CAROLINA CORRÊA MORO

Governança Ambiental dos Resíduos Sólidos:
Um olhar crítico sob o prisma do direito privado

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Associada Dra. Patrícia Faga Iglecias Lemos

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

CAROLINA CORRÊA MORO

Governança Ambiental dos Resíduos Sólidos: Um olhar crítico sob o prisma do direito privado

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Civil, sob a orientação da Professora Associada Dra. Patrícia Faga Iglecias Lemos.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2017

FOLHA DE APROVAÇÃO

Carolina Corrêa Moro

Governança Ambiental dos Resíduos Sólidos: Um olhar crítico sob o prisma do direito privado

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Civil, sob a orientação da Professora Associada Dra. Patrícia Faga Iglecias Lemos.

Área de Concentração: Direito Civil

Aprovada em: ___/___/_____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição:_____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição:_____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição:_____ Assinatura: _____

Não sou nada.
Nunca serei nada.
Não posso querer ser nada.
À parte isso, tenho em mim todos os sonhos do mundo.
(…)
(Tabacaria. Álvaro de Campos, in "Poemas")

MÃOS DADAS
Não serei o poeta de um mundo caduco.
Também não cantarei o mundo futuro.
Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.

Não serei o cantor de uma mulher, de uma história,
Não direi os suspiros ao anoitecer, a paisagem vista pela janela,
Não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicidas,
Não fugirei para as ilhas nem serei raptado por serafins.
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes,
A vida presente.
[*Carlos Drummond de Andrade.* O Sentimento do Mundo]

Agradecimentos

A conclusão dessa dissertação representa para mim o fim de um ciclo, que talvez seja o primeiro do qual eu tenha plena consciência de sua passagem: minha formação educacional. As primeiras memórias que me surgem são da alfabetização, desde encapar os cadernos e organizar o estojo para o novo ano, até as últimas revisões segudo as normas ABNT que faço antes do depósito desta disssertação. Me formei nesses quase vinte anos de estudo, estudante.

Agradeço em primeiro lugar aos meus primeiros mestres e maiores incentivadores do estudo: minha mãe, Maria Madalena, e meu pai, Carlos Alberto.

Agradeço ao Beto, que compartilhou simultaneamente o trajeto da pós graduação, divindo angústias, dúvidas e experiências.

Agradeço à Camila, por colocar a arte e a sensibilidade rotineiramente em nossas vidas, nos levando a repensar opressões.

Agradeço ao Caio, pelo carinho e amor e por sempre acreditar no meu potencial, desfazendo minhas inseguranças e me empoderando.

Agradeço à minha família, que mesmo distante contribuiram para este processo.

Agradeço à Luiza pela convivência e amizade.

Agradeço à Professora Patrícia Iglecias Lemos pela orientação e pelo exemplo de determinação e competência com que trilha sua trajetória acadêmica.

Agradeço às amigas e aos amigos da Paraguassu, por serem mais uma família em São Paulo e porto seguro de carinho e simplicidade. Em especial agradeço ao Mestre Jaime de Mar Grande, que insinua uma outra forma de lidar com o tempo e com as pessoas sempre com seu sorriso no rosto.

Agradeço às amigas e aos amigos do GEAMA/USP e da Pós Graduação por compartilhar reflexoões acerca do direito ambiental e pelos momentos de aprendizado conjunto sobre docência nas monitorias de direito civil.

Agradeço às amigas e amigos da Clínica de Direito Ambiental Paulo Nogueira Neto, com quem trilhei meus primeiros passos na vida acadêmica e troquei inúmeras das reflexões deste trabalho.

Resumo

O presente trabalho, intitulado *Governança Ambiental dos Resíduos Sólidos: Um olhar crítico sob o prisma do direito privado*, teve como problema de pesquisa a adequação da utilização de instrumento de natureza contratual, o acordo setorial de logística reversa, para estruturação de arranjo institucional de gorvernança ambiental de resíduos sólidos. Para isso, analisou-se incialmente o modelo de governança ambiental estabelecido pela própria Constituição Federal e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Na sequência, utilizando a Teoria dos Grupos de Interesse, analiam-se os atores sociais interessados na governança ambiental dos resíduos sólidos. Posteriormente, examinaram-se os institutos da Política Nacional de Resíduos Sólidos que fundamentam a adoção do modelo de acordos setoriais, com destaque para a responsabilidade compartilhada. Munidos deste ferramental teórico, fez-se o estudo dos acordos setoriais à luz do direito privado. Por fim, foi elaborado estudo de caso do setor de embalagens em geral a partir das discussões travadas ao longo da dissertação.

Palavras-chave: governança ambiental; responsabilidade compartilha; acordo setorial; contrato.

Abstract

The present study, entitled *Environmental Governance of Solid Waste: A critical look at the prism of private law*, had as a research problem the adequacy of the use of a contractual instrument, the reverse logistics sector agreement, for the structuring of institutional arrangements of the environmental governance of solid waste. For this, the model of environmental governance established by the Federal Constitution itself and by the National Solid Waste Policy was analyzed. Then, using the Theory of Interest Groups, we analyze the social actors interested in the environmental governance of solid waste. Subsequently, the institutes of the National Policy on Solid Waste, which supported the adoption of the model of sectoral agreements, with a focus on shared liability, were examined. Armed with this theoretical tool, we focus on the study of sectoral agreements in the light of private law. Finally, a case study of the packaging sector was elaborated in general, based on the discussions held during the dissertation.

Key-words: environmental governance; shared liability; sectoral agreement; agreement.

Lista de Figuras

Figura 1 - Métodos de Seleção de Participantes (Fung, 2006, p. 68). 59
Figura 2 - Modelos de Comunicação e Decisão (Fung, 2006, p. 69). 61
Figura 3 - Extensão do poder e autoridade dos participantes (Fung, 2006, p. 70). 62
Figura 4 - Arranjo institucional do CORI 101
Figura 5 - Evolução do consumo aparente de embalagens (IPEA, 2012). 144
Figura 6 - Estrutura de governança do sistema de logística reversa proposto pela ABIVRIDO. 162
Figura 7 - Resultado das contribuições da consulta pública 168
Figura 8 - Organograma da Coalizão Empresarial. 171
Figura 9 - Fluxo de logística reversa no acordo assinado com a Coalizão. 171
Figura 10 - Tipo de pessoas participantes da consulta pública. 174
Figura 11 - Análise das contribuições apresentadas por pessoas físicas. 175
Figura 12 - Análise das contribuições segundo o grupo de interesse representado apresentadas na consulta pública. 177

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Entidades Representativas que participaram da proposta do CEMPRE de acordo setorial do setor de embalagens em geral apresentada ao MMA. 156
Tabela 2 - Entidades representativas que participaram enquanto intervenientes anuentes na proposta do CEMPRE de acordo setorial de embalagens apresentada ao MMA. 156
Tabela 3 - Entidades representantes do setor de comercio 158
Tabela 4 - Entidades representativas que apresentaram proposta do setor de Latas de Ferro e Aço de acordo setorial ao MMA. 159
Tabela 5 - Entidades representativas dos Poderes Públicos Municipais. 164
Tabela 6 - Entidades representativas de grupos de interesse coletivo de catadores de materiais recicláveis que manifestam discordância quanto à proposta de acordo setorial na consulta pública. 181
Tabela 7 - Entidades representativas de grupos de interesse dos Poderes Públicos Municipais e Titulares de Serviço Público de Limpeza Urbana que manifestam discordância quanto à proposta de acordo setorial na consulta pública. 183
Tabela 8 - Características do desenho institucional do acordo setorial de embalagens em geral 188
Tabela 9 - Resultados do desenho institucional do acordo setorial de embalagens em geral. 192
Tabela 10 - Interação entre os indicadores do arranjo institucional e as consequências para a governança democrática (Fung, 2004). 215

Lista de Siglas

ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABIVIDRO	Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ANA	Agência Nacional das Águas
ANCAT	Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis
art.	Artigo
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
AVINA	Fundação AVINA
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEMPRE	Compromisso Empresarial pela Reciclagem
CF/88	Constituição Federal de 1988
CI	Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos
CIISC	Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNMA	Conferência Nacional do Meio Ambiente
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONJUR/MMA	Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente
CORI	Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa
ELETROS	Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
EUA	Estados Unidos da América
GTA	Grupo de Assessoramento Técnico do Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa
GTT	Grupo Técnico de Trabalho
GTT02	Grupo Técnico Temático de Embalagens em Geral
GVCes	Centro de Estudos de Sustentabilidade
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

MP	Ministério Público
MPT	Ministério Público do Trabalho
PGRS	Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional dos Resíduos Sólidos
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SRHU	Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente Urbano
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

Lista de Figuras....8
Lista de Tabelas....9
Lista de Siglas....10
INTRODUÇÃO....15
1. GOVERNANÇA AMBIENTAL....21
1.1. Premissas: risco, ética e complexidade ou dos desafios da governança ambiental.... 21
1.2. Ponto de partida (que não é o Código de Hamurabi): os impactos da Constituição Federal de 1988 na participação na governança ambiental.... 29
1.3. Governança ambiental: entre correntes e conceitos.... 34
1.4. Mecanismo de participação na governança ambiental brasileira.... 38
2. A PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA AMBIENTAL....42
2.2. Quem participa: uma abordagem da Teoria dos Grupos de Interesse.... 43
2.2.1. Grupos de interesse empresariais.... 48
2.2.2. Grupos de interesse coletivo.... 50
2.2.3. A burocracia e os atores governamentais: grupos de interesse oficiais.... 53
2.3. A participação democrática na governança ambiental: uma abordagem (neo) institucionalista.... 55
2.4. As pedras: desafios e obstáculos de uma participação legítima, justa e efetiva.... 63
3. GOVERNANÇA AMBIENTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS....72
3.1. A Política Nacional dos Resíduos Sólidos.... 73
3.1.1. Justiça Ambiental.... 75
3.1.2. Princípio da Cooperação.... 76
3.1.3. Princípio da Participação.... 78
3.2. Resíduos Sólidos Como Bens Socioambientais.... 79
3.3. Governança Ambiental dos Resíduos Sólidos no Brasil.... 83
3.3.1. A responsabilidade pós consumo compartilhada: fundamentos da governança ambiental democrática dos resíduos sólidos.... 88
3.4. Grupos de interesse na governança dos resíduos sólidos.... 95
3.4.1. Cadeia produtiva: fabricantes, importadores, comerciantes, distribuidores etc.... 96
3.4.2. Poder Público.... 99
3.4.3. Consumidores.... 103
3.4.4. Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.... 107

3.4.5. Movimentos ambientalistas 110
4. OS ACORDOS SETORIAIS DE LOGÍSTICA REVERSA: AFINAL, DO QUÊ ESTAMOS FALANDO? 112
4.1. A natureza jurídica dos acordos setoriais 113
4.2. Acordo setorial de logística reversa: um contrato do século XXI 123
4.3. Análise estrutural dos acordos setoriais 130
4.3.1. Capacidade das Partes 130
4.3.2. Possibilidade do Objeto 135
4.3.3. Forma 138
5. O ACORDO SETORIAL DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS EM GERAL 143
5.1. O caso das embalagens 143
5.2. O acordo setorial de logística reversa de embalagens em geral 147
5.2.1 Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica 148
5.2.2 Edital de Chamamento 149
5.2.3. As propostas apresentadas 153
5.2.3.1. Coalizão Empresarial 153
5.2.3.2. PROLATA 159
5.2.3.3. ABIVIDRO 161
5.2.4. As negociações 163
5.2.5. A Consulta Pública 166
5.2.6. O acompanhamento do Acordo 168
5.3. O modelo de governança ambiental do setor de embalagens em geral: algumas conclusões 169
5.3.1. A atuação da Coalisão Empresarial 170
5.3.2. Consulta Pública: um instrumento protocolar de participação? 173
5.3.3. Teorias do Poder: a exclusão de interesses organizados no acordo setorial de logística reversa 177
5.4. Avaliação da participação na governança ambiental no setor de embalagens em geral ... 184
CONCLUSÃO 193
BIBLIOGRAFIA 198
ANEXOS 209
ANEXO 1- Metodologia 209
1. O estudo de caso 209
2. O process tracing 210

3. A seleção do caso 211
4. Métodos 212
5. Avaliação da Participação..... 212

INTRODUÇÃO

"Naquele dia, no meio do jantar, eu contei que tentara pegar na bunda do vento — mas o rabo do vento escorregava muito e eu não consegui pegar. Eu teria sete anos. A mãe fez um sorriso carinhoso para mim e não disse nada. Meus irmãos deram gaitadas me gozando. O pai ficou preocupado e disse que eu tivera um vareio da imaginação. Mas que esses vareios acabariam com os estudos. E me mandou estudar em livros. Eu vim. E logo li alguns tomos havidos na biblioteca do Colégio. E dei de estudar pra frente. Aprendi a teoria das idéias e da razão pura. Especulei filósofos e até cheguei aos eruditos. Aos homens de grande saber. Achei que os eruditos nas suas altas abstrações se esqueciam das coisas simples da terra. Foi aí que encontrei Einstein (ele mesmo — o Alberto Einstein). Que me ensinou esta frase: A imaginação é mais importante do que o saber. Fiquei alcandorado! E fiz uma brincadeira. Botei um pouco de inocência na erudição. Deu certo. Meu olho começou a ver de novo as pobres coisas do chão mijadas de orvalho. E vi as borboletas. E meditei sobre as borboletas. Vi que elas dominam o mais leve sem precisar de ter motor nenhum no corpo. (Essa engenharia de Deus!) E vi que elas podem pousar nas flores e nas pedras sem magoar as próprias asas. E vi que o homem não tem soberania nem pra ser um bentevi."

(Manoel de Barros)

Refletindo sobre como apresentar essa dissertação ao leitor, nota-se que é sobre o lixo (em verdade resíduos sólidos, mas por hora falemos em lixo) que foram dedicados esses três últimos anos de estudo. Decidi estudar aquilo que se descarta, o que não serve, o que se desfaz (com os requintes acadêmicos e as exigências de uma pesquisa de mestrado, é claro). O interesse, agora compreende-se, surge das contradições inerentes ao processo de intervenção humana na natureza que resulta nisto que denominamos lixo. Esta que talvez consista na máxima intervenção, na medida em que nos apropriamos de recursos naturais e os transformamos em uma outra espécie, em verdadeiros recursos humanos.

O desafio dessa interação, sem idealizar um mundo bucólico de preservação absoluta, é, portanto, reconhecer o valor destes recursos humanos para a própria natureza e para a sociedade. A ressignificação do lixo em resíduos sólidos é justamente esta compreensão do valor socioambiental destes recursos. Trata-se de olhar para o ciclo de vida dos recursos, que extraídos enquanto naturais do meio ambiente, são manipulados e transformados em bens de interesse para atividades humanas. Reconhecer o valor dos resíduos sólidos é compreender que depois do uso programado destes recursos eles não deixam de ser recursos com valor ambiental e social, devendo, portanto, ser tutelados enquanto tal. Desse modo, tal como se discute a governança de recursos ambientais, como a água, as áreas verdes, o ar, etc., há que se discutir a governança também dos resíduos sólidos, estes bens híbridos da interação humana na natureza.

Não por outro motivo, a governança ambiental dos resíduos sólidos tem ocupado papel significativo na agenda da política ambiental brasileira. Tanto o setor público, quanto o setor privado têm investido tempo e recursos consideráveis nessa temática na última década. Ao que tudo indica, os modelos e experiências estabelecidos para a gestão de resíduos pautarão as diretrizes de governança ambiental no país. Desse modo, é importante que a construção desses modelos seja acompanhada e estudada profundamente.

A PNRS levou 20 anos para ser aprovada no Congresso Nacional, contando com participação expressiva dos mais variados setores da sociedade na sua tramitação. O resultado desse processo legislativo foi uma lei que privilegia a governança ambiental participativa e legitimadora dos atores interessados.

Nesse contexto, a pesquisa a ser desenvolvida trabalhará com a seguinte hipótese: nos acordos setoriais de logística reversa para gestão dos resíduos sólidos o arranjo institucional que vem sendo estabelecido em âmbito nacional é adequado à governança ambiental dos resíduos sólidos, pois assegura seus elementos configuracionais: a participação e a legitimidade das decisões.

Desse modo, o presente de pesquisa toma como premissas dois pontos: que a governança ambiental dos resíduos sólidos estabelecida na PNRS se enquadra em determinado modelo teórico de governança ambiental, e, que esse modelo de governança tem como estrutura configuracional a participação paritária e a legitimidade das suas decisões. O conceito de governança será empregado

com o intuito de sistematizar os fenômenos verificados globalmente de maior interação e participação de atores não governamentais nas tomadas de decisão. Essas transformações relacionam-se diretamente aos debates acerca da transformação da regulação estatal e crescimento da autorregulação, que se verifica na medida em que as novas formas de governança buscam atender aos mesmos problemas enfrentados pelo direito ambiental, quais sejam os de buscar uma maior efetividade dos comandos normativos e permitir uma maior participação e democracia. Enfim, é nesse contexto teórico que buscamos inserir o exame dos acordos setoriais enquanto instrumentos de governança ambiental dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, abordaremos o modelo de governança de resíduos por meio da figura da responsabilidade compartilhada, que consiste em opção inovadora e exclusiva do ordenamento brasileiro. Nota-se que a maioria dos países estruturou sua regulação de resíduos a partir do instituto da responsabilidade estendida dos produtores, o que faz com que a implementação da PNRS no Brasil não encontre modelos comparativos que auxiliem nesse processo.

O estudo aprofundado da responsabilidade compartilhada revela-se, ainda, passo essencial na construção da gestão de resíduos sólidos brasileira, pois muitos dos problemas enfrentados durante a elaboração desses acordos, encontram poucos fundamentos e subsídios teóricos de pesquisas. Na maioria das vezes cabe aos próprios atores envolvidos no processo, a construção de bases teóricas que se tornam casuísticas e enviesadas. Desse modo, a presente pesquisa também poderá contribuir com o processo de implementação da PNRS e dos acordos setoriais, especificamente, incrementando os debates teóricos acerca dos institutos, conceitos e mecanismos dessa política.

A pesquisa empírica, cuja metodologia será a seguir descrita, trabalhará a hipótese formulada por meio do estudo de um caso: o setor de embalagens em geral. Acreditamos que as observações e conclusões retiradas do estudo desse caso, que é um dos primeiros a implementar o modelo de governança da PNRS, servirão de amparo para o aprimoramento dos demais acordos a serem firmados tanto no âmbito nacional, quanto estadual.

Além disso, o presente trabalho se propõe à análise da “gestão” dos resíduos sólidos à luz da teoria da governança ambiental democrática, verificando,

portanto, se há ou não uma transição do paradigma de gestão ambiental para o de governança ambiental. Tentaremos realizar uma verificação da compatibilidade dos instrumentos estabelecidos na PNRS, notadamente os acordos setoriais de logística reversa, com esse modelo de governança. Por fim, ressaltamos como objetivo desse trabalho a análise empírica da construção de um acordo setorial, o de embalagens em geral, examinando a atuação dos grupos de interesse.

Mas diante do exposto resta uma questão: por que realizar esta pesquisa à luz do direito privado? Ora, um dos principais instrumentos desta governança ambiental, e objeto do nosso estudo, são os acordos setoriais de logística reversa. Trata-se da utilização de instrumentos de natureza contratual para negociação de um sistema de tutela socioambiental de um determinado recurso: os resíduos sólidos. Evidentemente, é essencial o estudo da teoria privada acerca dos contratos, estudo este que pode nos fornecer os contornos do instituto, bem como os impactos de sua escolha para a governança ambiental.

Dito isto, optamos por organizar a dissertação seguindo encadeamento de capítulos que organizem os conceitos teóricos que fundamentam o presente estudo. Começamos com apontamentos das premissas teóricas que justificam a hipótese pesquisa, da ocorrência de uma governança democrática dos resíduos sólidos após a publicação da PNRS, apontando o contexto democrático brasileiro e as experiências em outros ramos do direito ambiental como pano de fundo. Na sequência, o trabalho se direciona para uma análise mais detida do conceito de participação e das discussões travadas sobre esta pelos teóricos das ciências políticas e jurídicas.

O capítulo inicial da dissertação de mestrado tratará das premissas da hipótese de pesquisa, ou seja, por que acreditamos que o estudo crítico da governança ambiental dos resíduos sólidos seja necessário. Para tanto, analisaremos as características essenciais dos problemas que permeiam a tutela do meio ambiente e a crítica elaborada pela teoria. Assim, analisaremos o fato dos problemas ambientais lidarem com riscos e incertezas, desafios éticos e complexidades profundas.

Em um segundo momento, o capítulo abordará o contexto nacional e os fundamentos teóricos do surgimento do fenômeno da governança democrática, obviamente apresentando um enfoque do estudo do meio ambiente. Em seguida,

tentaremos definir o conceito de governança democrática que será utilizado no trabalho, para, por fim, apresentar brevemente alguns exemplos de sua aplicação prática no ordenamento brasileiro.

Uma vez estabelecido no capítulo 1 o contexto em que surge e o próprio conceito de governança democrática, o capítulo 2 se dedicará a um estudo mais minucioso de seus elementos, com enfoque no exame da participação. O primeiro desafio desse estudo foi o esclarecimento do modelo de análise adotado, qual seja, o da participação sobre a perspectiva dos grupos de interesse. Nesse sentido, apresentamos brevemente os próprios contornos da teoria dos grupos de interesse formulada pelas ciências políticas. Em seguida, apresentamos a partir da teoria os principais grupos de interesse atuantes na governança ambiental. Obviamente, foi necessária uma simplificação da complexa rede de atores sociais para organização destes em três grupos de análise: os grupos de interesse empresariais; os grupos de interesse coletivo; e os grupos de interesse oficiais.

Depois de responder à questão de “quem participa”, o capítulo 2 trabalhou com a “de como participam”. Analisamos, portanto, o funcionamento da governança democrática sobre o enfoque da teoria (neo) institucionalista. Com isso, objetivamos apresentar os debates contemporâneos acerca do arranjo institucional mais adequado à construção de uma governança justa, efetiva e legítima.

Por fim, e com maior dificuldade de recorte, buscamos apresentar também nesse capítulo os desafios enfrentados na construção de um sistema de governança democrático. Nos valemos nesse ponto, dos teóricos da ciência política críticos ao pluralismo em suas mais variadas vertentes, dentre as quais destacamos principalmente a teoria da ação coletiva, a análise das faces do poder e mais uma vez o (neo) institucionalismo.

Munidos dos conceitos teóricos estabelecidos e delimitados nos capítulos 1 e 2, o capítulo 3 tem por escopo a aplicação destes na análise da governança ambiental dos resíduos sólidos estabelecida a partir do marco regulatório da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim, o objetivo é examinar inicialmente se a figura inovadora criada pela PNRS, a responsabilidade pós consumo compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, fundamenta ou não um modelo de governança democrática desses bens socioambientais. Desse modo, o capítulo

aborda a presença ou não das características de uma governança democrática no modelo legal posto.

Em um segundo momento, o capítulo se dedica, com fundamento na teoria dos grupos de interesse, ao estudo dos atores sociais e grupos de interesse que participam ou deveriam participar deste sistema de governança. O estudo optou por uma categorização dos atores em alguns grupos de interesse: a cadeia produtiva, o Poder Público, os consumidores, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e os movimentos ambientalistas. Buscou-se examinar as características desses grupos tanto do ponto de vista da teoria da ação coletiva, bem como a partir de outros marcos teóricos, como, por exemplo, a teoria das faces do poder.

Por fim, como último capítulo essencialmente teórico, no capítulo 4 buscamos analisar profundamente um instrumento idealizado pela PNRS como forma de efetivação da responsabilidade pós consumo compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: os acordos setoriais de logística reversa. Destarte, a primeira tarefa desempenhada foi a de delimitação da natureza jurídica desse instituto a partir de algumas correntes teóricas, das quais destacamos a teoria regulatória, a teoria da administração consensual, a teoria da colegialidade e a teoria contratual do direito civil.

Concluída a revisão bibliográfica da literatura nos termos estabelecidos supra, o capítulo 5, conforme a metodologia esclarecida no Anexo 1, será dedicado à realização de estudo de caso do acordo setorial de logística reversa de embalagens em geral. Nesse sentido, será desenvolvida pesquisa qualitativa exploratória por meio do *process tracing*, com a utilização de pesquisa documental para traçar o processo de construção desse acordo.

A análise, tal qual toda a estrutura sistemática deste trabalho, contará com o exame institucional do acordo, buscando traçar os percursos e opções de modelo de participação, tomada de decisão e reunião dos atores sociais. Com isso, objetiva-se verificar influência do arranjo institucional na ação dos grupos de interesse, para, em alguma medida, verificar a qualidade da participação em termos de justiça, legitimidade e efetividade.

1. GOVERNANÇA AMBIENTAL

1.1. Premissas: risco, ética e complexidade ou dos desafios da governança ambiental

A motivação para a realização desse trabalho tem origem em questionamentos que o modelo de sociedade democrática adotado suscita. Vivemos inúmeras transformações, como se verá ao longo deste trabalho, que nos encaminham e ao mesmo tempo demandam urgentemente uma ampliação da participação da sociedade nas tomadas de decisão. No âmbito da governança ambiental essa urgência toma destaque na construção dos seus princípios e instrumentos em decorrência da própria natureza dos problemas subjacentes à gestão do meio ambiente, que, de modo bastante superficial e para os fins desse trabalho, podem ser categorizados em três tipos de questões: risco, complexidade e ética.

No que concerne às questões éticas, FRANÇOIS OST (1995), estudando a natureza dos problemas ambientais, afirma que a origem destes está em uma crise de vínculo e de limite na relação humano/ meio ambiente, na medida em os humanos enfrentam dificuldades para discernir o que os liga ao meio ambiente e o que os diferencia dele. Como representações dessas duas crises surgem situações extremas em que se trata a "Natureza" como um mero objeto de apropriação humana, ou se lhe confere a situação de sujeito de direito. EMILIO F. MORAN (2008) pontua que existem evidências de que esse paradigma dualista seja inadequado para o tratamento de uma situação orgânica tal qual a relação humano-natureza, o que é reforçado por CLIVE PONTING (1995) na medida em que este defende a complementariedade do humano e da natureza na composição e manutenção dos ecossistemas.

Portanto, temos que essa ineficiência latente do modelo dualista e antropocêntrico de apreensão da relação do ser humano com o meio e os seres vivos em que se insere, coloca em pauta uma grave fratura nos paradigmas éticos estabelecidos. Nas palavras de FRANCISCO GARRIDO (2007), há que se refletir profundamente sobre uma nova "ética ecológica" que responda perguntas como "qual a ética necessária para lidar com a crise ecológica? " e " qual a função e visão

dessa ética? ". Trata-se fundamentalmente de uma ética que oriente a ação humana na gestão dos recursos ambientais e resolução dos problemas inerentes a esta.

GARRIDO (2007) alerta que historicamente há uma proeminência de códigos de valores morais, ou seja, de modelos de legitimação e orientação das condutas individuais e coletivas, marcadamente antropocêntricos, como, por exemplo, o logocentrismo, que elege como sujeitos morais os seres que falam, ou o racionalismo, que elege os seres dotados de racionalidade.

Essa preeminência do ser humano no universo foi consagrada pelo filósofo alemão IMMANUEL KANT, num pequeno opúsculo denominado "A fundamentação da metafísica dos costumes", no qual forneceu o importante conceito de dignidade. O autor formulou o princípio e fundamento da vida ética que vêm direcionando a visão antropocêntrica: a pessoa não é instrumento, toda pessoa é em si mesma uma finalidade. Desta forma, todo ser humano seria insubstituível na sua individualidade, surgindo o dever de seguir o imperativo categórico, os atos que não queremos para nós não os faremos aos outros, pois *"tratar a humanidade como um fim em si implica o dever de favorecer, tanto quanto possível, o fim de outrem. Pois sendo o sujeito um fim em si mesmo, é preciso que os fins de outrem sejam por mim considerados também como meus"* (Kant, 1991, p. 68).

Nesse contexto, para GARRIDO, a função da moral seria a de estabelecer parâmetros de autorreflexividade, ou seja, critérios que limitem e ordenem as ações individuais e sociais para se evitar uma destruição e danos desnecessários. Continua o autor pontuando que o código de valor moral estabelecido pelo antropocentrismo reduziu essa função ao aspecto social, ou seja, somente às interações entre humanos, excluindo critérios quanto às outras espécies, ou mesmo quanto às futuras gerações (Garrido, 2007). Podemos pontuar que mesmo no âmbito social os padrões morais dominantes são excludentes, na medida em favorecem apenas certos tipos de interesses.

Nesse tocante, é impossível deixar de abordar os movimentos de luta pela Justiça Ambiental, que desde a década de 1970 identificaram a existência de uma distribuição desigual dos danos ambientais entres os grupos humanos, denunciando a existência de *"uma articulação perversa entre degradação ambiental e injustiça social"* (Lauris, 2011, p. 62). Desse modo, a despeito do

discurso da transversalidade dos problemas ambientais é inegável que certos grupos mais vulneráveis sofrem de forma desigual seus impactos.

A estratégia adotada pelos movimentos de Justiça Ambiental foi a inclusão da variável social nas políticas públicas e decisões privadas envolvendo o meio ambiente. Esse grupo de atores sociais, por meio de processos participativos, buscavam integrar enquanto conhecimento relevante nos processos de tomada de decisão a perspectiva dos trabalhadores, grupos étnicos, comunidades residenciais, enfim, os grupos sociais incialmente excluídos (Acserald, 2002, p. 53).

Apesar dos avanços na construção do sistema de tutela ambiental, que indicam uma maior solidariedade para com diversos grupos sociais, outras espécies e futuras gerações, fica evidente o antropocentrismo do código ético por traz desse sistema. Ou seja, toda a proteção que se confere aos grupos humanos, ecossistemas, fauna, flora e gerações futuras tem como função a manutenção de um certo tipo de vida humana, o que se extrai da própria definição do direito ambiental como um direito humano. Portanto, esse modelo estabelece ainda o ser humano como único e exclusivo membro da comunidade moral, deixando todos os seres como objetos.

A despeito desse cenário, a ética ecológica tem trabalhado com a questão da definição da comunidade moral adequada para o enfrentamento da crise ambiental. Na definição de quais são os agentes, sujeitos e objetos morais existem três grandes correntes: a biocêntrica dura, o sensocentrismo e o biocentrismo débil. Como ponto de consenso das correntes temos a valorização do valor cooperação, seja entre as espécies, seja entre as gerações futuras. No entanto, as correntes se diferenciam na determinação de quais sejam os direitos e deveres de cada um dos membros dessa comunidade moral, ou seja, que indivíduos são agentes, sujeitos ou objetos[1].

Quanto às correntes de determinação das comunidades morais, de modo sucinto, podemos pontuar que o biocentrismo duro tem como valor supremo a vida, de modo que serão agentes morais todos os seres que desempenharem papel relevante na manutenção da vida em geral, ou seja, sem distinção de espécies. De

[1] Cumpre destacar que: sujeitos morais são os membros da comunidade moral que gozam de valor intrínseco, geram obrigações para com eles e seus direitos não são facilmente mitigados; agentes morais, além das características dos sujeitos, detêm responsabilidades para com os demais membros; e, por fim, objetos se diferenciam dos sujeitos somente na medida em que o grau de proteção destes varia sempre em comparação aos agentes e aos sujeitos.

outro modo, o sensocentrismo adota como valor determinante a sensibilidade entendida como a capacidade de sentir dor tal qual os humanos. Por fim, o biocentrismo débil também adota como valor supremo a vida, mas a vida contextualizada no tempo e no espaço. O autor defende que a última corrente seja a mais realista uma vez que compreende que não é a vida de um modo geral que corre risco na crise ecológica, mas sim a vida humana nesse contexto. Entende que essa corrente, além de englobar os objetivos das duas outras correntes, é mais capaz de lidar com a realidade da crise ambiental.

Desse modo, GARRIDO compreende que um certo grau de antropocentrismo é inevitável e inerente ao próprio instinto de sobrevivência que orienta os seres vivos. Por essa concepção, teríamos como agentes morais somente os seres humanos, enquanto os sujeitos seriam compostos pelos demais seres vivos, e, por fim, os objetos englobam todas os demais bens ambientais. O fundamento desse posicionamento consiste na compreensão da ética ecológica como uma ética orientada para expandir a cooperação entre as espécies sem, no entanto, suprimir a pluralidade entre os seres vivos. CARMEN VELAYOS (2008), no mesmo sentido, pontua que a "ecoética" impõe o comprometimento com a vida em todas as suas formas, conectando, assim, a dimensão social, cultural e natural. Destarte, é evidente que ainda há um papel proeminente do ser humano, mas que para que este ser proeminente realize-se plena e dignamente devem ser assegurados paritariamente os direitos dos demais sujeitos e objetos morais.

Conforme suscitado, a cooperação, quando trazida ao plano dos debates ambientais, vai além do tradicional sentido de pertencimento ao grupo social. Hodiernamente, a solidariedade tem assumido valores alargados que levam os humanos a voltar seu olhar para as gerações que os antecederam, para as gerações que os sucederão, para os diferentes grupos sociais em diferentes locais do globo, e até mesmo e principalmente, para o meio em que está inserido.

A proteção ambiental só se torna viável sob o paradigma da cooperação, a cooperação entre humano e natureza, entre a sociedade civil, o Estado e os agentes econômicos, entre a sociedade contemporânea e as gerações futuras, entre o degradadores e os ambientalistas, entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, enfim, é somente através do trabalho conjunto em que cada um

se sinta protegido e responsável, como parte integrante do todo como pertencente à comunidade protetora do meio ambiente.

Para MICHAEL KLOEPFER (2010), uma cooperação eficaz para realização do direito ambiental pressupõe uma correspondente consciência ambiental por parte dos envolvidos. Nesse mesmo sentido RICARDO LUIS LORENZETTI (2010) propõe que as questões ambientais trazem um novo paradigma ético ao agir humano, como, por exemplo, o que o autor denomina "gestão sustentável". Trata-se de um valor norteador dos debates, políticas e do próprio direito ambiental que traz profundamente arraigado a noção de solidariedade, pois a gestão sustentável consiste em uma cooperação ativa de todos os agentes, cidadão, Estados e agentes econômicos, para consecução de padrões que levem em consideração também as gerações futuras.

Enfim, a governança do meio ambiente demanda uma transversalidade de temas, o que acarreta que, em sua maioria, instrumentos e mecanismos criados para lidar com a proteção do meio ambiente tendam a agregar valores e problemáticas de outras searas, como a questão social, o meio ambiente do trabalho, o crescimento econômico, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento de tecnologias, a política energética entre outros.

Além dos problemas éticos de governança ambiental, deve-se ressaltar a existência de outro elemento norteador da ação humana: o risco. Fenômeno que permeia a sociedade contemporânea de forma geral, e não exclusivamente a tutela ambiental, o risco está intrinsecamente atrelado ao modelo de produção e desenvolvimento estabelecidos (Leite, 2011).

O risco tem como efeito a distribuição probabilística de resultados possíveis, o que em última análise resulta em uma maior possibilidade de escolhas e consequentemente em uma maior dificuldade de tomada de decisão (Moran, 2008). Ainda mais profundo grau de dificuldade é gerado pelas situações que envolvem a incerteza, quando não é possível nem mesmo o estabelecimento de resultados possíveis.

Para TERESA ANCONA LOPEZ, o risco *é "o perigo eventual mais ou menos previsível, diferentemente da álea (imprevisível) e do perigo (real). O risco é abstrato. A ele se aplica o princípio da precaução "* (2010, p. 5). A autora deixa claro logo no início de seu trabalho que o risco zero é uma utopia e que teremos sempre

que lidar com um risco residual. Assim, a tarefa do direito ambiental, e de todos os demais ramos jurídicos que lidem com essa variável, é propor um modo eficiente de gerenciamento desses riscos, mantendo-os em um patamar seguro.

A problemática emergente com os riscos crescentes fomentou aquilo que os teóricos chamam de crise da responsabilidade civil, na medida em que a tradicional estrutura civilista é incapaz ou ineficiente no proporcionamento de uma reparação justa e adequada à certos grupos de danos. Essa crise, já bastante antiga, remonta ao próprio início da Revolução Industrial e às complexidades dela insurgidas. O Direito Civil se viu diante de problemas como a produção e consumo em massa, produtos defeituosos, o crescente número de acidentes de trânsito, o surgimento do transporte aéreo, o desenvolvimento da medicina, bem como os riscos mais recentes oriundos do desconhecimento acerca de certas tecnologias (Lopez, 2010). Tais danos crescentemente insurgentes deram origem, nos países desenvolvidos, a mecanismos ressarcitórios como os seguros privados obrigatórios e os "fundos de garantia" mantidos pelo governo. Tais mecanismos visavam a reparação integral do dano, despreocupando-se com o agente causador ou a sua conduta em si.

Estamos diante do fenômeno da "socialização dos riscos", que a despeito de proporcionar uma reparação integral mais ampla, desconsidera uma série de fatores essenciais à própria função da responsabilidade civil, como a prevenção de novos danos; o peso econômico gerado aos Estados; o peso econômico aos próprios consumidores, que serão os custeadores em última instância dos seguros adotados pelas empresas etc. Fica evidente que, via de regra, as decisões acerca dos riscos e incertezas são tomadas no âmbito de espaços institucionais, privados ou públicos, com baixo grau de participação e déficit de publicidade de informações (Leite, 2011).

Além desse aspecto de decisão a portas fechadas, HENRI ACSERALD alerta para outro efeito perverso do gerenciamento dos riscos ecológios: sua distribuição desigual. O autor denuncia o que foi constatado pelos movimentos de Justiça Ambiental, ou seja, que existe um gerenciamento espacial dos riscos que visa atender a interesses econômicos. Assim, por exemplo, uma nação desenvolvida adota como medida de contenção de riscos ambientais no seu território a

transferência de atividades potencialmente degradadoras para países em desenvolvimento (Acserald, 2002).

As dificuldades derivadas do risco geralmente encaminham a tomada de decisão em matéria ambiental para termos técnicos e científicos, recorrendo-se aos especialistas com última instância. No entanto, nem mesmo a ciência e a tecnologia são capazes de acabar em absoluto com o risco. Para SILVIO O. FUNTOWICZ e JEROME R. RAVETZ (2000) as incertezas podem somente ser manejadas, exigindo-se inclusive da ciência uma nova racionalidade. Notadamente, o gerenciamento de riscos e incertezas ecológicos demanda uma nova racionalidade nas tomadas de decisão, de modo a assegurar uma participação mais democrática.

Por fim, como última categoria de problemas ambientais, temos aqueles derivados da complexidade, ou seja, temos um grupo de situações ambientais que demandam consideráveis recursos humanos, financeiros, ambientais etc., em virtude de sua dificuldade, obscuridade e diversidade. ÉLIDA LAURIS ressalta que:

> *[…] deve-se ter ainda em mente que o direito ambiental é um campo do conhecimento jurídico atravessado por diversos outros saberes (antropologia, biologia, economia, sociologia, entre outros). Não à toa, esse tema convoca* ***a necessidade de acção transdisciplinar****, como se vê nos estudos de impactos ambiental e nas considerações sobre desenvolvimento sustentável, o que torna raro que a solução de demandas de alta repercussão nessa área se operacionalize sob um ponto de vista estritamente jurídico (2011, p. 60, grifo nosso)*.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e LEONARDO AVRITZER (2002) analisam justamente o papel da complexidade das questões ambientais, juntamente com as sociais e culturais, na demanda por mecanismos participativos. Os autores demonstram que as burocracias estatais são incapazes de gerenciar o conjunto de informações necessárias à tomada de decisão nessas áreas.

Nota-se que esses elementos, a saber, complexidade, risco e ética, dificultam muitas vezes a tomada de decisão quanto às questões ambientais. De um lado temos situações complexas que envolvem inúmeras áreas do saber humano, como as mudanças climáticas, que demandam a atuação dos mais variados especialistas para elaboração de programas e projetos que mitiguem os impactos da alteração do clima global. De outro lado, há situações que desafiam o

conhecimento humano disponível por envolver riscos desconhecidos, como a poluição eletromagnética. Por fim, existem os casos que desafiam os paradigmas éticos humanos, como a ocupação por populações vulneráveis de áreas de preservação ambiental.

Enfim, o humano depara-se cotidianamente com situações envolvendo a preservação ambiental que desafiam os modelos tradicionais de decisão e que em muitos casos demandam uma decisão mais política do que técnica. LAURIS pontua que não é possível à governança ambiental a tomada de decisões puramente neutras e técnicas (2011). Nesse sentido, entendemos que a tomada de decisão só pode ser justa quando legitimar amplamente os interesses de todos os envolvidos, ou seja, dos seres humanos de forma igualitária dentre os grupos sociais existentes, de todas as formas de vida, bem como das futuras gerações.

MORAN defende que *" (…) um elemento importante para se alcançar uma sociedade sustentável é a participação crescente dos cidadãos nas tomadas de decisão referentes ao meio ambiente"* (2008, p. 150). Destarte, o enfrentamento das questões ambientais surge como "*momento da obtenção de ganhos da democratização*" (Acserald, 2002, p. 51). Lembramos, ainda, que a adoção de espaços de manifestação de uma democracia participativa não exclui o modelo representativo adotado pelo Brasil. SANTOS e AVRITZER advertem que a democracia representativa e a participativa podem se combinar tanto por meio de coexistência, como por meio de *"convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional"*, quanto de complementaridade, que *"pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação"* (Santos & Avritzer, 2002, p. 47).

É justamente o processo de obtenção dessa legitimidade das decisões que o presente trabalho se propõe a estudar. Sem pretensões de estabelecimento de uma solução definitiva, objetivamos aprofundar o debate acerca da questão fornecendo maiores subsídios acadêmicos para a construção desse processo.

1.2. Ponto de partida (que não é o Código de Hamurabi): os impactos da Constituição Federal de 1988 na participação na governança ambiental

PEDRO ROBERTO JACOBI (1996) informa que durante a década de 90, no contexto da América Latina, a participação passou por um processo de amparo e institucionalização no âmbito das democracias representativas. Segundo o autor, esse movimento coaduna-se justamente com o momento de redemocratização pelo qual esses países passavam. No entanto, JACOBI alerta para os impactos das tradições estatistas, centralizadoras e patrimonialistas no contexto Latino, que ofereceram como consequência a construção de relações público/privadas caracterizadas pelo clientelismo, meritocracia e pelos interesses criados.

SANTOS e AVRITZER pontuam que os processos de democratização vivenciados na América Latina, e notadamente no Brasil, colocaram em pauta três desafios para o modelo democrático: a necessidade de uma nova forma de diálogo entre os grupos de interesse e atores sociais com a burocracia estatal; a reflexão sobre a escala e os níveis de participação, visto que a maior dificuldade enfrentada foi a de levar o interesse e conhecimento dos atores sociais aos diferentes níveis administrativos; e, por fim, o desafio do modelo representativo de dar voz à pluralidade de interesses, principalmente aos minoritários e de atores vulneráveis (Santos & Avritzer, 2002).

Ora, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) ocupa exatamente o papel de marco da redemocratização brasileira e, como não poderia deixar de ser, encontra-se impregnada de mecanismos de valorização e fortalecimento da participação social. Do mesmo modo, tal qual nos demais países da América Latina, a implementação dos processos participatórios no Brasil teve e tem de enfrentar as tradições supracitadas ainda frescas por conta da Ditadura de quase 30 anos que o país vivenciou.

É já em seu artigo 1º, incisos II e V, que o texto constitucional consagra enquanto fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania e o pluralismo político. Da mesma forma, a previsão da solidariedade[2] enquanto

[2] Nos dizeres de José Casalta Nabais, a solidariedade como pertença pode ser entendida segundo dois sentidos: objetivo, que consistiria na relação de partilha e de corresponsabilidade que liga a sorte e vicissitudes dos indivíduos de uma comunidade; e subjetivo, que seria a ética social em que a solidariedade exprime o sentimento, a consciência de pertencimento. Para ele é justamente essa noção de pertencimento sustentada pela relação recíproca de ajuda e sustento, que faz com que a

objetivo fundamental no artigo 3º, inciso I, demonstra o objetivo dos legisladores constituintes no fortalecimento da participação social. Reflexo dessa diretriz adotada pela Constituição é a subsequente criação de um grande número de conselhos e colegiados com dinâmicas participativas (Jacobi P. R., 1996). AVRITZER informa que esses conselhos se formaram principalmente na área de saúde, assistência social, criança e adolescente e meio ambiente, existindo atualmente mais de 10 mil conselheiros em todo o país (Avritzer, 2009; Bava & Paulics, 2005). EVELINA DAGNINO (2004) destaca também, como produto desse processo de expansão da democracia participativa operado pela Constituição de 1988, os Orçamentos Participativos.

Nessa mesma linha, PETER HABËRLE, analisando especificamente o processo de interpretação constitucional, elabora a tese de uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição. Trata-se de fenômeno decorrente da democratização, pelo qual todo e qualquer destinatário da norma é considerado participante ativo na sua interpretação. Destarte, em um Estado Democrático de Direito, como decorrência da própria publicidade e realidade da Constituição, é indispensável a legitimação das forças pluralistas da sociedade no processo interpretativo (Habërle, 2002).

A sociedade aberta estabelece uma democracia do cidadão, ressaltando a necessidade de garantia da cidadania plena por meio dos direitos fundamentais de caráter positivo, de liberdade civis e direitos políticos, da constitucionalização da sociedade, dentre outros (Habërle, 2002). Enfim, a participação do cidadão nesse Estado deve ser viabilizada em termos materiais, com o proporcionamento de uma vida digna e com mínimo existencial.

Extrapolando a análise do autor para além da interpretação constitucional, podemos propor que os reflexos dessa sociedade aberta sejam verificáveis na interpretação e até mesmo na criação de todo o arcabouço normativo de um Estado. Ou seja, de forma indireta em alguns casos, e às vezes diretamente em outros, temos os atores e grupos interessados dessa sociedade agindo na construção de um determinado regramento. Portanto, podemos falar em uma sociedade aberta de intérpretes em todos os níveis do Estado Democrático de

---

solidariedade seja identificada com a fraternidade. Nabais, J. C. (vol LXXV de 1990). Algumas considerações sobre Solidariedade e Cidadania. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, pp. 145-174.

Direito. NORBERTO BOBBIO (2007) apresenta esse fenômeno para a Teoria do Direito enquanto um reflexo da opção de Estados modernos por um sistema jurídico aberto, ou seja, um sistema permeável a fontes normativas não tradicionais.

Consequentemente, nos encaminhamos para o debate acerca do próprio conceito de democracia. Obviamente não é o intuito desse trabalho elaborar um exame profundo das correntes teóricas que trabalham a ideia de democracia, até mesmo porque não existe um conceito fechado e universal, ou seja, muitas vezes essas teorias não se excluem. Assim, considerando que as diversas teorias são utilizadas para explicar diferentes fenômenos sociais, pontuaremos as correntes existentes apenas com o intuito de contextualizar os teóricos do pluralismo e da Teoria dos Grupos de Interesse que serão adotados nessa dissertação.

MARTIN GILENS e BENJAMIN PAGE (2014) abordam de forma sistemática as tradições teóricas que surgiram nas ciências sociais para explicar a tomada de decisão em uma democracia: a Democracia Eleitoral Majoritária; a Dominação Econômica das Elites; o Pluralismo Majoritário; e o *"Biased Pluralism"*.

O primeiro modelo, que tem caráter normativo, tem como fundamento o empoderamento dos cidadãos por meio de um processo eleitoral periódico, assim, os eleitores decidem a agenda pública ao elegerem candidatos que representam seus interesses (Gilens & Page, 2014).

Já a segunda tradição, também denominada "elitista", e que se afirma realista, entende que a democracia é um arranjo institucional que assegura a dominação das tomadas de decisão pelas elites políticas de um Estado (Nobre, 2004). SANTOS E AVRITZER pontuam que para SCHUMPETER *"o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes quem incumbiria tomar as decisões"* (Santos & Avritzer, 2002, p. 4).

Em contraposição a esse modelo, surgem as chamadas "teorias não hegemônicas" de democracia, que, para os autores, em sua maioria têm uma concepção procedimental da mesma, de modo que a democracia seria *"uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o estado e a sociedade"* (Santos & Avritzer, 2002, p. 15).

Dentro dessa lógica, temos o modelo pluralista, que tem como principal teórico R. A. DAHL (Nobre, 2004). Para DAHL, segundo GILENS e PAGE, o poder em uma democracia consiste na capacidade de influenciar a tomada de decisão, em

outras palavras, entende *"that public policy generally reflects the outcome of struggle among organized interest groups and business firms"* (Gilens e Page, 2014, p. 7). Logo, a democracia seria um espaço de competição de diversos interesses.

Por fim, o *"Biased Pluralism"* adota as mesmas premissas do pluralismo de DAHL, no entanto reconhece que na disputa dos grupos de interesse há uma proeminência daqueles que defendem interesses econômicos, financeiros e privados. Para GILENS e PAGE, *"Theories of biased pluralism generally argue that both the thrust of interest group conflict and the public policies that result tend to tilt toward the wishes of corporations and business and professional associations"* (2014, p. 8).

Além dos modelos catalogados por GILENS e PAGE, apontamos ainda para a teoria da democracia participativa e para a deliberativa. Segundo a corrente participativa, para além da superação das desigualdades materiais impostas pelo capitalismo, é necessário a formação política dos cidadãos por meio da ampliação da participação destes nos processos deliberativos (Nobre, 2004, p. 32). JULIANA GRIGOLI, esclarece que esse modelo normativo de democracia se fundamenta no *"fortalecimento da participação direta dos indivíduos em organizações locais e coletivas, e no estabelecimento de um diálogo constante entre as unidades associativas e as instituições públicas"* (2014, p. 121). Por fim, a corrente deliberativa, cujo autor referencial é JÜGER HABERMAS, consiste em um modelo eminentemente normativo, em que o fundamento é a legitimidade dos processos de tomada de decisão, que é alcançada por processos imparciais de deliberação (Nobre, 2004).

Para MARCOS NOBRE (2004) essa dicotomia entre a democracia participativa e a deliberativa extrapola a definição de um modelo vencedor, mas consistiria em responder qual o papel da participação e da deliberação de cidadãs e cidadãos no Estado Democrático de Direito. O autor, analisando a democracia resultante da construção do Estado de Bem-Estar Social no pós-Segunda Guerra, critica o processo que em verdade gerou dominação social e frustrou sensivelmente a capacidade de integração social.

Inicialmente, devemos deixar claro o posicionamento de uma série de autores em que nos apoiamos: a construção de mecanismos de participação na

governança não representa uma substituição à democracia representativa, pelo contrário, busca complementá-la (Fung, 2006).

Ora, se essa é a democracia que construímos, em que momento e que fatores levaram à proeminência da participação social ativa e direta nas tomadas de decisão? A resposta é justamente a crise desse modelo, marcada pelo surgimento de novos movimentos sociais que contestam o papel paternal, falsamente fundado em uma técnica burocrática e fortemente deslegitimado do Estado (Nobre, 2004). O resultado dessa ação foi a abertura do Estado para as agendas sociais e a criação de mecanismos de participação na tomada de decisão. A Constituição Federal brasileira de 1988 é o marco nacional desse fenômeno, conforme analisamos anteriormente. Desse modo, o contexto nacional que atualmente vivemos, e que é o palco dos estudos desenvolvidos nesse trabalho, é o de implementação das reinvindicações sociais por uma cidadania plena.

Consequência desse fenômeno é o estudado por GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA (2011) como *"democratização da administração"*, cuja principal característica seria a ampliação da participação social nas atividades administrativas. O autor pondera ainda que a participação na Administração Pública poderá conferir *"maior eficiência no desempenho da função administrativa e maior justiça da decisão administrativa"* (Oliveira, 2011, p. 6819), principalmente no desempenho da principal atribuição do Estado contemporâneo, que é a efetivação de direitos fundamentais.

A conjunção dos fundamentos constitucionais da cidadania e do pluralismo político, bem como do objetivo fundamental de solidariedade, permite-nos construir a hipótese da República Federativa do Brasil enquanto uma sociedade, pelo menos no plano normativo, aberta e, consequentemente, uma sociedade de cidadania ativa e pluralismo interpretativo.

Assim, a participação fomentada pela Constituição Federal passou a ser objeto de estudo da literatura especializada, principalmente com foco na perspectiva da sociedade civil. No entanto, como alertam CLÓVIS HENRIQUE SOUZA e ROBERTO PIRES:

> *Inicialmente, os trabalhos ressaltavam os benefícios da conquista de espaços de participação. Em seguida, observavam com ceticismo as dificuldades de concretização de ideais democráticos*

> *e, posteriormente, delineavam distintas estratégias de avaliação (2013, p. 279).*

No que tange às questões ambientais, a participação não é só uma faculdade dos cidadãos pertencentes a um determinado Estado Democrático. Como se pretende demonstrar a seguir, a participação, em virtude da natureza e características dos problemas que permeiam o meio ambiente, consiste em verdade em um direito indisponível desses cidadãos. A participação efetiva, paritária e informada constitui, portanto, instrumento democrático indispensável. Obviamente desafios, resistências e falhas eram esperados nesse processo e são a realidade atual.

Nosso começo, portanto, não é o da esperança quase ingênua da construção da participação social e da cidadania ativa, mas sim o cotidiano que se seguiu à conquista normativa desse ideal, ou seja, a materialização dos esforços para criação dessa nova cidadã e desse novo cidadão que carrega toda a bagagem que é a história brasileira e que dispensa apresentações.

1.3. Governança ambiental: entre correntes e conceitos

Ora, o cenário apresentado nos leva para a percepção de um repensar da própria democracia que vivemos e que queremos viver, com o pano de fundo do crescimento da participação social. Como não poderia deixar de ser, esses debates têm consequências para o modo como moldamos a tutela do meio ambiente, até mesmo porque, como demonstrou AVRITZER (2009), o movimento ambientalista tem influenciado e sido espaço de experimentos das transformações em curso. Nossa tarefa doravante é, portanto, examinar nos limites desse trabalho o surgimento de uma “governança ambiental” marcada pela participação, consensualidade, visão integrativa, descentralização e valorização da sociotécnica enquanto resultado, ainda em curso, da transformação da própria democracia.

O termo governança, segundo estudos elaborados por MARIA HELENA CASTRO SANTOS (1996), surge para as ciências sociais no contexto de crise de governabilidade dos países em desenvolvimento nos anos 1960 e 70, ou seja, surge como resposta à incapacidade de os Estados lidarem com a crescente participação política da sociedade – partidos políticos, empresas, sociedade civil etc. – sem entrar em colapso. A autora explica que a governança passa a ser

estruturada enquanto um modelo de arranjo institucional do Estado capaz de lidar com todos os *inputs,* ou seja, o conjunto de interesses de todos os atores da sociedade, convertendo-os em *outputs*, políticas públicas.

ANGELA ALONSO e VALERIANO COSTA (2004) esclarecem que da crise do Estado de Bem-Estar Social, em que essas múltiplas demandas são exigidas de um Estado sem arranjos institucionais adequados, surge a alternativa de criação de espaços de tomada de decisão que incluam essa gama de novos atores sociais. As principais características desses arranjos seriam:

> *a) cooperação entre agentes estatais e não estatais; b) relações interativas contínuas em circuitos de decisão multipolares; c) regras do jogo negociadas e estabelecidas coletivamente, fora da influência do mercado e da hierarquia burocrática (Alonso & Costa, 2004, p. 292).*

ORLY LOBEL afirma que há uma transformação do paradigma de regulação para o da governança, transformação esta já analisada por uma série de teóricos do direito[3]. A governança seria caracterizada, de forma bastante sucinta, pela descentralização, deslocamento da regulação estatal privativa para um modelo de colaboração com outros atores, busca pela coesão e consenso social, dentre outras. Para o autor, o paradigma de governança consiste em transformação profunda do modelo de Estado que conhecemos e não em uma simples reforma (Lobel, 2005).

No que concerne ao aspecto jurídico desse novo paradigma, FÁBIO NUSDEO (2009) esclarece que há uma transição do modelo regulatório para aquilo que a teoria denominou como "direito reflexivo". Para o autor, essa transformação tem suas origens na própria crise da regulação, que, de forma muito simplificada, deriva da dificuldade de implementação das inúmeras regulações criadas no contexto de garantia de direitos. Como reflexo, segundo o autor, há percepção de que *"a forma adequada de regular será não regular diretamente, mas oferecer condições ou*

---

[3] Segundo o Autor, o conceito de governança emerge de uma série de teorias: *"governance model emerges from a myriad of recent scholarly theories including 'reflexive law', 'soft law', 'collaborative governance', 'democratic experimentalism', 'responsive regulation', 'outsourcing regulation', 'reconstitutive law', 'post-regulatory law', 'revitalizing regulation', 'regulatory pluralism', 'decentering regulation', 'meta-regulation', 'contractarian law', 'communicative gov- ernance', 'negotiated governance', 'destabilization rights', 'cooperative implementation', 'interactive compliance', 'public laboratories', 'deepened democracy and empowered participatory governance', 'pragmatic lawyering', 'nonrival partnership' and 'a daring legal system'"* (Lobel, 2005, pp. 266-267).

parâmetros para que a norma nasça espontaneamente dentro do próprio setor, ou setores a serem regulados" (2009, p. 173). GUNTHER TEUBNER, responsável pelo diagnóstico e pela sistematização do movimento do Direito Reflexivo, define o movimento como "*stage, in wich law becomes a system for the coordination of action within and between semi-autonomous social subsystems"* (1983, p. 246).

Logo, como primeiro elemento dessa governança ambiental, temos a participação e consensualidade enquanto diretrizes. MARIA ELISABETH GRIMBERG aponta o termo governança enquanto um conceito em construção pela teoria social, termo este que *"reflete necessariamente os interesses dos atores que a ele se referem"* (2005, p. 32). Sobre o tema, MARCO AKERMAN propõe que:

> *Os mecanismos tradicionais de governo têm se mostrado insuficientes para a consecução desse novo intento. Há que se inventar novas arquiteturas de governo. Governar não precisa ser, apenas, o exercício de um mero poder executivo, mas o ato e o processo de organizar e articular relações entre diferentes categorias de atores (2004, p. 135).*

Na mesma linha, ANDRÉ CASTRO CARVALHO, analisado a Administração consensual no Brasil, aborda esse mesmo fenômeno, ou seja, a necessidade de compartilhamento pela Administração Pública para com a sociedade do processo de elaboração de uma política pública. O autor ainda aponta para os benefícios dessa consensualidade para o fortalecimento da política pública no que concerne às descontinuidades políticas inerentes ao nosso regime de governo (Carvalho, 2012).

Note-se, que tratamos de um tipo de participação direta ou semidireta, ou seja, a que demanda a atuação dos atores sociais ou grupos de interesse diretamente na tomada de decisão. Nos valemos aqui da classificação organizada por ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, segundo a qual haveria três tipos de participação em nosso modelo democrático: 1) direta, exercida pelos próprios cidadãos; 2) semidireta, em que a participação se realiza por meio de grupos de interesse que representam interesse dos cidadãos; e, 3) indireta, *"pela via da representação político-eleitoral, através do voto e dos partidos políticos"* (2011, p. 124).

Esse novo modelo de governança, marcado pelo caráter democrático, coloca em debate justamente as instâncias de participação popular (Akerman, 2004). Para MARIA ELISABETH GRIMBERG,

> *Implementar processos de gestão participativa implica criar um sistema de governança que incorpore as decisões de atores sociais plurais. Implica, por outro lado, que as organizações da sociedade civil se articulem, elaborem propostas, criem instrumentos para comprometimento do executivo com as demandas sociais, exijam o cumprimento dos compromissos, pressionem por novos espaços de compartilhamento da gestão e ocupem os já existentes (2005, p. 34).*

Complementa este conceito MARIA HELENA CASTRO SANTOS, pontuando que:

> *'Governance', conforme Melo, refere-se ao modus operandi das políticas governamentais — quando se preocupa, dentre outras, com questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do mix apropriado do público/privado nas políticas, à questão da participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao escopo global dos programas (1996, p. 8).*

No mesmo sentido, os teóricos que analisam o fenômeno do Estado de Direito Ambiental, como JOSÉ RUBENS MORATO LEITE, INGO SARLET, THIAGO FERTEINSEIFER, dentre outros, apontam para a participação como elemento chave na governança ambiental contemporânea. Para LEITE, é necessária uma "cidadania participativa", ou seja, a construção de uma democracia ambiental que *"amparada em uma legislação avançada (...) encoraje e estimule o exercício da responsabilidade solidária*" (2011, p. 181).

Ademais, exige-se dessa governança do meio ambiente uma visão integrada, ou seja, uma visão holística que considere fatores sociais, ambientais, econômicos de forma equilibrada, bem como que considere a relação existente entre os recursos ambientais variados para planejar sua governança.

A descentralização também surge como elemento central na governança ambiental democrática. Isso, pois, como esclarece JACOBI, a participação surge como *"instrumento de fortalecimento da sociedade civil"*, ou seja, *"se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso"* (1996, p. 25). Obviamente, essa redistribuição de poder em um país das proporções do Brasil demanda uma descentralização com vistas a ramificar esse processo nos

mais variados espaços e territórios da governança ambiental. A não descentralização consistiria em uma verdadeira exclusão de certos atores sociais da participação ambiental.

Outro elemento da governança ambiental, é a superação da ditadura da técnica e um tímido encaminhamento para uma noção sociotécnica do meio ambiente. Ou seja, cai a máscara da ciência e da técnica como diretrizes imparciais e neutras na tomada de decisão e valorizam-se outras formas de saberes nesse processo. CARLOS JOSÉ SALDANHA MACHADO, analisando o caso da governança de recursos hídricos, propõe que

> *Uma prática efetiva de gestão pública colegiada, integrada, orientada pela lógica da negociação sociotécnica, significa agir visando ao ajuste de interesses entre as propostas resultantes do diagnóstico técnico-científico e das legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita o território de uma bacia hidrográfica, ou seja, entre os diversos atores da dinâmica territorial envolvidos em sua organização, como os agricultores, os industriais e as coletividades locais, e os entes do aparelho de Estado (2003, p. 128)*.

Assim, a governança surge como alternativa à gestão e ao gerenciamento, que por longa data foram as diretrizes da tutela ambiental. Gerir/gerenciar o meio ambiente não é medida razoável para lidar com a complexidade de interesses que perpassam a temática.

A governança ambiental é, portanto, um conceito em construção na teoria jurídica e social, sem que possamos apontar esse ou aquele teórico que nos apresente um conceito fechado e conciso. No entanto, fica evidente quanto o paradigma da governança consiste em transformação estrutural das relações do Estado com seus cidadãos.

1.4. Mecanismo de participação na governança ambiental brasileira

A governança ambiental democrática constitui paradigma da legislação brasileira, conforme demonstramos. Esse modelo de governança, em alguma medida, vem sendo implementado nas mais diversas áreas da tutela ambiental. Sem querer esgotar o estudo da governança ambiental no Brasil, apresentamos a

título ilustrativo e comparativo alguns dos sistemas ambientais que adotam, pelo menos em tese, o modelo de governança democrática supradescrito.

Talvez o maior exemplo de governança ambiental que privilegia a participação e a deliberação conjunta seja a dos recursos hídricos estabelecida pela Lei 9.433/91, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos. A PNRH inovou ao estabelecer um sistema de gestão descentralizado e participativo por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas (art. 37) e das Agências de Águas, que efetivamente gerenciam esses recursos, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e da Agência Nacional das Águas (ANA). O CNRH consiste em órgão colegiado que ocupa o ápice do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Suas competências encontram-se definidas no art. 35, da Lei 9.433/1997, incluindo, dentre outras, estabelecer as diretrizes complementares da PNRH, estabelecer e apreciar propostas de alterações normativas sobre os recursos hídricos, deliberar sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos que extrapolem o território de um Estado etc. Os Comitês de Bacia Hidrográfica, por sua vez, constituem órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, atuando na jurisdição territorial das respectivas bacias. Deve-se destacar que se tratam de órgãos participativos, uma vez que são compostos por integrantes de diferentes setores.

Outro exemplo relevante de governança ambiental democrática no Brasil refere-se à gestão dos espaços territoriais especialmente protegidos, disciplinados pela lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. O sistema de unidades de conservação é regulado pela Lei nº 9.985/2000, que estabelece como diretrizes da criação dessas unidades, em seu artigo 5º, III, a "*participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão*" das unidades.

O sistema, preocupado com a efetividade dessa participação, se vale da obrigatoriedade de submissão do decreto instituidor da unidade de conservação a consulta pública, ocasião em que poderão ser discutidos a localização, a dimensão e os limites da unidade de conservação. O SNUC, portanto, realiza uma tentativa de assegurar que a gestão seja sociotécnica, descentralizada, integrada, participativa e consensual.

PAULO DE BESSA ANTUNES (2012), analisando esse novo modelo participativo instituído pelo SNUC, destaca a gestão compartilhada das unidades

de conservação por meio de Conselhos Consultivos ou Deliberativos. Tais figuras permitem a participação paritária e organizada da sociedade em geral, Administração Pública e populações vizinhas à UC. Nesse sentido, vale a pena analisar os §§1º e 2º, do artigo 17, do Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou o SNUC:

> *§ 1º A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais* ***dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins****, tais como* ***pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas****.*
> *§ 2º A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber,* ***a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado*** *atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica* (Grifo nosso).

A composição paritária com atores técnicos e sociais, somada ao exame das competências destes Conselhos previstas no artigo 20 do Decreto nº 4.340/2002, que incluem a elaboração de diretrizes, bem como a tomada de decisão e manifestação em questões de interesse para a UC, é indicativo de claro direcionamento para um modelo de governança ambiental democrática.

Na mesma linha, os Conselhos Ambientais em nível federal, estadual e municipal são, em verdade, o modelo geral de governança ambiental democrática que os demais sistemas replicam. A opção pelo estabelecimento de conselhos em todos os níveis da federação demonstra a orientação por uma governança descentralizada e integrada. Segundo MACHADO (2009), os conselhos ambientais no Brasil adotaram o modelo da colegialidade, ou seja, órgãos com composição múltipla, deliberações públicas, reuniões periódicas, participação de interesses variados da sociedade na tomada de decisão, que buscam o fornecimento de informações, bem como de formação de consensos.

JACOBI (2005) aponta que esses conselhos visam assegurar a participação dos atores sociais e contam com uma composição de representantes de entidades ambientalistas e outros segmentos da sociedade civil. Pontua também, que as

funções desses conselhos podem variar entre meramente consultivos, mas também podem ser regulamentadores ou deliberativos. Essa composição mista visa assegurar o caráter sociotécnico e participativo da governança ambiental democrática.

Obviamente sem objetivar o esgotamento do estudo da governança ambiental em todas as searas de tutela ambiental do ordenamento brasileiro, essa pequena amostra de microssistemas de governança constitui ao mesmo tempo em evidência da transformação descrita nesse capítulo, bem como em ilustração para análise mais detida que se fará a seguir acerca da participação na governança ambiental.

Até o momento verificamos, portanto, alguns aspectos importantes para a pesquisa que desenvolvemos. O cenário abordado de complexidade, risco e injustiça ambiental que permeia as questões ambientais, impõe desafios que demonstram a fragilidade e insuficiência do modelo tradicional de gestão puramente estatal, centralizada, técnica e não participativa.

As transformações na própria democracia brasileira pós Ditadura Militar se expandem para a tutela do meio ambiente. A demanda por participação, informação qualificada e maior consensualidade na Administração Pública, transformam o paradigma de gestão pública em governança democrática. Ficou evidente, outrossim, que há ganhos qualitativos para a tutela ambiental com a participação, consensualidade, descentralização e compartilhamento com atores externos ao Poder Público frente à dificuldade ou mesmo impossibilidade de o Estado possuir estrutura institucional e agentes capacitados para atuar em todas as frentes em que se exige uma tutela ambiental. A pluralidade de atores no processo de tomada de decisão enriquece e, principalmente, legitima o debate e a tomada de decisão.

2. A PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA[4] AMBIENTAL

"As monoculturas da mente fazem a diversidade desaparecer da percepção e, consequentemente, do mundo."

(Vandana Shiva)

Abordamos de forma abstrata no capítulo anterior as premissas do nosso estudo, bem como os fundamentos normativos e o conceito teórico de governança ambiental. Apesar desta análise, carecemos ainda de contornos e conteúdo, se não precisos, mas ao menos nítidos da participação que qualifica uma governança enquanto democrática. A tarefa que se coloca ao presente capítulo, portanto, é justamente uma tentativa de delimitar essa qualidade democrática que os teóricos apontam enquanto desejável.

Ora, desculpas a parte, mas devemos alertar aos leitores acerca das evidentes limitações e recortes do presente estudo, que se desenvolve no âmbito da teoria jurídica ambiental com uma interface com as ciências políticas e sociais. Mais importante que esse alerta é a nota acerca da opção por um tipo de análise teórica que julgamos mais adequada: a da participação por meio dos grupos de interesse.

A opção por essa teoria, se deu em virtude do próprio modelo de governança ambiental adotado no Brasil, como veremos detalhadamente ao longo do trabalho. Sem adiantar a pesquisa que será desenvolvida (e a breve descrição de alguns microssistemas de governança ambiental no capítulo 1 demonstrou), notamos que há uma opção por assegurar uma participação semidireta (Mirra, 2011), ou seja, garantindo a representatividade nos espaços de participação por meio de reserva paritária de cadeiras, cargos ou vagas para representantes de diferentes interesses sociais. Posto isso, analisaremos a teoria dos grupos de interesse em si e dos principais grupos de interesse que atuam na área ambiental.

Em seguida, realizaremos pesquisa sobre os aspectos institucionais da participação, ou seja, buscaremos na teoria institucionalista que examina o papel dos grupos de interesse o conteúdo adequado do desenho institucional de

[4] O termo "Governança Ambiental" será utilizado nesse trabalho com o sentido atribuído por Emílio F. Moran, ou seja, relaciona-se *" (…) com as instituições e com a forma como as sociedades se organizam para alcançar seus objetivos. "* (2008, p. 150). O termo será analisado com profundidade no capítulo 2.

governança democrática. Assim, nos valeremos principalmente da obra de ARCHON FUNG, para definir quais qualidades são necessárias para a classificação de uma governança como democrática e quais são os elementos estruturais que asseguram estas.

Por fim, na mesma literatura dos grupos de interesse, traçaremos uma síntese dos principais problemas e desafios na construção dessa governança ambiental democrática. O foco continuará sendo na análise dos institucionalistas, mas aproveitamos para indicar alguns outros obstáculos relevantes apontados pelos críticos do pluralismo.

2.2. Quem participa: uma abordagem da Teoria dos Grupos de Interesse

Estabelecido o cenário teórico em que o presente trabalho se situa, qual seja, o da democracia participativa, passamos às nossas perguntas seguintes: quem participa? Quem deve participar? Ou seja, quem são os atores sociais ou grupos de interesses existentes em uma sociedade aos quais deve se assegurar o direito à fala e participação na tomada de decisão?

Nosso debate acerca dos atores que participam da governança ambiental será fundamentado na Teoria dos Grupos de Interesse (Gilens & Page, 2014; Thomas, 2009; Latham, 1952). Essa teoria, por sua vez, surge no âmbito da crítica à Teoria Pluralista, que critica a visão do Estado enquanto um todo unitário, defendendo que este é meramente uma associação dentre as várias associações que compõem uma sociedade (Latham, 1952). Para EARL LATHAM, os pluralistas permitiram a compreensão de dois importantes fatos: a organização da sociedade por meio de grupos, tanto em seu aspecto econômico quanto social, e a infinidade de possibilidades de acomodações entre o singular e o universal, *"master principle that makes it possible to produce unities out of multiplicities of dissimilar parts"* (Latham, 1952, p. 380).

Analisando a natureza desses grupos que compõem a sociedade, os pluralistas pontuam que se tratam de estruturas de poder, *"because they concentrate human wit, energy, and muscle for the achievement of received purposes"* (Latham, 1952, p. 382). Assim, temos que o elemento central dos grupos são justamente os indivíduos que os compõem. Nesse sentido, o papel do Estado,

para os pluralistas, é o de coordenar os interesses representados pelos diversos grupos na tentativa de criação de um consenso. Nas palavras de LATHAM:

> *Established as custodian of the consensus, the state helps to formulate and to promote normative goals, as well as to police the agreed rules. In the exercise of its normative functions, it may even require the abolition of groups or a radical revision of their internal structure (1952, p. 384).*

A partir desse paradigma estabelecido pelos pluralistas, que dominou os EUA até meados do século XX, uma série de teóricos desenvolveram estudos que, em sua grande parte, são duras críticas àquele grupo. É dessas críticas que surgiu a maior parte dos estudos que embasam a Teoria dos Grupos de Interesse. Segundo CLIVE THOMAS (2004), não há dentre os teóricos e acadêmicos um conceito fechado do que seriam os "grupos de interesse"[5], de modo que o ideal para o autor é uma definição abrangente. Vejamos:

> *An interest group is an association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor (Thomas, 2004, p. 4).*

Quanto à abrangência do conceito, a definição de THOMAS abarca tanto os grupos de indivíduos formalmente constituídos, como, por exemplo, cooperativas, associações civis, ONGs, bem como grupos informais, que não possuem uma organização oficial. Ademais, o conceito engloba os grupos de interesse que são formados por outros grupos, por exemplo, as confederações, e que recebem a denominação de *"peak associations"*. Por fim, dentre os grupos de interesse, temos aqueles que representam interesses institucionais, como lobistas, agências de consultoria, *think thanks*, universidades públicas, a própria Administração Pública.

A Teoria dos Grupos de Interesse, segundo THOMAS, a par da complexidade da realidade, propõe algumas categorias de atores sociais. Em uma primeira classificação, podemos vislumbrar os grupos de interesses informais, que são aqueles que se contrapõem aos grupos de interesse formais, ou seja, aqueles formalmente reconhecidos, por exemplo, pela lei (2009, pp. 6-7). Essas duas

[5] Segundo THOMAS, geralmente os termos *"interest"* e *"lobby"* são usados como sinônimos de grupo de interesse, mas o autor ressalta que esses são termos mais abrangentes e que a substituição nem sempre é exata (Thomas, 2004, p. 5).

categorias são agrupadas no que a teoria política denominou *"Interests"*, ou seja, *"a very broad category that embraces individuals, groups, organizations and other segments of society that have some common need or purpose"*, lembrando que *"Not all interests have political goals. But in interest groups studies the term is used broadly to embrace both organized and informal organizations seeking some political benefit"* (2009, p. 7).

Os grupos de interesse atuam para assegurar os interesses que representam por meio do lobby, que ocorre em três fases: 1) ganhando acesso ao aparato público de tomada de decisão; 2) criando uma estratégia de defesa dos interesses do grupo nesse espaço; e, 3) influenciando os *"policy makers"* quanto aos interesses do grupo (Thomas, 2004). Assim, diferente do ideal pejorativo normalmente associado ao lobby no Brasil, a ação esclarecida por THOMAS consiste no legítimo exercício da participação no processo de tomada de decisão. Portanto, define lobby Como:

> *The interaction of a group or interest with policy makers, either directly or indirectly, that has a view to in lucking current policy or creating a relationship conducive to shaping future policy to the benefit of that group or interest (Thomas, 2004, p. 6).*

Para GILENS e PAGE, há suporte empírico que demonstre a relevância da atuação dos grupos de interesse na tomada de decisão. Ressaltam ainda o caráter dessa atuação, que *" it is often deployed against proposed policy changes"* (2014, p. 19).

A compreensão da ação dos grupos de interesse passa necessariamente pelo exame da Teoria da Ação Coletiva, tendo como referência a clássica obra de MANCUR OLSON, *A lógica da ação coletiva*, cujo foco é o estudo dos grupos econômicos, ou seja, aqueles formados por indivíduos racionais[6] (Mancuso, 2003), mas que pode ser aplicada na atuação de outros grupos. Segundo MARCELLO FRAGANO BAIRD (2012), OLSON examina a dissociação entre a lógica da ação individual, qual seja, de agir para maximizar os benefícios pessoais, e a lógica da ação coletiva, em que não se pode assumir que um grupo de indivíduos com interesses comuns irá necessariamente agir para maximizar os benefícios coletivos.

[6] Indivíduo racional é aquele que procura realizar seus objetivos de forma eficiente, ou seja, realizando análises de custo benefício (Olson, 2011).

Assim, OLSON analisa a atuação dos indivíduos nos diferentes grupos para compreender, em última análise, a própria ação dos grupos. Sob essa perspectiva, os indivíduos no âmbito de um grupo de interesse buscarão o benefício coletivo e pautarão sua atuação em uma análise racional.

Um benefício coletivo caracteriza-se por ser partilhável, ou seja, pode ser fruido igualmente por todos sem perder suas caracterísiticas, e não exclusivo, quer dizer, o acesso ao benefício é universal a todos os membros do grupo. Nas palavras de OLSON, *"Os benefícios coletivos são benefícios caracteristicamente organizacionais, já que os benefícios não-coletivos comuns sempre podem ser alcançados através da ação individual, e somente quando há propósitos comuns ou benefícios coletivos em jogo a organização ou ação grupal se faz necessária."* (2011, p. 28).

Segundo WAGNER PRALON MANCUSO:

> *A ideia central de Olson é que o interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo nem sempre é suficiente para levar cada um deles a contribuir para a obtenção desse benefício. Há circunstâncias em que o indivíduo racional, buscando maximizar seu próprio bem-estar, prefere que os outros membros do grupo paguem o custo da obtenção do benefício coletivo para, assim, poder gozar das vantagens dele oriundas sem ter gasto nada. A decisão de todo indivíduo racional sobre se irá ou não contribuir para a obtenção do benefício coletivo (e, em caso de decisão positiva, sobre o volume da sua contribuição) depende de um cálculo, onde o indivíduo considera: a) o custo marginal de fornecer o benefício coletivo em alguma medida; b) o benefício marginal oriundo do fornecimento do benefício coletivo em alguma medida e c) a quantidade do benefício coletivo já fornecida (2003, pp. 63-64).*

Logo, se depender da ação coletiva voluntária, estaremos diante do fenômeno do *"free rider"*, quando *"a atitude de indivíduos racionais e auto interessados que, mesmo considerando desejável a obtenção de um benefício coletivo, não se dispõem a colaborar para ela, pois esperam que outros indivíduos o façam"* (Mancuso, 2003, p. 64). Assim, a teoria de OLSON vai contra a premissa do Liberalismo de que todos os indivíduos buscando racionalmente o seu bem individual trariam o bem geral. O autor demonstra que, pelo contrário, os

comportamentos individuais levam a uma tragédia dos bens comuns, por conta dos *free riders*.

Em matéria ambiental, as atividades humanas em geral tendem a se beneficiar do valor coletivo do meio ambiente equilibrado, gerando externalidades negativas. Em matéria ambiental, as externalidades negativas são uma constante bastante comum. Tal fenômeno foi de certa forma explicado pela consagrada teoria da "tragédia dos comuns" de GARRET HARDIN, segundo a qual os bens que pertencem indistintamente a uma coletividade, como o meio ambiente, carecem daquele cuidado que normalmente se tem com o bem privado. Isto, pois a lógica capitalista de otimização do lucro impõe que os agentes econômicos aufiram o maior lucro com o menor custo. Logo, investir na proteção e manutenção do meio ambiente individualmente é uma ação contra produtiva, condenando os bens de uso comum à exploração irracional. Trata-se exatamente da constatação de OLSON quanto à ação coletiva de um modo geral.

Não é nosso objetivo nesse trabalho revisitar e esmiuçar por completo a obra de OLSON, mas tão somente nos valer dos aspectos relevantes para o exame da atuação dos grupos de interesse na governança ambiental. A preservação do meio ambiente é evidentemente uma atividade que gera benefícios coletivos, no sentido definido por OLSON, e que desincentiva a atividade individual pelos custos inerentes. Logo, há um evidente estímulo para que esta tutela seja realizada sobre o prisma da ação coletiva.

No entanto, os contornos desta "preservação ambiental" não são evidentes, mas frutos de disputas e interesses contrapostos. O movimento ambientalista sustentará determinadas medidas, o movimento por moradia outras, os empresários terão uma visão diversa e assim por diante.

Desse modo, passamos à análise, à luz da "Teoria da Ação Coletiva", dos principais grupos de interesse atuantes nas tomadas de decisão ambientais. Dividimos essa análise de forma mais ou menos arbitrária, mas com o intuito de facilitar a discussão teórica, em três blocos que representam macro interesses: grupos de interesse empresariais; grupos de interesse coletivo; grupos de interesse oficiais.

2.2.1. Grupos de interesse empresariais[7]

Inicialmente, analisaremos um grupo de interesse que convencionamos denominar, para os fins desse trabalho, como “grupos de interesse empresariais”. Esses grupos englobam grupos empresarias, acionistas, indústrias, organizações de classe, sindicatos patronais, agropecuaristas, dentre outros.

Além desses grupos, YURI KASAHARA analisa a atuação, frente ao Congresso Nacional, de um grupo de interesses específico: o “empresariado financeiro”. O termo foi utilizado para compreender um grupo abrangente de atores, como bancos, corretoras, financiadoras etc., que, apesar de representarem interesses diversos, guardam em comum a defesa de interesses financeiros. Tais atores tendem a agir de forma cooperativa por meio de instituições com a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Associação Nacional de Bancos de Investimento (Anbid) (Kasahara, 2009). Dentre as formas de atuação desse grupo, o autor cita o lobby no Poder Legislativo, a representação de interesses no Supremo Tribunal Federal por meio das proposituras de ações de controle concentrado de constitucionalidade pelas confederações do empresariado financeiro, bem como por meio de negociações nos órgãos reguladores.

Fica evidente a vasta gama de grupos que integra a classificação proposta, sendo o fator aglutinador dos mesmos sua atuação essencialmente econômica e privada. Os grupos de interesse empresariais são, em verdade, o foco da obra de OLSON, visto que é deles que se pode esperar um comportamento racional mais puro, ou seja, em que a ação coletiva seja guiada por análises de custo benefício com objetivo de maximizar lucros e minimizar custos.

Na governança ambiental, via de regra e de forma bastante simplista, os interesses empresariais são de alguma forma contrapostos aos benefícios ambientais, visto que a proteção do meio ambiente implica em custos de produção a serem internalizados pelo setor empresarial. Evidenmente, há setores privados

[7] Para os fins deste trabalho, na mesma linha adotada por BAIRD (2012, p. 17), adotaremos a terminologia “grupos de interesse empresariais” para nos referir aos atores sociais que são destinatários da regulação imposta pela PNRS e suas normas regulamentadoras. Nesse sentido, como se demonstrará detidamente ao longo desse item, os grupos de interesse empresariais representam majoritariamente interesses privados de atores, como indústrias, importadores, distribuidores, comerciantes, instituições financeiras etc.

que estão mudando esta percepção, mas por hora fiquemos com a regra geral. Desse modo, é comum nas disputas sobre a tomada de decisões em matéria pública ambiental, a verificação de uma atuação desses grupos que vise sempre a diminuição dos encargos do setor quanto à proteção ambiental, como recentemente se verificou na elaboração da Lei nº 12.651/12 (Lei Florestal), ou na batalha pela autorização da utilização de organismos geneticamente modificados no processo de aprovação da Lei nº 11.105/05 (Lei de Biossegurança) (Taglialegna, 2005).

Em um contexto de tutela do meio ambiente, geralmente os grupos de interesse empresariais, por deter um poder econômico maior que os demais grupos a serem analisados, os de interesse coletivo e oficial, podem ser classificados na taxinomia de grupos elaborada por OLSON enquanto grupos privilegiados. Trata-se, portanto, daqueles grupos em que *"cada um dos seus membros, ou pelo menos um deles, tem um incentivo para se esforçar para que o benefício coletivo seja provido mesmo que ele tenha de arcar sozinho com todo o ônus"* (Olson, 2011, p. 62). No caso desses grupos, o benefício comum, de forma bastante genérica, é a diminuição dos custos para o desenvolvimento de suas atividades, e o incentivo é a ampliação dos lucros. Notadamente, a ação desses grupos poderá conflitar com a dos grupos de interesses coletivos que visam como benefícios comuns o meio ambiente sadio e equilibrado, justiça ambiental, dentre outros.

Os grupos de interesse empresariais, por deterem recursos humanos e financeiros privilegiados em relação aos demais e que são indispensáveis à participação nos processos de tomada de decisão, ficam em situação de assimetria. EUGÊNIA ROSA CABRAL, que analisa a participação desses grupos no CONAMA, demonstrou empiricamente essa assimetria, visto que nos casos analisados o empresariado representava a maior porcentagem dos presentes e apresentava propostas para todos os casos. Segundo a autora, o sucesso da atuação do empresariado nesses processos se deve a três fatores: "*capacidade de transformar recursos financeiros e humanos em participação efetiva; habilidade para formar coalizão com outros grupos; compatibilidade de suas propostas com a posição de atores políticos relevantes"* (2007, p. 20).

A conclusão dos efeitos dessa assimetria de poder dos grupos de interesse empresariais nos processos de tomada de decisão é bastante comum nas análises de grupo de interesse (Baird, 2012; Cabral, 2007; Gilens & Page, 2014; Kasahara,

2009; Mancuso, 2003). Soma-se a isso, a natureza geralmente contraposta dos interesses econômicos e ambientais. Desse modo, qualquer arranjo de governança ambiental deverá contar com ferramentas que assegurem a mitigação desses efeitos para que se estabeleça um regime de participação plena, legitima, justa e eficaz, conforme se analisará ao longo deste trabalho.

2.2.2. Grupos de interesse coletivo[8]

No que tange à governança ambiental, outra categoria são os "grupos de interesse coletivo". Tal como apontado no item anterior, nos valemos do termo utilizado por BAIRD (2012, p. 17) para englobar todos os atores sociais que atuam na defesa de benefícios difusos e coletivos, como ONGs, associações civis, movimentos sociais, entidades de pesquisa, universidades etc.

Nesse ponto, cumpre pontuar sobre a existência de uma variedade infinita de modalidades de grupo nessa categoria que defendem interesses diversos. A título de simplificação, apontamos por hora duas categorias: os grupos de viés ambiental estrito sensu e os grupos de viés socioambiental. A despeito de a concepção de meio ambiente ser abrangente, abarcando tanto interesses ambientais estrito senso quanto interesses sociais, é comum a formação de grupos que se especializam na defesa de um ou outro interesse.

Tais grupos, independentemente do tipo específico de interesse que defendam, representam via de regra os interesses da sociedade civil. Logo surge o problema da enorme dificuldade de definição do que seria essa sociedade civil, visto que esse grupo de atores assume contornos e propósitos distintos em cada contexto histórico, político, social e econômico.

NORBERTO BOBBIO nos apresenta um conceito negativo formulado pela doutrina de Teoria Geral do Estado de *"sociedade civil como conjunto de relações não reguladas pelo Estado, e, portanto, como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal"* (2007, p. 34). Para um ramo

[8] A utilização do termo "coletivo" para qualificar os grupos de interesse estudados neste item não se confunde com a terminologia adotada pelo microssistema do processo coletivo na Lei nº 7.347/85 e no Código de Defesa do Consumidor, que contrapõe os interesses difusos aos interesses coletivos e aos interesses individuais homogêneos. No presente trabalho, a utilização do termo "grupo de interesses coletivos" dar-seá com o sentido lato do termo "coletivo", englobando, portanto, as três espécies de interesses citadas.

da teoria jurídica contemporânea, a sociedade civil tem sido estudada no âmbito do Direito do Terceiro Setor. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA (2007) esclarece que esse ramo jurídico surge exatamente do processo de ampliação da participação social nas atividades estatais. Para CLIVE THOMAS, a sociedade civil pode ser definida como:

> *The array of voluntary groups and organizations in society, situated between the family and government. Some scholars confine the term to organizations engaging in politics while others include all voluntary organizations. Generally, civil society is considered stronger the more independent it is from government as in the U.S. and Western Europe. The more civil society is integrated with or co-opted by government, as in the past in Latin America, the weaker it is perceived to be. The stronger is civil society, the more possibility for establishing and consolidating liberal democracy (2010, p. 4).*

É importante atentar para o fato de que as instituições da sociedade civil são extremamente plurais, não representando em absoluto um "todo monolítico". JACOBI (1996) ressalta que durante a década de 1980 no Brasil, verificou-se a complexidade das instituições da sociedade civil, o que demandou uma maior especialização dos espaços públicos por meio de assessorias.

CLIVE THOMAS (2009), em análise à atuação dos grupos de interesse na América Latina como um todo, destaca que os grupos dessa região raramente se organizam formalmente, o que o autor explica como consequência do processo histórico-político. Isso, pois, de uma forma geral, os países latino-americanos vivenciaram uma espiral de variações entre regimes autoritários e democráticos, o que prejudicou a linearidade de desenvolvimento dos grupos de interesse.

Assim, no contexto brasileiro, temos que a sociedade civil que hoje atua no país é fruto do processo de redemocratização pós-ditadura. Para AVRITZER (2012), a sociedade civil brasileira surge como "conceito tripartite", ou seja, como força opositora aos atores econômicos e aos estatais. No entanto, essa inicial demarcação de espaço pelos atores da sociedade civil perdeu força em meados dos anos 1990, dando espaço a uma nova forma de atuação civil: a interdependência da sociedade civil com o Estado.

DAGNINO (2004) alerta para a redefinição de sentido do conceito de sociedade civil que ainda está em curso no Brasil. A autora demonstra que há uma

simplificação do conceito e uma crescente redução da sociedade civil às ONGs e ao denominado "Terceiro Setor". Além disso, DAGNINO denuncia o processo de marginalização e às vezes até mesmo criminalização dos movimentos sociais. Para a autora, esses dois fenômenos se relacionam na medida em que fazem parte de uma postura do Estado de buscar na sociedade interlocutores sociais por ele classificados como "confiáveis". Trata-se de denúncia importante para a análise de qualquer mecanismo de participação social, visto que indica um enviesamento do Estado da seleção dos grupos de interesse da sociedade civil que possuíram voz na tomada de decisão.

Principalmente quanto aos grupos de interesse coletivo, surge o debate acerca do papel do próprio indivíduo. Para LATHAM, os indivíduos não estão excluídos enquanto atores sociais nesse modelo de sociedade de grupos de interesse. Pelo contrário, os indivíduos são os motores desse modelo. Em suas palavras:

> *To this it may be said that individuals are, of course, important as political actors, when they move others to responsive behavior, or represent them, or acquire their support or tolerance. That is to say, they are significant politically in the group relations they establish and organize, or modify, or destroy (Latham, 1952, p. 397).*

No entanto, como resultado do processo de implementação do Estado de Bem-Estar Social, temos um tipo de indivíduo altamente dependente da burocracia estatal e com pouca habilidade e disposição para participar voluntariamente. MARCOS NOBRE (2004) defende que esse processo histórico, iniciado no pós-Segunda Guerra Mundial, resultou na criação de cidadãos *"clientes"*, ou seja, frutos do paternalismo estatal. Raramente encontramos em nossa sociedade o *"homo politicus"* descrito por DAHL (1961) em sua análise do caso da cidade norte-americana de New Heaven. Segundo o autor, esse tipo de cidadão, se contrapõe ao *"homo civicus"*, que poderíamos aproximar do cenário de acomodação descrito por NOBRE.

Concluímos que os grupos de interesse coletivo na governança ambiental se aproximam, na taxinomia de OLSON, dos grupos latentes. Ou seja, são os grupos que ao mesmo tempo não possuem membros que banquem o benefício coletivo, e que o grupo é tão grande que a contribuição dos membros não é perceptível, de modo a não haver coação pessoal. Esse grupo só agiria por meio de coação do

Estado ou por incentivo seletivo individual (Olson, 2011). A ação desses grupos, portanto, fica bastante prejudicada. As dificuldades de organização em virtude dos altos custos, a quase falta de percepção do benefício comum (visto que é quase sempre difuso ou coletivo) e a falta de um incentivo à participação dos membros, normalmente gera a sub-representação desses interesses públicos nos espaços de tomada de decisão.

Portanto, tal qual para os problemas decorrentes da forma de organização dos grupos de interesse empresariais, o arranjo institucional de governança ambiental também deverá preocupar-se com as questões apontadas para os grupos de interesse coletivo.

2.2.3. A burocracia e os atores governamentais: grupos de interesse oficiais

São os agentes governamentais atores sociais? Os integrantes dos Poderes estatais e dos mais variados órgãos, agências e departamentos da Administração Pública atuam politicamente na defesa de interesses organizados? Acreditamos, como o próprio título desse item indica e fundamentados em literatura especializada, que sim, esses atores defendem sim interesses que devem ser analisados e sopesados no exame dos mecanismos de participação.

Ademais, cumpre analisar o fato de esses atores agirem em duas frentes distintas: uma primeira semelhante aos demais atores sociais, ou seja, enquanto defensores de certos interesses organizados e geradores de *inputs,* como, por exemplo, os Poderes Públicos Municipais em relação aos acordos setoriais de logística reversa; e, em uma segunda frente, enquanto organizadores das estruturas burocráticas e arranjos institucionais de recepção dos *inputs* para transformação dos mesmos em *outputs*, ou seja, como os coordenadores dos interesses organizados.

Nessa segunda frente de atuação fica evidente a dicotomia público/privado analisada por BOBBIO (2007). O autor demonstra que um dos sentidos dessa dicotomia é a diferenciação do espaço público como o de defesa de interesses comuns e o privado como o de defesa dos interesses singulares, de modo que existe uma tensão entre essas esferas e os interesses por elas representados se

encontram em conflito. Analisando o papel do Estado o autor assevera que o mesmo:

> *" (…) pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social" (Bobbio, 2007, p. 27).*

Reservamos, no entanto, a discussão dessa segunda frente de atuação do Estado para um segundo momento deste capítulo, em que serão analisados os mecanismos de participação propriamente. Isto, pois o Estado é o principal fomentador e criador dos espaços de contraposição de interesses e tomada de decisão na governança ambiental brasileira. Ficamos por hora com a análise da atuação dos representantes do Estado enquanto atores sociais.

Para os autores do pluralismo, o que diferencia o Estado enquanto grupo de interesse dos demais grupos é o que os mesmos denominam *"officiality"*, que é o *"sign which manifests that the bearer is authorized by the social understanding to exercise against all groups and individuals certain powers which they may not exercise against him"* (Latham, 1952, p. 390). A consequência da definição do Poder Público em todo seu espectro (Executivo, Legislativo e Judiciário) enquanto grupo de interesses oficial é a conclusão de que estes passam pelos mesmos processos de disputa por expressão dos seus interesses e estabilidade do grupo que os demais grupos "não oficiais" experimentam.

Para SOUZA e PIRES (2013), atualmente existe uma insuficiência de estudos teóricos acerca do papel desempenhado pelos atores governamentais, estudos estes recomendados pelos autores, na medida em que permitiriam uma melhor compreensão da relação do Estado com a sociedade. PIRES pontua que esse tipo de exame é ainda mais relevante quando se debate a efetividade dos mecanismos e espaços de participação. Os autores, no âmbito de estudo das Conferências Nacionais, tomam como premissa a diversidade de relações que o Estado estabelece para com a sociedade, que variam quanto ao grau de institucionalização, densidade organizativa do setor social etc., de modo que torna questionável a capacidade de a participação ser efetiva nesses diferentes arranjos.

De forma a unir os dois aspectos de atuação estatal propostos no início deste item, temos a definição estabelecida por LATHAM quanto à função desses atores governamentais ou "grupos oficiais" como:

> *(…) the principal function of official groups is to provide various levels of compromise in the writing of the rules, all within the body of agreed principles that forms the consensus upon which the political community rests, and that each of the three principal branches of government has a special role in performing this function (1952, p. 390).*

Podemos dizer, portanto, que o Estado e a burocracia que o paramenta são sim grupos de interesse tal qual a Teoria dos Grupos de Interesse propõe. No entanto, a oficialidade desses grupos lhes confere um status especial que permite a concretização de sua função, a criação, ou ao menos a busca, do consenso entre os interesses integrantes de uma sociedade. Evidentemente, as autoridades estatais dos mais variados níveis da Administração Pública compõem importante grupo de atores na governança ambiental. A atuação estatal, no modelo de Estado que adotamos, é essencial na medida em que elabora, impõe e fiscaliza as leis e marcos regulatórios; em que assume compromissos internacionais de proteção ambiental, etc.

2.3. A participação democrática na governança ambiental: uma abordagem (neo) institucionalista

SOUZA e PIRES (2013) informam que a noção de participação surge, para a teoria democrática no século XX, como uma forma de contraposição ao modelo democrático representativo e eleitoral. Para SANTOS e AVRITZER "*a noção de participação é permeada da ideia de 'exercício coletivo do poder político'*" (2002, p. 53). É evidente que a participação se tornou elemento essencial nas democracias contemporâneas, mas quais são os elementos que viabilizam essa participação? Ou, em outras palavras, qual abordagem teórica deve ser utilizada para verificação da qualidade e efetividade da participação?

As ciências políticas, notadamente os teóricos que derivaram suas análises da crítica aos pluralistas, oferecem inúmeras abordagens para a questão. No presente trabalho adotaremos uma abordagem (neo) institucionalista, de modo que

o exame a ser desenvolvido focará na influência das regras do jogo para o processo de tomada de decisão. ELLEN IMMERGUT, em seu estudo sobre a política de saúde em diferentes países, conclui que as diferentes instituições *"estabelecem regras do jogo para políticos e para grupos de interesse, buscando aprovar ou bloquear planos de ação"*. Complementa ainda afirmando que o *"conjunto dessas normas institucionais determina lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse"* (1993, pp. 141-142).

Nesse sentido, DIOGO COUTINHO (no prelo) sugere que o direito, com uma série de ressalvas, poderia ser visto com papéis e tarefas que extrapolam o olhar tradicional. Com isso, o autor ressalta a necessidade de os teóricos do direito ampliarem seus cânones de estudo, para abranger, dentre outras, a análise dos arranjos institucionais estatais nos quais são elaboradas as políticas públicas. Dentre as funções do direito destacadas por COUTINHO no que concerne às políticas públicas, está justamente a de *"prover arranjos institucionais ou para construir canais de accountability e participação"* (p. 18). Em suas palavras:

> *Entender o direito como parte da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas (Coutinho, (no prelo), p. 20).*

Desse modo, nosso exercício será o de examinar inicialmente o que os teóricos do (neo) institucionalismo apontam como elementos essenciais aos arranjos institucionais de governança democrática, o que faremos a seguir. Em um segundo momento, essa análise será transportada ao contexto de governança ambiental dos resíduos sólidos no Brasil, buscando verificar em que medida o direito ambiental pátrio contribui para a construção desse arranjo institucional.

ARCHON FUNG (2006), que estuda a participação em mecanismos complexos de governança, entende que ela varia de acordo com três elementos no arranjo institucional: quem são os participantes; como ocorre a comunicação entre os participantes e como se dá a tomada de decisão; e, por fim, como a participação se relaciona com as políticas públicas.

Atualmente, via de regra, as decisões que concernem o meio ambiente são tomadas pelos atores estatais ou pelos atores econômicos de portas fechadas, ou

seja, geralmente as decisões são tomadas longe do local em que serão aplicadas ou por grupos que representam apenas uma face dos interesses subjacentes ao problema. Nesse sentido, MORAN pontua que o caminho para melhores decisões é a garantia de um "nível apropriado" (2008, p. 153) para sua tomada, o que poderíamos traduzir em um "arranjo institucional" apropriado, conforme FUNG (2006).

Tal qual a tese de HABËRLE para a interpretação da Constituição em uma sociedade aberta, a legitimação dos processos decisórios em matéria ambiental vai além da simples representação de interesses. Conforme pontua o autor, uma sociedade aberta *"se desenvolve também por meio de formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana"* (2002, p. 36). Essa abertura dos processos interpretativos é consequência, para o autor, de uma necessidade de integração da realidade, em outras palavras, de correção das deturpações do modelo de representação.

Ora, utilizando as teses desenvolvidas por HABËRLE temos que, possivelmente, o "nível adequado" apontado por MORAN, ou os arranjos institucionais de FUNG, seja aquele espaço em que se asseguram a legitimação das decisões, a justiça e a efetividade na governança. Resta, portanto, a tarefa de investigar os contornos desse arranjo.

O primeiro elemento apontado por FUNG é a análise do escopo da participação, ou seja, quem são os participantes e que interesses estes representam. Para o autor, esse exame passa pelo questionamento de uma série de características desses participantes:

> *Are they appropriately representative of the relevant population or the general public? Are important interests or perspectives excluded? Do they possess the information and competence to make good judgments and decisions? Are participants responsive and accountable to those who do not participate? Therefore, one primary feature of any public decision-making device is the character of its franchise: Who is eligible to participate, and how do individuals become participants? (2006, p. 67).*

Logo, um arranjo institucional de participação adequada deve se preocupar com a forma de seleção dos seus participantes para que esta seja adequada aos propósitos daquela governança em específico. Nos parece que a preocupação com

o mecanismo de seleção dos participantes está diretamente relacionada com a questão da legitimidade. Sobre a legitimidade da participação, HABËRLE fornece um conceito que se coaduna com a configuração necessária à governança ambiental, qual seja:

> *Legitimação, que não há de ser entendida apenas em sentido formal, resulta da participação, isto é, da influência qualitativa e de conteúdo dos participantes sobre a própria decisão (2002, p. 31).*

Para FUNG, *"a public policy is legitimate when citizens have good reasons to support or obey it"* (2006, p. 70). STEVEN BERNSTEIN, por sua vez, define legitimidade como "*the acceptance and justification of shared rule by a community"* (2004-2005, p. 142). Assim, a legitimidade pode ser entendida enquanto uma percepção, ou seja, como a reação dos observadores a uma instituição/norma. MARK SUCHMAN (1995) defende que a despeito de a legitimidade ser um dado objetivo, sua origem é subjetiva. Nesse sentido, BERNSTEIN defende que os sistemas de governança atuam por meio do "empoderamento" de seus participantes, para que estes, por sua vez, legitimem as atividades desse arranjo institucional de governança. Assim, podemos apontar para o fato de que a legitimidade não é uma conquista permanente, mas um elemento dinâmico e variável que, para SUCHMAN, é buscada tendo em vista a própria continuidade do arranjo, ou seja, o estabelecimento de credibilidade ou a obtenção de apoio, podendo ser este passivo ou ativo. Para M. A. VOIVODIC (2010) a construção da legitimidade de um sistema de governança pressupõe a construção de mecanismos formais, pelo próprio arranjo institucional, que assegurem a sua autoridade no estabelecimento das normas e padrões.

Assim, teóricos da participação, acreditam que uma forma de assegurar a legitimidade das políticas públicas e normas, seja a criação de mecanismos de participação inclusivos e representativos da sociedade.

Ora, revelada a relevância da legitimidade, voltamos às questões propostas por FUNG, que podemos resumir em: como estabelecer um mecanismo de seleção/incentivo de participação que selecione participantes capazes de legitimar o arranjo institucional? Sem esgotar a análise de FUNG, o autor demonstra uma série de mecanismos e de problemas inerentes a estes.

O primeiro deles é o modelo aberto para todo e qualquer participante, baseado, na auto-seleção, que traz como problema o favorecimento da participação

de pessoas mais saudáveis, ricas, com maior acesso à educação etc., fornecendo, portanto, uma amostra de participantes que não é representativa da população. Em uma tentativa de lidar com esse problema, temos os modelos que mesclam essa auto-seleção com um recrutamento seletivo de participantes que tem uma menor tendência de participação, geralmente os grupos vulneráveis e marginalizados, bem como temos os modelos de seleção aleatória de participantes, como o sistema de composição dos jurados no Tribunal de Júri (Fung, 2006).

Outro modelo exposto pelo autor consiste na seleção de *"lay stakeholders"*, ou seja, cidadãos não remunerados que possuem um interesse profundo em determinada questão pública e que desejam se dedicar ao debate público desta. FUNG apresenta também o modelo de seleção de *"professional stakeholders"*, que em contraposição ao modelo anterior reúne participantes remunerados para o debate público, que geralmente são representantes de organizações de interesse. Por fim, o autor apresenta três modelos de seleção mais macro: as próprias eleições periódicas de representantes; a contratação de administradores técnicos; e os meios mais difusos, informais e secundários da sociedade civil em geral.

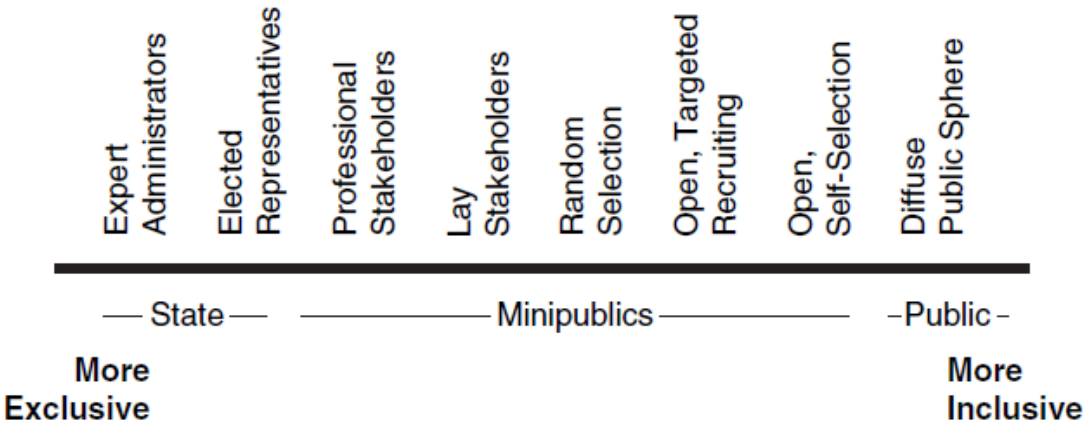

Figura 1 - Métodos de Seleção de Participantes (Fung, 2006, p. 68).

Ora, sem querer apontar este ou aquele modelo como mais adequado, gostaríamos apenas de problematizar a importância da seleção dos participantes nos arranjos institucionais de governança. Conforme demonstramos no capítulo 1, a governança ambiental é marcada por questões que envolvem risco, ética ecológica e complexidade. As decisões envolvendo o meio ambiente não são, na maioria das vezes, consensuais, de modo que o arranjo institucional deve ser apto a selecionar e incentivar a participação de atores e grupos de interesse que

representem adequadamente essa complexidade, tornando legítimas as decisões tomadas em seu âmbito.

Ainda quanto aos elementos essenciais desse arranjo institucional, voltemos à segunda questão formulada por FUNG: como se dá a comunicação entre os participantes e a tomada de decisão? Esse elemento, segundo o autor, tem como pressuposto um ideal de participação deliberativa, ou seja, o arranjo institucional de governança deve ter como escopo a construção de um espaço em que *"participants engage with one another directly as equals who reason together about public problems"* (Fung, 2006, p. 68).

Tal qual para a seleção de participantes, FUNG elenca alguns modelos de comunicação/tomada de decisão. Inicialmente, temos três modelos majoritariamente adotados pelo Poder Público que têm em comum o fato de não haver uma preocupação com a tradução dos interesses dos participantes na tomada de decisão, mas simplesmente tratam a opinião de seus participantes como testemunhos informativos. No primeiro desses modelos, os participantes atuam como meros espectadores que recebem informações sobre certo projeto ou política pública. Além desse, nessa gama de modelos de participação formal, temos aqueles modelos que abrem espaço limitado para a fala dos participantes. Por fim, existem modelos que incentivam a participação, a formação de opinião e até mesmo a sua expressão por meio do fornecimento de materiais educacionais e da organização de grupos menores, criando assim maiores condições de participação.

Em outra linha, FUNG postula a existência dos modelos de participação que se preocupam com a efetividade da comunicação e tomada de decisão, combinando algumas ferramentas. A primeira delas é a *"aggregation and bargaining",* nesse caso os participantes já possuem uma opinião formada sobre seus interesses e a preocupação aqui é com a criação de alternativas que viabilizem consensos sobre as diferentes opiniões dos participantes. Além dessa, temos o modelo baseado na expertise técnica dos profissionais oficiais especializados, e que, obviamente não envolve a participação popular. Por fim, o autor trata do método de *"deliberation and negotiation",* que se caracteriza da seguinte maneira:

> *First, a process of interaction, exchange, and— it is hoped— edifi cation precedes any group choice. Second, participants in deliberation aim toward agreement with one another (though*

frequently they do not reach consensus) based on reasons, arguments, and principles (2006, p. 69).

Os modelos descritos por FUNG foram sistematizados na figura abaixo, e a intensidade indica o nível de envolvimento, conhecimento e comprometimento dos participantes.

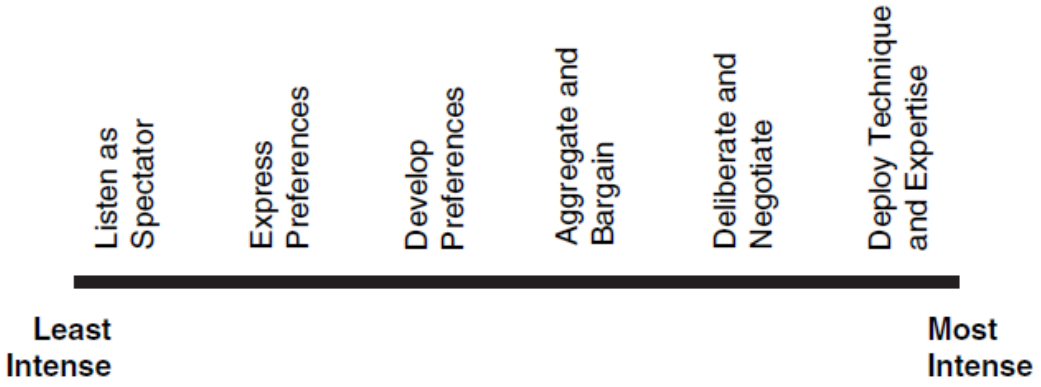

Figura 2 - Modelos de Comunicação e Decisão (Fung, 2006, p. 69).

Ora, o debate estabelecido por FUNG demonstra alguns elementos subjacentes à escolha do modelo mais adequado de comunicação e decisão. O primeiro elemento consiste na informação. MORAN aponta que um *"elemento importante da governança ambiental é dar aos cidadãos acesso às informações e às oportunidades para participar do processo de tomada de decisão munidos dessas informações"* (2008, p. 154). Na mesma linha, temos o disposto no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. *In verbis:*

> *Princípio 10. A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá* ***acesso adequado às informações*** *relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a* ***oportunidade de participar dos processos decisórios****. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o* ***acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos****, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos* (Grifo nosso).

Desse modo, acrescentamos aos elementos apontados por MORAN – acesso a informações e oportunidade de participação – o acesso à justiça, seja em meios judiciais, seja em meios administrativos.

Por fim, o último elemento estrutural apontado por FUNG para um arranjo institucional de governança participativa é a capacidade de influenciar a formulação da norma ou política pública, que o autor denominou com autoridade e poder e que são classificados em cinco categorias. Na primeira categoria, os participantes não possuem qualquer expectativa de influenciar a política pública, mas pelo contrário, entendem sua participação com uma espécie de formação pessoal. Um segundo modelo possui uma influência indireta na elaboração das políticas públicas por meio da mobilização da opinião pública. Ademais, temos um terceiro modelo por meio do qual os participantes oferecem conselhos e consultorias na tomada da decisão.

A participação direta, segundo FUNG, é menos comum e ocorre por meio de dois modelos: em um primeiro haveria uma parceria de co-governança, na qual os participantes atuam conjuntamente com o Poder Público na elaboração das políticas públicas; e, um último modelo em que os participantes exercem autoridade direta sobre a tomada de decisão pública.

Os modelos descritos pelo autor foram sistematizados na figura abaixo, conforme o grau de influência dos participantes na elaboração da política pública:

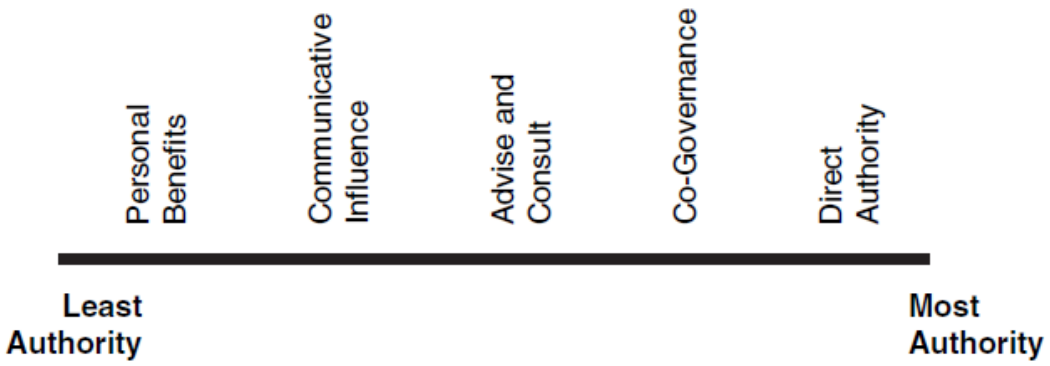

Figura 3 - Extensão do poder e autoridade dos participantes (Fung, 2006, p. 70).

Para o direito ambiental, o princípio da participação decorre da característica solidária desse ramo do direito, que segundo MORATO LEITE (2011) são imprescindíveis à garantia de um ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações como preconizou o legislador constituinte. Ou seja, da percepção de que a tutela do meio ambiente é um dever de todos. Logo,

consistindo este em um dever compartilhado, deve o Poder Público assegurar meios de participação dos atores interessados. O autor ainda propõe que essa participação deve ser assegurada em duas vertentes, uma primeira em que se viabilize a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios e uma segunda que consiste na garantia de informações acerca das questões ambientais para que participação da sociedade seja livre e consciente.

Fica evidente também sob o viés institucional a necessidade de garantir de meios que assegurem uma governança ambiental democrática. No entanto, a despeito dos vastos estudos teóricos acerca do melhor arranjo institucional para este fim, os desafios vivenciados na prática são inúmeros e, às vezes, não são superados pela construção de um arranjo institucional adequado. Passaremos doravante ao breve estudo desses desafios, com o intuito de fornecer subsídios teóricos para a análise empírica a ser realizada no presente trabalho.

2.4. As pedras: desafios e obstáculos de uma participação legítima, justa e efetiva

No meio do caminho tinha uma pedra
Tinha uma pedra no meio do caminho
Tinha uma pedra
No meio do caminho tinha uma pedra.

Nunca me esquecerei desse acontecimento
Na vida de minhas retinas tão fatigadas.
Nunca me esquecerei que no meio do caminho
Tinha uma pedra
Tinha uma pedra no meio do caminho
No meio do caminho tinha uma pedra.

(No meio do caminho, Carlos Drummond de Andrade)

A proposta é que a participação, conforme demonstrado anteriormente, é imprescindível ao modelo democrático brasileiro e principalmente à governança do meio ambiente. No entanto, como se demonstrará a seguir, o modo como a participação se opera é recheado de dificuldades, obstáculos e pedras no caminho que tornam essa atividade bastante imprecisa. A análise desses obstáculos será realizada com base nas teorias da ciência política que estudam os grupos de interesse. Ressaltamos também que os problemas analisados se restringem ao aspecto lícito da atuação dos grupos de interesse, não sendo objeto de estudo

deste trabalho problemas decorrentes da corrupção por parte de grupos de interesse com maior poder econômico.

O primeiro desafio a ser enfrentado é o da própria lógica da ação coletiva, conforme abordamos brevemente acima. Segundo a teoria de OLSON (2011), a ação coletiva diferirá conforme o tipo e tamanho dos grupos: grandes X pequenos; privilegiado X intermediário X latente; inclusivo X exclusivo, que refletirá numa maior facilidade ou não de disputa do benefício coletivo almejado, bem como no efeito *free rider*.

> *Mancur Olson's argument that collective action by large, dispersed sets of individuals with individually small but collectively large interests tends to be prevented by the "free rider" problem. Barring special circumstances (selective incentives, byproducts, coercion), individuals who would benefit from collective action may have no incentive to personally form or join an organized group. If everyone thinks this way and lets George do it, the job is not likely to get done (Gilens & Page, 2014, p. 7).*

Conforme a análise dos grupos de interesse que atuam no âmbito da governança ambiental, notamos que evidentemente aqueles empresariais caracterizam-se por ser em sua maioria privilegiados e pequenos, enquanto os grupos de interesse coletivo são latentes e grandes. Ora, o caráter difuso do benefício coletivo público dificulta sensivelmente a ação desses grupos que tendem a sofrer com a inação ou com a sobrecarga de alguns poucos grupos pelo efeito carona.

Aplicando o problema da lógica da ação coletiva ao âmbito do direito ambiental, temos o clássico artigo de GARRET HARDIN (The tragedy of the commons, 1968) que estabelece, dentre outros pontos, a questão fundamental da tutela do meio ambiente: a tragédia dos bens comuns. O autor defende a existência de uma categoria de problemas sociais que não podem ser solucionados por meio da técnica, mas sim pela transformação de paradigmas morais e éticos. Em suma, o autor desenha o cenário da análise de custo benefício das decisões humanas através da alegoria dos pastores e do pasto comum, propondo que o benefício

individual será sempre privilegiado pelos humanos mesmo quando isso implique no prejuízo dos bens comuns.[9]

A resposta tradicional ao problema da tragédia dos bens comuns no direito ambiental é a responsabilidade civil dos seus geradores, ou seja, a construção de um complexo sistema de responsabilização que previna, restaure, compense ou indenize os danos ambientais. No entanto, consideramos que a análise dos apontamentos e conclusões de HARDIN nos encaminham não para a perspectiva única da tragédia e responsabilização, mas sim para a necessidade de participação. Ora, se as decisões individuais sobre os bens comuns via de regra geram benefícios individuais e prejuízos comuns, temos que esse tipo de decisão não pode ser individual, ou seja, não pode representar uma única gama de interesses.

Logo, temos que a natureza dos problemas relativos ao meio ambiente (risco, ética e complexidade) faz com que os benefícios ambientais sejam tipicamente os benefícios comuns analisados por OLSON: dificilmente serão alcançados pela ação individual, dependendo, portanto, da ação coletiva. Concluímos que a tutela do meio ambiente se dará essencialmente pela ação coletiva, devendo enfrentar os desafios inerentes à esta.

Já no que concerne aos grupos de interesse oficiais, GILENS e PAGE alertam no sentido de que *"aware of the collective action problem, officials may feel free to ignore much of the population and act against the interests of the average citizen*" (2014, p. 8). Assim, a sub-representação ou falta de representação de interesses coletivos nos arranjos institucionais de governança democrática pode acarretar na própria ignorância destes pelos atores governamentais.

Além desse problema estrutural e deixando qualquer ingenuidade de lado, é inegável que as assimetrias políticas, econômicas e sociais existentes entre os atores sociais consistem em significante obstáculo a uma participação plena. ADAM PRZEWORSKI pontua que *"in any market society, the resources which the participants*

[9] Aproximando o debate para um contexto contemporâneo, "a tragédia dos comuns" pode ser traduzida no debate acerca das externalidades negativas. A lógica capitalista de otimização do lucro impõe que os agentes econômicos aufiram o maior lucro com o menor custo; logo, investir na proteção e manutenção do meio ambiente individualmente é uma ação contra produtiva, condenando os bens de uso comum à exploração irracional. No entanto, o moderno direito ambiental, por meio do princípio do poluidor pagador, impõe que as externalidades negativas geradas pelos sujeitos econômicos em suas atividades e sentidas de modo indeterminado pela coletividade devem ser internalizadas por aqueles que a praticaram.

can bring to the competition for political influence are unequal. Equality of rights is not sufficient to sustain the equality of political influence in economically unequal societies" (2011, p. 1). Continua o autor destacando que o exercício da política em uma democracia custa dinheiro, ou seja, os atores políticos necessitam financiar campanhas publicitárias, patrocinar seus apoiadores políticos, custear transporte, participação em eventos etc.

A influência econômica nos processos políticos é um dado notório, mas a complexidade dessa influência ainda desafia os cientistas sociais. PRZEWORSKI propõe o problema nos seguintes termos: *"Does money buy votes or do votes generate money?"* (2011, p. 8). De uma forma geral, o autor segue elencando alguns "efeitos corrosivos" da influência privada para a democracia: a) perpetua as desigualdades socioeconômicas existentes; b) geralmente acarreta numa alocação ineficiente de recursos produtivos; c) desencoraja a participação política de atores sociais mais vulneráveis; d) diminui a gama de variáveis para tomada de decisão: e) aumenta o custo final da disputa política; f) prejudica a confiança geral nas regras da disputa política; e, h) leva a uma captura do Estado pelos interesses privados.

A análise formulada por PRZEWORSKI se direciona ao aspecto eleitoral da democracia. No entanto, em alguma medida, esses são os desafios enfrentados pelos atores sociais em qualquer espaço de disputa política e tomada de decisão. A governança ambiental democrática, conforme debatemos anteriormente, logicamente não ficará imune a este desafio, ainda mais ao considerarmos a extensão dos interesses socais, econômicos ambientais subjacentes à tutela ambiental. No início do capítulo 1, analisamos brevemente a natureza dos problemas ambientais e estabelecemos isto justamente como o fundamento de necessidade de uma governança ambiental participativa e consensual. O outro lado dessa moeda revela-se agora, pois se ao mesmo tempo a complexidade de interesses demanda mecanismos cooperativos, por outro lado ela gera obstáculos à viabilidade destes.

Obviamente, os grupos que compõem a sociedade não gozam de forças paritárias, o que tem como consequência, na maioria das vezes, a dominação de grupos que representam interesses difusos pelos grupos de interesse concentrados que tem maior habilidade de dominação (Latham, 1952). GILENS e PAGE, em estudo empírico realizado em 2014 para o cenário político dos Estados Unidos da América,

identificaram quatro categorias de atores: os cidadãos médios, as elites econômicas e os grupos de interesse, que podem ser de orientação social ou de orientação econômica. Na análise dos autores, esses interesses identificados sempre são capazes de influenciar em maior ou menor escala as decisões públicas, ou seja, a vitória de um grupo não representa a derrota de outro, mas sim uma vitória em menor escala (Gilens & Page, 2014).

Outro desafio apontado por LAURIS quanto à mobilização social e que discorre dessas assimetrias, é a desigualdade regional. A autora alerta para a possibilidade de geração de injustiças ambientais, visto que grupos de interesse de localidades mais marginalizadas e vulneráveis enfrentam desafios organizacionais. A resposta da autora seria o *"recurso à solidariedade interlocal, de modo a evitar a exportação de injustiça ambiental para áreas com menor capacidade de organização e resistência"* (Lauris, 2011, p. 63). Nesse sentido, é extremamente relevante a valorização de modelos de governança descentralizados.

Outro fenômeno demonstrado pelos pluralistas é uma tendência de grupos simples tornarem-se complexos, o que acarretaria uma centralização do controle nesses grupos, como, por exemplo, são os monopólios, cartéis e grandes conglomerados de companhias empresariais (Latham, 1952).

Problema crucial na construção de uma governança ambiental democrática, é também a crítica aos teóricos pluralistas elaborada por PETER BACHRACH e MORTON S. BARATZ acerca das faces do poder (Bachrach & S.Baratz, 1962). Os autores demonstram a complexidade da desigualdade na distribuição do poder em uma sociedade, visto que este se manifesta inclusive no silenciamento de pautas de grupos mais vulneráveis pela ação dos grupos mais poderosos. Em outras palavras, a ação política, consciente ou inconsciente, de um ator social ou grupo de interesses suprime a atuação dos demais. Em suas palavras:

> *power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A's set of preferences (Bachrach & S.Baratz, 1962, p. 949).*

O desafio de um arranjo institucional preocupado com a participação justa, paritária e efetiva dos membros de uma sociedade deve, portanto, lidar com a perversidade das faces do poder, identificando e empoderando as vozes suprimidas pela opressão de atores e grupos mais poderosos.

Desafio relevante na construção de mecanismos eficientes de participação é o debatido por DAGNINO, qual seja, o da representatividade. A autora esclarece que muitas vezes ocorre um descolamento do significado tradicional do termo, como a capacidade de mobilização e de pressão, para um conceito mais adequado aos interesses do Estado: a competência. Para a autora isso se verifica nas relações estabelecidas entre Estado e ONGs: o *"Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais"* (Dagnino, 2004, p. 101). Em outros momentos ainda, a representatividade foi reduzida a uma "visibilidade social" (2004, p. 102). Logo, conforme já apontado anteriormente, a construção da legitimidade no arranjo de governança é essencial.

Outro desafio da participação apontado por FUNG consiste na garantia da justiça ou da igualdade política nos arranjos institucionais de participação, ou seja, o estabelecimento de mecanismos que lidem com as assimetrias e desigualdades políticas dos atores sociais e grupos de interesses. Nas palavras do autor:

> *When some groups cannot influence the political agenda, affect decision making, or gain information relevant to assessing how well policy alternatives serve their interests because they are excluded, unorganized, or too weak, they are likely to be ill served by laws and policies (Fung, 2006, p. 70).*

Essa constatação coaduna-se com a análise formulada no capítulo 1 acerca da justiça ambiental, ou seja: há inegavelmente uma distribuição desigual das externalidades ambientais negativas e dos riscos ambientais dentre as camadas mais vulneráveis da população. Geralmente essa vulnerabilidade ambiental é acompanhada de uma vulnerabilidade política, o que faz com que os interesses desses grupos sejam sub-representados ou até mesmo não representados na agenda pública.

Para FUNG (2006), um arranjo institucional preocupado com a mitigação desse problema de assimetria na governança pode atuar de duas formas para aumentar a equidade política entre os atores sociais: por meio da criação de

espaços em que exista uma autoridade popular direta, como, por exemplo, é a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre; ou, pela criação de pressões populares que obriguem as autoridades públicas a assegurar os interesses desses grupos. Ademais, o autor ressalta que a justiça na participação depende também da capacidade dos participantes influenciarem diretamente a tomada de decisão, ou seja, a opinião dos grupos mais vulneráveis não pode ser meramente informativa. Em suas palavras:

> *In the framework of the democracy cube, the participatory budget increases justice in public governance by changing the actors who are authorized to make decisions (Fung, 2006, p. 72).*

A efetividade da participação também é um desafio analisado por FUNG, que é reflexo da dificuldade de implementação das políticas públicas, mesmo quando estas forem construídas de forma justa e legítima.

Enfim, fica evidente a miríade de desafios a serem enfrentados na construção de uma governança democrática, principalmente no que concerne à superação das assimetrias fundamentais entre os grupos de interesse.

A despeito do cenário calamitoso, PRZEWORSKI faz uma observação interessante, a de que nem sempre o *lobby* dos grupos de interesse mais favorecidos é politicamente vitorioso. Para o autor, *"when interests of powerful lobbies are in conflict, they neutralize each other. When public opinion overwhelmingly supports or opposes a particular law, corporate interests do not prevail"* (Przeworski, 2011, p. 11). Ou seja, quando as forças políticas são mais equivalentes, quando existe uma disputa política mais paritária entre os atores sociais, a tomada de decisão será menos tendenciosa e mais democrática.

Parece-nos, portanto, que um caminho indicativo da construção de uma democracia saudável e, consequentemente, de uma governança ambiental também mais equilibrada, é o da garantia de espaços formalmente paritários por um lado e, por outro, o fomento e empoderamento de atores sociais mais vulneráveis.

No primeiro plano de desafios, ou seja, nessa construção de espaços de tomada de decisão mais formalmente paritários, a medida unânime apontada pelos teóricos políticos é a da transparência (Przeworski, 2011). Transparência essa que é derivada do fundamento dos modelos democráticos de governo, a publicidade. Para BOBBIO:

> *Sob este aspecto* (do nexo entre o princípio de representação e a publicidade do poder)*, é essencial à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas (2007, p. 30).*

O autor ainda faz importante nota sobre o potencial crescente de maior efetividade dessa publicidade num cenário de desenvolvimento de novas mídias e formas de comunicação. Pontua que tanto o Estado pode conhecer mais seus cidadãos e respectivos interesses, quanto os cidadãos podem tomar conhecimento, fiscalizar e participar das tomadas de decisão. Nessa linha, PRZEWORSKI alerta para o papel de destaque da sociedade civil:

> *The role of civil society associations is thus crucial. These associations are necessary to monitor enforcement of regulations independently of the government and, perhaps even more importantly, to pool resources of the many people with low incomes in order to counterbalance the inequality of access (2011, p. 17).*

NOBRE (2004) entende que para além de compensar desigualdades materiais com o incremento constante dos direitos, é necessária uma mudança estrutural na cultura para se assegurar a plena participação cidadã.

JOSHUA COHEN e JOEL ROGERS propõem a utilização da estrutura do Poder Público para *"encourage less fractionalizing forms of secondary associations - of enganging in an artful democratic politics secondary associations"* (1992, p. 395), prosseguem ainda defendendo uma "democracia associativa", na qual:

> *altering the terms, conditions, and public status of groups, we believe, it can improve economic performance and government efficiency, and advance egalitarian democratic norms of popular sovereignty, political equality, distributive equity, and civic consciousness (Cohen & Rogers, 1992, p. 395).*

Ainda sobre o fortalecimento da participação e emancipação dos atores sociais, SANTOS e AVRITZER (2002) elaboram algumas teses que buscam enfrentar os problemas centrais desses desafios. A primeira tese é justamente a compreensão de que não existe uma única resposta democrática, em verdade há

uma urgência no estímulo ao que os autores chamaram de *“demodiversidade”*, ou seja, um mesmo sistema político pode comportar diferentes formas de participação e deliberação. Uma segunda tarefa é superar as barreiras espaciais de participação, promovendo um maior intercâmbio de experiências entre atores e grupos de interesses locais, nacionais e globais. Por fim, os autores sustentam a necessidade de um maior *“experimentalismo democrático”*, visto que os modelos mais bem-sucedidos de participação surgiram de experiências pontuais.

3. GOVERNANÇA AMBIENTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

> *Ora, a extracção, transporte, transformação e consumo de recursos geram resíduos e há uma relação de proporcionalidade directa entre a extracção de recursos e a geração de resíduos: quanto mais recursos se extraírem, mais se transportam, mais se transformam, mais se consomem e... mais resíduos se geram. Os resíduos são, pois, o mais importante e o mais grave sintoma da ausência de sustentabilidade no uso dos recursos e, por isso mesmo, a primeira meta terapêutica se queremos um desenvolvimento que seja sustentável.*
>
> (Maria Alexandra Aragão)

Risco, ética e complexidade. Contaminação do solo e dos recursos hídricos; dúvida sobre as técnicas adequadas de aterramento e tratamento; incerteza sobre a incineração; distribuição desigual dos programas de coleta seletiva; atividade de catação de resíduos em lixões a céu aberto; padrões de consumo crescentes; falta de estímulo à produção sustentável e assim por diante. Iniciamos o capítulo 1 deste trabalho enunciando três elementos como centrais à tutela ambiental e como os exatos fundamentos de uma transformação necessária do modelo de tomada de decisão para padrões mais consensuais e participativos. Os três elementos abrem também esse capítulo, seguidos de pequenas amostras de sua presença na governança dos resíduos sólidos.

Incinerar é uma medida ambientalmente adequada ou não? Mas mesmo que haja um empate sobre os impactos ambientais da incineração e da reciclagem, não haveria um prejuízo social com a diminuição da oferta de resíduos aos catadores? Que tipos de metas estabelecer para a implantação da logística reversa: geográficas? De reciclagem? De coleta? Que tipo de responsabilidade devem ser atribuídas ao Poder Público Municipal? Devem ser estabelecidas mais obrigações aos consumidores? Devem os consumidores sofrerem algum tipo de sanção?

As perguntas subjacentes à implementação da PNRS são infinitas e complexas, mas principalmente são questões que confrontam interesses de diversos atores sociais, e, portanto, não podem ser tomadas decisões uni ou bilaterais. Tal qual no plano geral de governança ambiental, a gestão

ambientalmente adequada dos resíduos sólidos envolve riscos, conflitos éticos e complexidades técnicas e logísticas que ensejam um modelo renovado de governança. Diante deste cenário a Lei 12.351/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos que além de permitir a participação e informação dos atores sociais, criou espaços de tomada de decisão coletiva. Nossa análise, doravante, consistirá na articulação dos problemas e do referencial teórico traçados no capítulo 1 com a governança ambiental dos resíduos sólidos no Brasil estabelecida pela PNRS.

3.1. A Política Nacional dos Resíduos Sólidos

Notadamente o fenômeno da governança participativa perpassa a estrutura do Estado Democrático de Direito como um todo. No entanto, tendo o foco desse trabalho no direito ambiental, temos que destacar a relevância dessa consensualidade para a gestão do meio ambiente, o que já se reflete na normatização e nos instrumentos ambientais. Como fundamento inegável desse caráter participativo, temos, como não poderia deixar de ser, o artigo 225 da Constituição Federal postulando que:

> *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida,* ***impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo*** *para as presentes e futuras gerações (Grifo nosso).*

A previsão constitucional do que poderíamos denominar uma "responsabilidade compartilhada" entre todos os atores de uma sociedade na tutela do meio ambiente é a essência do direito ambiental no Brasil. Assim, partindo da ideia de que todos possuem direitos e deveres quanto ao meio ambiente, é indispensável a criação de espaços e arranjos institucionais que permitam o livre e efetivo exercício desse poder/dever.

Na mesma linha, a PNRS reconhece essa diretriz, estabelecendo em seus artigos como princípios da gestão dos resíduos sólidos, dentre outros *"VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade"* ou *"VII - a responsabilidade compartilhada pelo*

ciclo de vida dos produtos"; *"IX - o respeito às diversidades locais e regionais";* e "*X - o direito da sociedade à informação e ao controle social"*.

Diante desse cenário, a governança dos resíduos sólidos no Brasil foi formulada, como se demonstrará pela análise de seus instrumentos e princípios, tal qual o modelo descrito acima. A PNRS, visando o tratamento das complexidades inerentes à gestão de resíduos, estatuiu um modelo de governança participativa, consensual e cooperativo que busca convergir as agendas e as iniciativas de uma vasta gama de atores sociais.

A crise ecológica, anunciada desde década de 1970 por obras clássicas como *Silent Spring,* de Rachel Carson, e que atualmente assume importe papel na agenda política global, possui características intrínsecas e específicas que ensejam um novo agir humano. A gestão do meio ambiente, e notadamente a gestão dos residuos sólidos, engloba riscos imprevisíveis, problemas complexos em termos ténicos e financeiros, bem como demanda um repensar do posicionamento ético do humano em face das demais espécies, das futuras gerações e da variedade de grupos sociais.

Esses três elementos - risco, ética e complexidade – revelam a fragilidade dos intrumentos de gestão atualmente disponíveis, exigindo um repensar destes à luz desses problemas difusos. A ação voltada à resolução dos problemas ambientais, portanto, deve sempre buscar passar pela prevenção e precaução, para gestão dos riscos; deve ser interdisciplinar ou transdiciplinar para lidar com as complexidades dos fenômenos ambientais; e, por fim, deve proporcionar a ampla participação e a proteção de diferentes interesses e perspectivas, sejam de grupos sociais, das diferentes espécies e também das futuras gerações. É a partir desse panorama que têm sido construídas, em maior ou menor medida, as políticas e instrumentos de gestão de resíduos.

De um lado, temos que a gestão dos resíduos consiste em problema transversal à toda e qualquer comunidade, mas que gera externalidades de maneira desigual a certos grupos sociais e espécies, bem como evidencia o fato de as políticas de aterramento historicamente adotadas não se preocuparem em resolver o problema para as futuras gerações, pelo contrário, justamente deixam a resolução para estas. Ademais, no que tange ao risco, temos que a gestão de resíduos é ainda povoada por inúmeras incertezas quanto às melhores técnicas do

ponto de vista socioambiental, bem como quanto aos efeitos da gestão colocada em prática até o presente momento (contaminação do solo, resíduos perigosos, incineração etc.). Por fim, a gestão dos resíduos impõe novos paradigmas éticos na mediação dos interesses dos múltiplos atores envolvidos (empresas, sociedade civil, catadores, poder público, futuras gerações, outras espécies etc.).

A responsabilidade pós consumo, com enfoque especial em sua característica de responsabilidade compartilhada, deve, portanto, lidar com essas variáveis. Nesse contexto, busca-se demonstrar que a PNRS estabeleceu diretrizes e princípios que contingenciam esses desafios quando devidamente implementados. É por meio da justiça ambiental, da cooperação e da participação que a gestão dos resíduos favorecerá a integração dos atores sociais dos mais variados setores.

3.1.1. Justiça Ambiental

A responsabilidade compartilhada na PNRS deve ser analisada à luz dos debates que cercam a “justiça ambiental”. Esse princípio ou ideal de justiça ambiental tem se fortalecido no contexto global de crise ecológica. Este está intimamente associado a uma sociedade desigual em parâmetros de qualidade ambiental, na qual determinados grupos suportam uma parcela desproporcional das externalidades ambientais negativas resultantes da produção e de um discrepante acúmulo de poder e de riquezas (Lauris, 2011). A Justiça Ambiental atua no tratamento da situação de distribuição não equânime, tanto geográfica quanto social, das mazelas ambientais trazidas pelo crescimento da produção da sociedade de consumo (Acserald, 2002).

No contexto dos resíduos sólidos, essa desigual distribuição dos problemas ambientais revela-se latente. Isso, pois via de regra os aterros e lixões localizam-se em regiões periféricas das cidades, locais de proliferação de vetores, com impactos visuais, contaminação do solo etc., que tendem a afetar mais diretamente a população carente. A gestão dos resíduos no Brasil tem como pano de fundo a atividade de catação de materiais recicláveis, que, a despeito da sua importância histórica e do vagaroso reconhecimento do trabalho desempenhado pelos catadores, ainda hoje padecem de condições de trabalho insalubres, muitas vezes

mal remuneradas e totalmente sujeitas às variações do mercado de recicláveis. Por fim, é notório que os serviços de coleta de resíduos tendem a ser mais precários nas regiões mais pobres e periféricas. JACOBI e BESEN (2006) demonstram a desigualdade na gestão de resíduos em âmbito nacional, visto que 8,2% dos municípios brasileiros contam com coleta seletiva, sendo que 90% destes encontram-se nas regiões sul e sudeste.

A aproximação da responsabilidade compartilhada com o princípio da justiça ambiental torna-se mais relevante ainda se considerarmos o contexto histórico de seu surgimento. Temos que o movimento de justiça ambiental surgiu nos Estados Unidos, de início, sob o nome de Racismo Ambiental, em função da indignação de uma comunidade negra com o depósito de lixo tóxico no espaço em que residiam, ou seja, foi justamente da percepção da distribuição desigual dos impactos da má gestão do “lixo” que esse movimento nasce. Atualmente, pode-se dizer que a justiça ambiental consiste - no âmbito da elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais - na garantia de existência dos cidadãos em uma sociedade que seja marcada pela igualdade de tratamento e desenvolvimento (Acseraldi, 2005). Em suma, a justiça ambiental preceitua que as clivagens sociais ocasionadas pelo desenvolvimento moderno não produzam riscos ambientais desproporcionais às parcelas menos abastadas da população.

O processo histórico de construção da PNRS no Congresso Nacional, que levou cerca de vinte anos e contou com o embate de inúmeras forças sociais, demonstra a intimidade que a política e os instrumentos de gestão de resíduos sólidos devem guardar para com os preceitos da justiça ambiental, evitando maiores injustiças e corrigindo a já existente socialização desigual da má gestão dos danos e riscos ambientais. Prova disso é o papel assumido nesse processo político pelos catadores de materiais recicláveis, grupo social marginalizado no contexto brasileiro e que pelo histórico papel desempenhado na gestão ambiental de resíduos atuou ativamente na construção da PRNS e ganhou importante destaque nesta (MNCR M. N., 2012).

3.1.2. Princípio da Cooperação

Para além do fundamento na justiça ambiental, pode-se questionar a possibilidade de a responsabilidade compartilhada decorrer e incorporar outro princípio extremamente relevante para o ordenamento brasileiro: a cooperação enquanto expressão da solidariedade. Trata-se de princípio assegurado já nos primeiros dispositivos da própria Constituição brasileira, que em seu artigo 3º, inciso I dispõe como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa, livre e **solidária**. Como bem explica ELZA BOITEUX,

> *No mundo social, a solidariedade não decorre do instinto, mas de uma ideia racional, segundo a qual a sobrevivência do todo depende da relação de todos os cidadãos entre si ou da sociedade, tomada aqui como o conjunto de cidadãos, com qualquer deles. (Boiteux E. A., 2010, p. 509)*

Nos dizeres de JOSÉ CASALTA NABAIS (1990), a solidariedade como pertença pode ser entendida segundo dois sentidos: objetivo, que consistiria na relação de partilha e de corresponsabilidade que liga a sorte e vicissitudes dos indivíduos de uma comunidade; e subjetivo, que seria a ética social, em que a solidariedade exprime o sentimento, a consciência de pertencimento. Para ele é justamente essa noção de pertencimento sustentada pela relação recíproca de ajuda e sustento, que faz com que a solidariedade seja identificada com a fraternidade.

Para ELZA BOITEUX, *"ninguém está acima dos riscos e danos ambientais, porque ninguém pode resolver individualmente problemas que dependem da sociabilidade humana"* (2008, p. 14). Assim, em termos de proteção ambiental, a solidariedade serve como princípio norteador ideal, pois, ainda segundo a autora, *"o princípio da solidariedade mobiliza os indivíduos e os grupos à ação, estimulando-os ao desenvolvimento das relações sociais de forma benéfica"*, e, *"enquanto o dar, o receber e o devolver que caracterizam a troca mercantil são obrigações instantâneas, quando elas estão ligadas ao dever de solidariedade passam a obedecer à lógica da necessidade e dos direitos humanos"* (Boiteux E. A., 2010, p. 532).

Do mesmo modo que transpassa a tutela ambiental, esse princípio pode ser verificado ao longo de toda a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em suas diretrizes e intrumentos, mas também expressamente na assertiva do art. 6º, inciso VI, transcrita acima.

Para LEME MACHADO (2012), na PNRS, esse princípio assume contornos específicos de destruir o ideário de responsabilidade exclusiva do Poder Público ou de um setor específico pela gestão ambiental dos resíduos, sem no entanto gerar um cooperação que pulveriza as responsabilidades. Para o autor, a solidariedade que inspira a PNRS deve pautar-se no espírito constitucional promovendo, destarte, a efetiva cooperação dos atores na gestão dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, podemos sustentar que a responsabilidade compartilhada consiste em uma das ferramentas da PNRS, talvez a mais importante e com certeza a mais complexa, para viabilizar e materializar essa solidariedade/cooperação, permitindo a colocação em prática de uma gestão ambientalmente adequada dos resíduos.

3.1.3. Princípio da Participação

Por fim, parece essencial ao estudo da responsabilidade compartilhada a compreensão da sua relação com o princípio da participação. Em âmbito nacional, este é previsto de forma implícita no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Já no plano internacional, encontra-se como o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 1992.

O princípio da participação no direito ambiental decorre da característica solidária desse ramo do direito, que segundo LEITE (2011) é imprescindível à garantia de um ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações, como preconizou o legislador constituinte. Ou seja, decorre da percepção de que a tutela do meio ambiente é um dever de todos. Logo, consistindo este em um dever compartilhado, deve o Poder Público assegurar meios de participação dos atores interessados. O autor ainda propõe que essa participação deve ser assegurada em duas vertentes, uma primeira em que se viabilize a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios e a segunda que consiste na garantia de informações acerca das questões ambientais para que a participação da sociedade seja livre e consciente.

Quanto à PNRS, temos que responsabilidade compartilhada e os acordos setoriais permitem a tomada de decisão conjunta acerca de um tema complexo

como a gestão de resíduos, decisão essa mais legitimada e representativa dos interesses múltiplos da sociedade.

A PNRS, diferentemente das demais políticas nacionais de meio ambiente do ordenamente brasileiro, adotou um modelo distinto de participação. Enquanto em sua maioria as normas ambientais trabalham com o modelo de Conselho Ambiental, seja na forma tradicional de conselho, seja na forma de um comitê, a PNRS criou um novo instituto de relação dos grupos de interesse: o acordo setorial.

Os detalhes deste instituto serão abordados no capítulo seguinte, cumprindo pontuar apenas que a PNRS privilegiou uma participação altamente qualificada entre os grupos de interesse empresariais, deixando aos grupos de interesse coletivo uma participação essencialmente formal. Isso, pois os atores que respresentam interesses empresariais são chamados pelo Poder Público para participar de Grupo de Trabalho para elaboração de acordo setorial de logística reversa para o seu setor de atuação. De outro lado, os atores que representam interesses sociais, ambientais e consumeristas são chamados a participar do processo somente por meio de consulta pública.

A despeito desta crítica inicial, a PNRS estabeleceu um princípio que, a nosso ver, aprofunda, ao menos em abstrato, a própria noção de participação ao criar o poder/dever de controle social. Vejamos:

> *VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.*

Desse modo, a participação preconizada pela PNRS engloba os dois elementos essenciais apontados por LEITE: a participação em sentido estrito e a informação que qualifica a participação. A figura do “controle social” permeia todo o texto da PNRS aparecendo diversas vezes seja como princípio (art. 6º, X), ou como instrumento (art. 8º, XIV), e assim por diante.

3.2. Resíduos Sólidos Como Bens Socioambientais

> *O Bicho*
>
> *Vi ontem um bicho*
> *Na imundície do pátio*

Catando comida entre os detritos.

Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.

O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.
O bicho, meu Deus, era um homem.

(Manuel Bandeira)

O “lixo” tem historicamente uma conotação pejorativa em nossa sociedade. O “lixo” é associado à imundice, aos vetores de doenças, à degradação, ao que não deve ser visto. O “lixo” é aquilo que não tem serventia, o que foi descartado, despejado e que deve ser levado para longe do convívio das pessoas. No entanto, esta visão simplificadora ignora as complexidades subjacentes ao que denominamos de forma desqualificadora como “lixo”. É do “lixo” que pessoas tiram sustento e é no “lixo” que pessoas vivem. Neste sentido, uma vez analisados os princípios que fundamentam a governança ambiental dos resíduos sólidos, passamos ao exame daquilo que deixou de ser lixo e foi ressignificado em bem ambiental objeto de governança: os resíduos sólidos.

Fruto de um longo processo histórico, cujos principais atores foram os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, o conceito de resíduos sólidos foi consagrado pela PNRS, transformando estes materiais definitivamente em bens socioambientais. O conceito de “lixo” foi desdobrado pelo legislador em outros dois: os resíduos sólidos e os rejeitos. Sobre os primeiros:

> *XVI – resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado* ***resultante de atividades humanas*** *em sociedade, a* ***cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder****, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;* (Grifo nosso)

Enquanto os rejeitos:

> *XV - rejeitos: 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****;* (Grifo nosso)

Desse modo, os resíduos passam a ser vistos como bens resultantes de atividades humanas que serão destinados de forma final, mas que ainda comportam possibilidades de tratamento como, por exemplo, a reutilização e a reciclagem. De modo diverso, os rejeitos são os materiais que não comportam nenhuma forma de tratamento ou utilização, que não a destinação final ambientalmente adequada.

O processo de ressignificação desses bens extrapola esta noção física dos resíduos, incluindo uma função econômica e socioambiental a estes (Moro, Marambaia, Mantelli, & Silva, 2015), tendo em vista o potencial gerador de emprego e renda, de criação de um novo mercado, bem como de seu papel na promoção da cidadania e sustentabilidade no espaço urbano.

Reconhecem-se os graves impactos sociais, notadamente no que se refere ao Racismo Ambiental, dos resíduos sólidos, elevando-o ao patamar de essencialidade. Para MARIA ALEXANDRA DE SOUSA ARAGÃO (2009), há dever de aproximação do que ela denomina Direito dos Resíduos com a questão da justiça ambiental na governança destes bens, visto que há uma discriminação histórica nesta seara quanto às populações mais vulneráveis.

A percepção dos resíduos enquanto bens essenciais e passíveis de governança se torna mais urgente no nosso modelo de sociedade contemporânea. Isto, pois para além dos impactos sociais, há uma vasta gama de impactos ambientais, como a contaminação do solo, liberação de gases, contaminação da água, acesso irrazoável aos recursos naturais, etc.

Destarte, LEMOS (2011) pontua que há o reconhecimento do interesse público nos resíduos sólidos, conferindo-lhes uma natureza *juspublicista.* Para MORO *et al.,* o reconhecimento desta natureza pública, revela-se "*essencial para que o Poder Público e a coletividade assegurem a efetividade da proteção ambiental, consubstanciada no artigo 225 da Constituição Federal de 1988"* (Moro, Marambaia, Mantelli, & Silva, 2015, p. 396).

Nesse sentido, LEMOS dispõe que

> *temos que entender a configuração do chamado bem socioambiental, buscando analisar a natureza jurídica dos resíduos pós-consumo. [...] A atual concepção do meio ambiente como direito fundamental de terceira geração impõe uma nova interpretação do direito de propriedade e da sua função socioambiental (2011, p. 87).*

Assim, tratar os resíduos sólidos como bens socioambientais tem implicações diretas na noção de propriedade sobre estes em virtude de sua função socioambiental. Antes da PNRS, os resíduos descartados eram considerados *res nullius*, sendo responsabilidade exclusiva do Poder Público a gestão do saneamento e, consequentemente, destinação adequada destes bens.

A PNRS, como analisaremos posteriormente, criou a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Cada um dos atores elencados na norma possui responsabilidades pós consumo quanto a determinadas ações de acordo com sua atuação no ciclo de vida do produto. Logo, o simples abondono ou descarte de um resíduo não exclui a responsabilidade pós consumo quanto à destinação ambientalmente adequada do bem. Esta foi a conclusão dos juristas no Enunciado nº 565 da VI Jornada de Direito Civil:

> *Enunciado 565 – Não ocorre a perda da propriedade por abandono de resíduos sólidos, que são considerados bens socioambientais, nos termos da Lei n. 12.305/2012.*
> *Artigo: 1.275, III, do Código Civil*

Mais do que nunca, a delimitação legal exata do conceito de resíduos sólidos se torna essencial, visto que a responsabilidade compartilhada pós consumo, como se verá em detalhes a seguir, distribui obrigações a uma série de atores sociais, responsabilidades estas que surgem com o pós consumo, ou seja, no momento em que determinado bem deixa de ser produto e passa a ser resíduo. É imprescindível, portanto, a delimitação jurídica deste momento.

O conceito previsto na PNRS, conforme transcrito acima, é bastante abrangente, sendo o ponto central a destinação final do produto, que pode ser por vontade do possuidor ou por determinação legal, como, por exemplo, no caso dos resíduos de saúde. O mesmo sistema foi adotado na legislação europeia, em que resíduo é qualquer substância ou objeto que o detentor se desfaz ou tem intenção ou a obrigação de se desfazer. A diferença do caso europeu seria a existência de

listas de resíduos previstas em Portaria interministerial e no Catálogo Europeu de Resíduos. No entanto, para ARAGÃO (2003), o que importa de fato é a intenção, visto que podem existir casos em que o material não seja considerado um resíduo a despeito de estar previsto na lista.

Aprofundando sua análise acerca deste elemento central, o "defazer-se" de determinado bem, ARAGÃO propõe que ele comporta três situações diferentes: (a) uma *histórica*, em que já ocorreu a destinação final do produto; (b) uma *legal*, em que há dever previsto em lei de destinação final; e (c) uma *psicológica*, em que o bem ainda não foi destinado de modo final, mas seu detentor tem a intenção de fazê-lo (Aragão M. A., 2003, p. 23).

Desse modo, fica evidente que é a intenção do detentor, ressalvados os casos de determinação legal, que determina o momento em que o produto passa ao pós consumo, tornando-se, portanto, um resíduo. Logo, não é a essência daquele material que pode ainda ser insumo de uma outra atividade, mas sim a intenção do seu detentor em dar destinção final na sua relação com o bem.

3.3. Governança Ambiental dos Resíduos Sólidos no Brasil

Partindo do conceito de governança ambiental delimitado nos capítulos anteriores e que embasará o presente trabalho, cumpre doravante analisar especificamente a governança ambiental dos resíduos sólidos no Brasil. Verificamos no capítulo 1, que apesar de inexistir um conceito fechado de governança ambiental, existem alguns elementos indicativos de sua ocorrência, tais como, a participação e a consensualidade dentre os atores sociais e grupos de interesse, a visão integrada, descentralizada e sociotécnica. Verificamos também, que um arranjo institucional de governança ambiental deve se preocupar com a qualidade da participação, legitimidade, comunicação, forma de tomada de decisão, informação e efetividade da participação nas tomadas de decisão.

Acreditamos que no Brasil, em consonância com as transformações na regulação global sobre resíduos sólidos, houve uma mudança do paradigma da simples gestão para uma governança dos resíduos. Ressaltamos que a análise sobre o modelo de governança de resíduos será realizada com base no marco normativo instituído pela PNRS. Adiantamos que nem todos os elementos

estruturais de um sistema de governança foram encontrados no sistema normativo instituído pela PNRS, mas que há elementos que sustentam a análise proposta.

No Brasil a gestão de resíduos sólidos cristalizada normativamente pela PNRS é justamente fruto de um longo processo democrático que a qualifica nos padrões da governança ambiental delimitada acima. A PNRS passou por um processo legislativo de cerca de 20 anos, durante os quais foram se estruturando articulações entre os atores sociais e os gestores públicos, bem como programas e projetos para enfrentar a questão dos resíduos de forma compartilhada, como, por exemplo, o "Fórum Lixo e Cidadania". Resulta desse processo duas importantes diretrizes que contribuem para o estabelecimento de uma governança democrática dos resíduos, são elas: a sociedade civil tem um papel a desempenhar na gestão de resíduos e o setor empresarial tem responsabilidades nessas áreas (Grimberg, 2005).

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis relata que o processo legislativo, marcado por forte atuação de entidades civis do Brasil, permitiu que a lei aprovada incorporasse à legislação brasileira pautas ambientais como o fechamento de lixões a céu aberto e destinação adequada dos resíduos, sem, no entanto, prejudicar a oferta de trabalho aos catadores (MNCR M. N., 2012, p. 421).

Esse árduo e dialético processo teve como resultado uma lei altamente principiológica e que busca a coesão dos atores e forças sociais. Já em seu artigo 6º, a PNRS elenca uma série de princípios norteadores da governança dos resíduos sólidos. Para PAULO AFFONSO DE LEME MACHADO, esses princípios deverão ser utilizados na interpretação e integração dos objetivos, instrumentos e disposições gerais da PNRS (Machado P. A., 2012, p. 39). *In verbis:*

> *Art. 6 São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:*
>
> *I - a prevenção e a precaução;*
>
> *II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;*
>
> *III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;*
>
> *IV - o desenvolvimento sustentável;*
>
> *V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços*

qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

IX - o ***respeito às diversidades locais e regionais****;*

X - o direito da sociedade à ***informação*** *e ao* ***controle social****;*

XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

Para MARIA DEMARIA VENÂNCIO (2014) essa construção principiológica aproxima a governança dos resíduos do modelo de Estado de Direito Ambiental analisado por JOSÉ RUBENS MORATO LEITE. Assim, os princípios atuam no gerenciamento das complexas variáveis da crise ambiental.

Exemplo evidente dessa mudança de paradigma é a responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos, que permite a gestão de resíduos gerados de forma difusa e cujo recolhimento efetivo e sistematizado não era economicamente viável pelo modelo de gestão anterior (Juras & Araújo, 2012). Tal constatação se deve ao fato de a responsabilidade compartilhada e a logística reversa tornarem a gestão desses tipos de resíduos sólidos viável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Sobre o princípio da cooperação, VENÂNCIO ainda pontua o papel de destaque dos atores governamentais, que devem atuar como verdadeiros facilitadores do diálogo, principalmente naquele a ser estabelecido entre o setor empresarial e a sociedade civil.

Ainda no que tange à governança dos resíduos, destacamos a hierarquia estabelecida pelo art. o 9º, da PNRS, segundo a qual a gestão dos mesmos deve obedecer à seguinte ordem de preferência: 1) não geração, por meio do ecodesign; 2) redução; 3) reutilização; 4) reciclagem; 5) disposição final ambientalmente adequada; 6) recuperação de energia, desde que se comprove sua viabilidade técnica e ambiental. Essa hierarquia visa estabelecer diretrizes para os programas

de gestão dos resíduos a serem elaborados, de modo a internalizar os princípios discutidos anteriormente. Assim, a hierarquia revela valores como a prevenção e a precaução, na medida que busca diminuir a quantidade de resíduos gerados, bem como impor preferencialmente medidas menos potencialmente poluidoras do meio ambiente nessa gestão. Ademais, o modelo agrega valor aos resíduos e minimiza os fluxos de resíduos encaminhados à disposição final (Mansor, et al., 2013).

A despeito de se tratar de uma hierarquia, a sequência de ações ambientalmente preferenciais não ignora as diversidades dos resíduos sólidos, de modo que assume caráter dinâmico, ou seja, a opção por uma das ações elencadas deverá ser feita sequencialmente, mas sempre sob a análise da viabilidade técnica e econômica da medida ao tipo de resíduo (Mendes, 2015).

Essa hierarquia no tratamento extrapola a simples gestão dos resíduos sólidos, representando verdadeira diretriz para transformação dos padrões de produção e consumo (Mendes, 2015). A PNRS prioriza, desse modo, um tratamento integrado, holístico, que englobe as complexidades do problema dos resíduos sólidos em todo o ciclo de vida dos produtos, oferecendo diferentes possibilidades de ação. Portanto, a PNRS operou também nesse sentido uma mudança radical na tutela ambiental, abandonando a simples preocupação com a gestão de um problema ambiental e direcionando-se para um modelo de governança. Essa *"gestão integrada"*, muito mais que implícita na sistemática da PNRS, está definida em seu art. 3º, XI, como:

> *"XI – gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. "*

A PNRS também demonstrou forte preocupação com o planejamento periódico da governança dos resíduos sólidos por meio do estabelecimento do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (art. 14, I), dos planos estaduais de resíduos sólidos (art. 14, II), planos microrregionais de resíduos sólidos (art. 14, III), planos intermunicipais (art. 14, IV), planos municipais de resíduos sólidos (art. 14, V) e planos de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 14, VI). Os planos devem adotar um horizonte de ação de 20 anos, sendo revisados a cada 4 anos. Importante

destacar o disposto no parágrafo único, do art. 14, que assegura elementos importantes para a governança ambiental. *In verbis:*

> *Parágrafo único. É assegurada ampla* ***publicidade*** *ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como* ***controle social em sua formulação, implementação e operacionalização*** *(…).*

A participação social referida foi assegurada na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos por meio de cinco audiência públicas regionais, uma audiência pública nacional e consulta pública via internet (Mendes, 2015). Esse modelo de planejamento visa incluir a perspectiva dos diferentes atores sociais e grupos de interesse na tomada de decisão acerca da gestão dos resíduos, de modo que evidencia um abandono do planejamento ambiental puramente técnico, para um modelo sociotécnico, nos moldes da governança ambiental democrática analisada anteriormente.

No tocante aos planos municipais, que são os espaços de interface mais direta com os atores sociais, essa participação é destacada no inciso XI, 19, da PNRS, que estabelece como conteúdo mínimo dos planos a previsão de *"programas e ações para grupos interessados"*. Trata-se, portanto, de um canal permanente e direto com os atores interessados na governança dos resíduos.

Essa aliança entre participação e visão sociotécnica pode ser observada ao longo de toda a sistemática da PNRS, que adotou o conceito de *"controle social"* definido no art. 3º, inciso VI. *In verbis:*

> *VI – controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.*

Aspecto importante desse modelo de participação, é o destaque dado aos catadores de material reutilizável e reciclável ao longo da PNRS, o que abordaremos com mais detalhamento a seguir. Os catadores, além de serem reconhecidos como grupo de interesse na governança ambiental dos resíduos sólidos, são empoderados por uma série de incentivos e políticas públicas desencadeadas pela PNRS, que permitem a colocação das opiniões e interesses desses agentes na agenda ambiental de tomada de decisão sobre resíduos sólidos.

A governança ambiental dos resíduos sólidos estabelecida na PNRS também se caracteriza pela descentralização, tanto geográfica, na medida em que

estabelece que o planejamento e as ações deverão ser realizados em todos os planos da Federação: nacional, estadual e municipal, como, conforme a necessidade e complexidade local, nos planos microrregionais e intermunicipais, e, por fim, também no plano das indústrias e atividades econômicas passíveis de licenciamento ambiental. Mas também se verifica de forma temática na construção dos acordos setoriais de logística reversa, para os diferentes tipos de resíduos elencados na norma.

3.3.1. A responsabilidade pós consumo compartilhada: fundamentos da governança ambiental democrática dos resíduos sólidos

A governança ambiental dos resíduos sólidos evidentemente foi remodelada pela PNRS, tanto por meio de seus princípios quanto pelo estabelecimento de um modelo de gestão. Tais transformações objetivam uma maior cooperação, participação e eficiência em termos socioambientais. Resta, portanto, discutir a instrumentalização dessa governança.

Sem objetivar esgotar o aprofundado estudo que a doutrina especializada vem realizando quanto à responsabilidade pós consumo, destaca-se para os fins do presente trabalho o fato de a responsabilidade pós consumo nascer em um contexto de flexibilização do nexo de causalidade. Segundo LEMOS esse movimento de flexibilização tem por escopo tanto *"(i) suplantar a dificuldade de prova do dano pela vítima, quanto (ii) superar a impossibilidade de traçar um liame lógico diante de danos difusos"* (2011, p. 150). De modo geral, temos essa flexibilização como tentativa de privilegiar a prevenção e reparação do dano ao meio ambiente, ou seja, como medida que viabilize uma efetiva proteção do meio ambiente. No mesmo sentido, pode-se sustentar que a lógica de flexibilização do nexo de causalidade, quando aplicada ao cenário dos resíduos sólidos, se justifica como ferramenta também de viabilização da proteção ambiental, só que dessa vez da implementação de uma gestão ambientalmente adequada desses bens ambientais.

Outro aspecto da responsabilidade pós consumo que merece destaque no presente estudo consiste na determinação da teoria de causalidade mais adequada. LEMOS acredita que no momento a melhor teoria no âmbito da responsabilidade pós consumo seja a do escopo da norma jurídica violada. No

entanto, a autora indica a dificuldade de sistematizar uma teoria única para todas as situações, já que deve se considerar o objetivo de proteção da vítima, a crescente ocorrência de danos totalmente desvinculados de suas fontes, esparsos e impossíveis de delinear (Lemos, 2011). O direito dos resíduos e a responsabilidade compartilhada se coadunam com a teoria do escopo da norma jurídica violada na medida em que o compartilhamento da gestão dos riscos derivados dos resíduos sólidos é realizada entre todos aqueles que juridicamente devem contribuir para a prevenção de danos pós consumo. Ou seja, os atores elencados na PNRS para implementação da responsabilidade compartilhada são juridicamente responsáveis pela manutenção dos bens jurídicos tutelados pela normativa, qual seja um meio ambiente sadio e equilibrado quanto à gestão ambiental de resíduos.

Desse modo, torna-se imprescindível o exame do caráter eminentemente preventivo da responsabilidade pós consumo e consequentemente da responsabilidade compartilhada. LEMOS ainda destaca que a responsabilidade pós consumo também tem como fundamento a proibição de gerar dano a outrem (*alterum non laedere*). Alinha-se, portanto, a responsabilidade pós consumo às transformações da responsabilidade civil derivadas dos impactos da sociedade de risco contemporânea, que foi brilhantemente abordada na obra de TERESA ANCONA LOPEZ (2010). A autora estuda profundamente o fenômeno da socialização dos riscos e da necessidade de incorporação de paradigmas de prevenção e precaução na responsabilidade civil como maneira eficiente de lidar com o referido fenômeno. Na mesma linha, temos que a responsabilidade pós consumo por meio do compartilhamento adotado pela PRNS nada mais faz do que repartir as responsabilidades pelo gerenciamento de certos riscos entre os atores sociais.

Por fim, e como consequência lógica de tudo o quanto já foi apontado, temos que a responsabilidade pós consumo, e a responsabilidade compartilhada por consequência, atuam na tutela de um dano futuro. Ou seja, com fundamento na equidade intergeracional, consiste em um “dano de risco” que enseja a tutela da responsabilidade civil preventiva e precaucional. LEMOS ressalta que dano é lesão a interesse juridicamente tutelado, independentemente de suas consequências patrimoniais ou extrapatrimoniais. Assim, *“ainda que não manifestada a lesão a um interesse juridicamente tutelado, mas desde que configurado o risco ambiental*

decorrente de certa atividade, já poderão ser adotadas medidas com o fim de evitar o dano futuro (obrigações preventivas de fazer e não fazer)" (Lemos, 2011, p. 218).

Conforme brevemente demonstrado, a responsabilidade pós consumo trabalha a alteração de racionalidade da governança ambiental. Ao atuar na lógica da prevenção e precaução, e ao estabelecer um programa de ação que extrapola as competências do Poder Público, a responsabilidade pós consumo se alinha com o modelo de governança traçado anteriormente.

A "responsabilidade compartilhada" constitui característica da responsabilidade pós consumo no ordenamento brasileiro, tendo sido instituída pela PNRS. Para MENDES, a responsabilidade compartilhada comporta três elementos:

> *(i) deveres jurídicos envolvidos na gestão integrada de resíduos (da prevenção ao gerenciamento, de acordo com a hierarquia de prioridades); (ii) a quem cabem esses deveres individualizados e encadeados (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, dentre outros); (iii) e a função socioambiental desse mecanismo ("minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados" e "reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental" decorrentes do ciclo de vida dos produtos) (2015, p. 61).*

Tal instituto engloba a ideia segundo a qual são estabelecidas responsabilidades individualizadas e encadeadas para cada um dos atores interessados na gestão dos resíduos sólidos. Destarte, inúmeras figuras como Poder Público, fabricantes e importadores, distribuidores, comerciantes e consumidores são arroladas na PNRS assumindo deveres frente ao tratamento ambientalmente adequado dos resíduos. Este compartilhamento implica a definição do papel de cada um dos agentes citados, criando a obrigação dos mesmos atuarem na construção e efetivação da gestão sustentável dos resíduos sólidos. Notadamente, há um abandono da percepção de que esta gestão compete quase exclusivamente ao Poder Público, tal como verificado na Lei de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007. No entanto, é importante pontuar que a PNRS não representou uma revogação da Lei de Sanemanento quanto as responsabilidades do Poder Público, mas sim delimitou alguns aspectos de forma expressa, a

responsabilidade compartilhada somente pelos resíduos sólidos, que estão sujeitos a este novo modelo de governança. A evolução se coaduna com os apontamentos de ANTONIO HERMAN V. E BENJAMIN sobre o caráter afirmativo da tutela ambiental. *In verbis:*

> *A tutela ambiental não é um daqueles valores sociais em que basta assegurar uma liberdade negativa, orientada a rejeitar a intervenção ilegítima ou o abuso do Estado. Além de ditar o que o Estado não deve fazer (= dever negativo) ou o que lhe cabe empreender (= dever positivo), a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático, convencida de que só assim chegará a sustentabilidade ecológica (2013, p. 68).*

O autor defende que o direito ambiental contemporâneo se caracteriza por uma forte opção por "*processos decisórios abertos, transparentes, bem-informados e democráticos*" (2013, p. 13). Essa opção demanda instrumentos altamente dependentes da liberdade de participação popular e do amplo fornecimento de informações. Além da ampliação de legitimados para a efetivação dos objetivos constitucionais de tutela ambiental, o autor apresenta um cenário de instrumentos ambientais caracterizados pelo abandono de uma postura exclusivamente negativa, ou seja, exigindo um não fazer do Estado, para somá-la a uma governabilidade afirmativa, exigindo-se obrigações positivas.

Nesse sentido, a PNRS define a responsabilidade compartilhada em seu artigo 3º, inciso XVII como o *"conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas (…) 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"*.

Aspecto extremamente importante da responsabilidade compartilhada consiste no elemento inerente: a responsabilidade do berço ao berço[10]. Com isso, objetiva-se pontuar que esta se trata de responsabilidade pelo ciclo de vida do produto, passando desde a obtenção da matéria prima, pelo design do produto, pelo processo produtivo, até o consumo e disposição final ambientalmente

[10] Do inglês *cradle-to-cradle*. Além dessa abordagem, também verificamos àquela denominada "do berço ao túmulo" ou *cradle-to-grave*, que admite que para alguns tipos de ciclo de vida de produtos serão gerados rejeitos que demandam uma destinação ambientalmente adequada, normamelte os aterros sanitários ou incineração.

adequada. MENDES esclarece que essa abordagem se coaduna também com a teoria do *"zero waste"*,

> *Na medida em que determina à cadeia de suprimentos a priorização de medidas de prevenção e redução de resíduos a partir da concepção ecológica (ecodesign) dos produtos e embalagens, assim como o reaproveitamento de materiais residuais como insumos, seja em seu próprio ciclo, seja em outros ciclos produtivos, notadamente com o auxílio instrumental dos sistemas de logística reversa e coleta seletiva, estendendo a responsabilidade "do berço ao berço" (Mendes, 2015, p. 62).*

A concretização de responsabilidade pelo ciclo de vida exige, obviamente, uma atuação em todas as fases de vida do produto. Em decorrência disso, temos que sua implementação exige a articulação de todos os atores envolvidos no ciclo de vida por meio do compartilhamento de atribuições. Assim, a despeito de haver uma responsabilidade do berço ao berço, cada um dos atores será responsável por um determinado período desse ciclo de vida, o que nos encaminha para outro aspecto da responsabilidade compartilhada: as responsabilidades individualizadas e encadeadas.

Conforme indica LEMOS, para construção da responsabilidade compartilhada a PNRS criou grupos de gestores de risco, ou seja, atores que assumem encargos definidos no ciclo de vida do produto e de logística reversa. São eles: os fabricantes e importadores; comerciantes e distribuidores; consumidores; titulares de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos (Lemos, 2011). A lei optou por pré-definir alguns atores da cadeia produtiva. No entanto, LEMOS alerta para a necessidade de se fazer crítica a essa opção na medida em essas categorias geram o risco de não abarcar todas as situações possíveis. A autora sugere como mais indicado a utilização do termo cadeia produtiva.

Assim, se por um lado a opção da PNRS em enumerar os atores interessados e obrigados à realização da responsabilidade compartilhada permitiu a colocação em prática desse instrumento, por outro lado ela restringiu a gama de atores interessados habilitados a participar do processo de construção dos acordos setoriais, reservando a estes, no máximo, um espaço de participação formal nas consultas públicas.

Além dos referidos atores, a PNRS, ao longo de seu texto, trata de outras figuras que, a despeito de não atuarem diretamente na responsabilidade compartilhada, merecem um olhar e estudo aprofundado. Das várias figuras que surgem na norma, destacamos o Poder Público, os catadores de materiais recicláveis, o gerador de resíduos sólidos domiciliares, a coletividade, o setor empresarial, etc.

A PNRS definiu responsabilidades para os agentes envolvidos no ciclo de vida dos produtos, agentes estes que ficam obrigados de forma individualizada e encadeada na gestão dos resíduos sólidos, desde o momento da produção e colocação do produto no mercado até o descarte pelo consumidor final e a necessária destinação final ambientalmente adequada. Trata-se da responsabilidade compartilhada prevista no artigo 3º da PNRS, que será implementada por meio de regulamentos, acordos setoriais e/ou termos de compromisso.

Tratada por alguns autores como princípio da PNRS (Machado P. A., 2012; Siqueira, 2013), a responsabilidade compartilhada estabeleceu na prática da governança ambiental o comando constitucional do artigo 225 de "solidariedade" na proteção ambiental.

Se utiliza de contenporâneo conceito da ciência ambiental, o ciclo de vida, que implica na denominação da responsabilidade compartilhada também como responsabilidade "do berço ao túmulo" (Lemos, 2011, p. 209). A análise do ciclo de vida de um produto é aquela que abarca o levantamento e ponderação acerca dos custos socioambientais que um produto implica desde de seu ecodesign, passando pela sua produção, distribuição, consumo e finalmente disposição ambientalmente adequada. Assim, tal análise permite a exposição de todos os agentes que participaram do ciclo de vida de um produto: designers, fornecedores de matéria prima, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, responsáveis pela gestão de resíduos, dentre muitos outros. LYSSANDRO NORTON SIQUEIRA complementa que o ciclo de vida são as etapas que *"envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final"* (2013, p. 147).

Esse modelo revela o esforço deste instituto em enfrentar a gestão dos resíduos de forma integrada e abrangente. Reflexo disso é o apontado por JURAS e

ARAÚJO (2012), ao afirmarem que a responsabilidade compartilhada vai além da logística reversa pelo produto, abarcando inclusive obrigações como desenvolvimento de produtos geradores de menos resíduos e divulgação de informações.

O compartilhamento das responsabilidades atribuídas pela PNRS, segundo nos informa LEMOS (2011), ocorre pela análise dos agentes envolvidos no ciclo de vida do produto e criação de grupos de gestão de riscos. Dentre os grupos de gestores estabelecidos no artigo 5º da PNRS destacamos: fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Cada um desses grupos é responsabilizado pela gestão de determinados riscos, de modo que lhes são atribuídas determinadas atividades individualizadas e encadeadas que vão do berço do produto ao túmulo dos resíduos sólidos. PAULO AFFONSO DE LEME MACHADO (2012) esclarece, conforme pontuamos, que a definição das atividades atribuídas a cada grupo de gestores de risco tem como parâmetro o ciclo de vida dos produtos, ou seja, todos aqueles que participam desse ciclo devem desempenhar determinados papéis.

VENÂNCIO defende que um dos objetivos da responsabilidade compartilhada é a

> *compatibilização de interesses dos agentes econômicos e sociais e dos processos de gestão ambiental e mercadológica, com os de gestão ambiental; a promoção do aproveitamento de resíduos sólidos; a redução da geração de resíduos, da poluição e dos danos ambientais; o incentivo ao consumo, produção e desenvolvimento de mercado de produtos oriundos de materiais reciclados e recicláveis; e o estímulo às boas práticas de responsabilidade socioambiental (2014, p. 35)*.

E:

> *Não retira a individualização de cada ação ou omissão da pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado (2013, p. 625).*

Essa breve análise da responsabilidade pós consumo compartilhada buscou demonstrar em que medida essa inovação da PNRS criou, por meio de um instituto do direito civil, os fundamentos jurídicos para construção de um arranjo de

governança ambiental democrática dos resíduos sólidos. A responsabilidade compartilhada chama os diferentes atores sociais envolvidos no ciclo de vida dos produtos para suas responsabilidades socioambientais. Ou seja, a responsabilidade compartilhada coloca na agenda pública e privada a governança dos resíduos de uma forma cooperativa, que como veremos mais detalhadamente no capítulo 4, é implementada, dentre outros instrumentos, por meio dos acordos setoriais.

3.4. Grupos de interesse na governança dos resíduos sólidos

Uma vez estabelecidas as premissas da análise da governança ambiental democrática dos resíduos sólidos, surgem uma série de perguntas: quais interesses são afetados pela gestão dos resíduos sólidos? Quem são os atores sociais e grupos interessados nessa governança? Quem deve ser chamado para a construção dessa governança? Quem foi chamado pela PNRS? Quais são as características desses grupos de interesse à luz da Teoria da Ação Coletiva que devem ser consideradas na implementação de um arranjo institucional de governança democrática? São essas as questões que guiarão a análise dos atores e grupos de interesse elaborada aqui.

Para o estudo que se segue, é importante destacar o conceito das ciências políticas de **subsistemas de política pública.** O conceito foi teorizado por uma série de autores, mas no presente trabalho nos valemos daquele sistematizado pelos teóricos da *advocay coalition framework*, PAUL A. SABATIER e HANK C. JENKINS-SMITH, qual seja:

> *A subsystem consists of those actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue (…) and who regularly seek to influence policy politc in that domain (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 1999)*

Desse modo, os atores e grupos de interesse que analisaremos a seguir atuam no que poderíamos chamar de subsistema de política pública dos resíduos sólidos. Tratam-se, portanto, dos atores e grupos que historicamente atuaram na construção das políticas públicas de governança ambiental de resíduos sólidos defendendo seus interesses.

A escolha dos atores analisados no presente trabalho se valeu de duas estratégias. A primeira foi a análise do processo histórico de construção da PNRS, levantando na literatura aqueles que participaram deste. Em paralelo, analisamos os próprios atores/grupos que o legislador elegeu como interessados na governança ambiental dos resíduos sólidos, estabelecendo previsão expressa no texto normativo.

3.4.1. Cadeia produtiva: fabricantes, importadores, comerciantes, distribuidores etc.

No que concerne aos atores que representam grupos de interesse empresariais, conforme estabelecido no capítulo 2, a PNRS estabeleceu uma série de subcategorias: os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes. O reconhecimento dos grupos de interesse empresariais como atores indispensáveis na governança dos resíduos sólidos representa uma verdadeira mudança no paradigma de gestão ambiental. Isso, pois como demonstra estudo elaborado pela GVCes (Centro de Estudos de Sustentabilidade), a geração de resíduos sólidos está diretamente relacionada ao desempenho econômico do país (Monzoni (coord.), 2013). A inserção desses atores na governança ambiental dos resíduos demonstra uma proposta de gestão integrada, que contemple os fatores ambientais ao longo de todo o ciclo de vida de um produto.

O próprio processo histórico de construção normativa da PNRS, que conforme dito anteriormente levou cerca de 20 anos, colocou os resíduos sólidos na agenda política do setor empresarial de forma contundente. A iminência da criação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e das ações e custos decorrentes da mesma, motivou os grupos empresariais a se organizarem de diversas formas, das quais destacamos o Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), que representa os interesses empresarias de forma ampla, a Coalizão Empresarial, que se formou no âmbito do acordo setorial de embalagens em geral, bem como por meio de outras entidades que já existiam e passaram a representar o setor sobre o tema, como a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), da Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (ELETROS) e da

Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), Confederação Nacional da Indústria (CNI), dentre outros.

O demorado processo legislativo e a grandiosa resposta do setor empresarial, que se verifica pela importância dada ao tema na agenda empresarial, são reflexos de uma mudança de governança que já vinha se operando em termos globais. Conforme esclarece ABRAMOVAY *et al.,* a opção pelas transferências de obrigações e de custos do tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos já ocorrera na maior parte dos países desenvolvidos do globo: a responsabilidade estendida do produtor ou "*extended producer responsability"* (Abramovay, Speranza, & Petitgand, 2013, p. 30).

As obrigações desses atores estão expressas no art. 31, da PNRS, conforme segue:

> *Art. 31. 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 inclusos no sistema de logística reversa (Grifo nosso).

Logo, esses atores são responsáveis por medidas que vão desde a concepção do produto, com o ecodesign, passando pela relação com os consumidores, por meio da geração e fornecimento de informações claras e acessíveis acerca do ciclo de vida do produto e da forma adequada de se lidar com seus resíduos, bem como inclui o fim do ciclo de vida do produto, com a destinação ambientalmente adequada nos termos da hierarquia já abordada.

O escopo do legislador da PNRS, portanto, é o de incluir na governança dos resíduos os atores que participam do processo produtivo. No entanto, a opção por nomear expressamente alguns dos atores envolvidos no aspecto produtivo do ciclo de vida dos produtos – fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes – gera o risco de não abarcar todos os atores que de fato estão envolvidos no ciclo de vida de um produto. LEMOS (2011), que alerta para o problema, sugere como alternativa a esse problema a utilização do termo cadeia produtiva. Assim, um termo mais amplo daria maior flexibilidade para o chamamento dos grupos de interesse empresariais para cada setor produtivo e tipo de resíduo.

Apenas para ilustrar essa crítica, um grupo de interesse empresarial que evidentemente deveria participar da governança ambiental dos resíduos sólidos, mas que não foi chamado pelo Poder Público em nenhum dos acordos setoriais em andamento, são os fornecedores de matéria prima. Isto, pois como vimos no artigo 31 da PNRS transcrito supra, uma das obrigações da cadeia produtiva é o ecodesign de seus produtos. Ora, como é possível cumprir esta obrigação sem se refletir acerca das matérias primas utilizadas?

Além da responsabilidade compartilhada dos grupos de interesse empresarial se verificar na construção de acordos setoriais, a PNRS também estabeleceu a obrigação desses atores estabelecerem Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) no interior de seus empreendimentos (Monzoni (coord.), 2013). O PGRS será elaborado pelas empresas e aprovado pelo Poder Público competente no âmbito do licenciamento ambiental, de modo que não nos dedicaremos ao seu exame.

Sobre a atuação desses grupos de interesse na governança ambiental dos resíduos notamos que o chamamento para os acordos setoriais de logística reversa

enseja a formação de coalizões de defesa. De forma sucinta, as coalizões de defesa são conjuntos de atores que se agregam no interior de subsistemas, que são provenientes de várias organizações governamentais e não governamentais que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que se envolvem em um grau considerável de atividades coordenadas ao longo do tempo (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Na prática dos acordos setoriais que estão em andamento, notamos a formação de verdadeiras coalizões de defesa de interesses empresariais. No caso do setor de embalagens em geral, que analisaremos com cuidado no estudo de caso, formou-se um agrupamento de grupos de interesse, a “Coalizão Empresarial”, que inclui representantes de toda a cadeia produtiva de embalagens. O mesmo se verifica para o setor de embalagens de agrotóxicos, produtos eletroeletrônicos e seus componentes (Mendes, 2015) ou de medicamentos (MMA M. d., Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos, 2015).

3.4.2. Poder Público

Conforme demonstramos no capítulo 2, o Poder Público assume um duplo papel no jogo da governança democrática, sendo ao mesmo tempo o destinatário da atuação dos grupos de interesse e propriamente um grupo que representa interesses oficiais. Além disso, destacamos que em matéria ambiental, a gama de órgãos que integram a ação do Poder Público é muito vasta, incluindo os órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), bem como os próprios legisladores, mas inclusive agentes do Poder Judiciário. Desse modo, com foco no sistema de governança estabelecido na PNRS, nossa análise se focará nos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela viabilização da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Em vários países que adotaram o modelo de responsabilidade estendida do produtor, o Poder Público assumiu um papel central na medida em que, apesar de os custos da logística reversa ficarem com a cadeia produtiva, caberia a uma agência pública a organização e gestão do sistema de logística (Abramovay, Speranza, & Petitgand, 2013). No entanto, a adoção do modelo da

responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto impôs um papel distinto ao Poder Público no Brasil.

De forma geral, LEMOS (2011) explica que, quanto à PNRS, o Poder Público possui dois tipos de competência: uma legislativa, que engloba a elaboração de planos, criação e disponibilização de informações ambientais, estabelecimento de padrões ambientais, dentre outros; e um segundo bloco de competências são as materiais, que consistem em monitoramento, fiscalização, criação de incentivos financeiros, licenciamento ambiental, etc.

No que concerne ao objeto de estudo desse trabalho, qual seja a governança ambiental de resíduos sólidos estabelecida no âmbito dos acordos setoriais, o papel do Poder Público engloba uma série de atividades. A primeira delas é impulsionar o processo de implantação da logística reversa por meio do chamamento dos setores, lembrando também que essa iniciativa pode ser voluntária da cadeia produtiva, nos termos do art. 20, do Decreto nº 7.404/12.

Ademais, caberá ao Poder Público estabelecer as diretrizes e conteúdo mínimo dos acordos, organizar os atores interessados no processo por meio de grupo técnico de trabalho e do Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa (CORI), estabelecer prazos e metas, analisar as propostas apresentadas pelo setor, submeter o acordo a consulta pública incorporando as sugestões oferecidas e assinar o acordo junto ao setor empresarial.

Notamos que para o desempenho dessas atividades, o MMA, por meio do CORI, assume relevante papel centralizador. Desse modo, devemos pontuar que o Comitê possui uma comissão mista de representantes dos diferentes Ministérios: Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministério de Estado da Fazenda (art. 33, Dec. nº 7.404/12). Ademais, a depender do assunto tratado, é facultado ao CORI o convite para participação de representantes de outros Ministérios, de órgãos e entidades da administração pública federal, de representantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de entidades representativas de setores da sociedade civil diretamente impactados pela logística reversa (§4º. Art. 33, Dec. nº 7.404/12). A estrutura institucional do CORI pode ser sistematizada na figura abaixo:

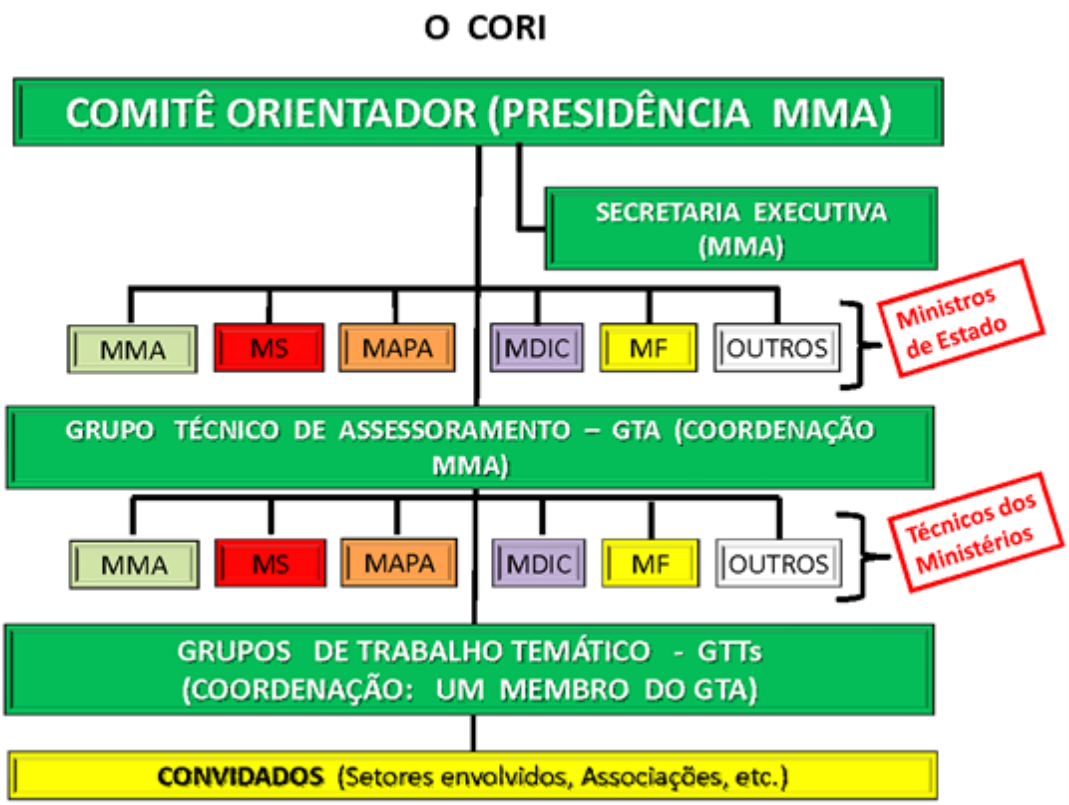

Figura 4 - Arranjo institucional do CORI

FONTE: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/logistica-reversa/oleo
Acesso em: 17 de novembro de 2016

Portanto, o primeiro ponto a ser analisado acerca desse grupo de interesses oficial é sua composição plural, ao menos em tese. Os representantes dos diferentes Ministérios, mais a possibilidade de adicionar ao grupo representantes de Estados e outros órgãos da Administração, bem como de representantes da sociedade civil, demonstra o caráter complexo e heterogêneo do grupo. Notamos inclusive que dentro de um grupo de interesse há a possibilidade de atuação e conflito de interesses econômicos, sociais, ambientais, consumeristas, dentre outros. Desse modo, além de lidar com os interesses dos grupos de interesse empresariais e coletivos, tal qual definimos anteriormente, o Poder Público responsável diretamente pela gestão da governança ambiental dos resíduos sólidos deverá lidar com os conflitos entre as agendas públicas de seus próprios integrantes. A análise desse conflito aparente, no entanto, só poderá ser verificada na fase empírica deste trabalho.

Apesar da possibilidade normativa de convidar entidades representativas da sociedade civil para participar das reuniões do CORI, firmou-se um entendimento que as reuniões do Comitê seriam restritas aos atores

governamentais para assegurar o caráter de instância deliberativa. Entendeu-se que a participação de outros atores transformaria o Comitê em espaço de debate. Interessante ressaltar que em meados de 2012 foi apresentada proposta de Decreto Legislativo para a alteração do art. 3º do Decreto 7.404/2010 permitindo a inclusão de entidades da sociedade civil no CI. Ocorre que houve parecer contrário do CONJUR/MMA e da Assessoria Parlamentar. Segundo consta em ata de reunião do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI)[11] de 16/05/2012, as entidades interessadas em acompanhar algumas discussões podem, eventualmente, participar de grupos técnicos, mas não das reuniões do Comitê (CI, Ata - 9ª Reunião, 2012). Apesar desta conclusão, pela análise das atas das reuniões do CI notamos a participação por diversas vezes de entidades representativas do setor privado, como a CNI, por exemplo, o que indica que a restrição de participação se referia aos grupos de interesse coletivos.

Por fim, aspecto crucial da atuação de grupo de interesses oficiais são as competências quanto à conformação do arranjo institucional de governança democrática dos resíduos sólidos. Conforme veremos de forma mais detalhada no próximo capítulo, cabe ao CORI, dentre outras, a competência para chamar representantes para o compor, além dos obrigatoriamente fixados em lei; estabelecer critérios para participação dos órgãos e entidades no grupo técnico; criar os critérios de decisão no caso de empate nas deliberações colegiadas; estabelecer a orientação estratégica da implementação de sistemas de logística reversa; organizar e divulgar todo o material produzido no âmbito desses grupos; dentre outras. Enfim, cabe ao CORI, nos termos propostos por IMMERGUT (1993), estabelecer as "regras do jogo" e, portanto, definir a natureza do arranjo institucional em termos mais ou menos democráticos, ou seja, mais ou menos próximos do que seria a governança.

Sobre a atuação do Poder Público no Acordo Setorial de Logística Reversa de Embalagens em Geral, cumpre destacar o disposto no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica elaborado pelo IBAM:

[11] Importante destacar a diferença ente o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI) e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa (CORI). Ambos foram criados pela PNRS havendo distinção na abrangência de sua atuação. De forma sucinta, o primeiro trata de todos os assuntos relativos à governança ambiental dos resíduos sólidos, enquanto o segundo tem foco específico em um dos instrumentos estabelecidos na PNRS, os sistemas de logística reversa.

> *Ao poder público caberá, no sistema de logística reversa, diretamente, o papel de articulador privilegiado dos arranjos sociais e produtivos pactuando os diferentes interesses em prol dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Secundariamente, será ele o responsável pela fiscalização e monitoramento dos acordos setoriais, assim como a efetiva implantação do sistema e seus subsistemas, cabendo-lhe a função de garantir a integralidade da gestão compartilhada, levando em consideração as diretrizes sociais e ambientais regidas pela PNRS (IBAM, mar/2012, p. 6).*

3.4.3. Consumidores

Foi objetivo do legislador pátrio assegurar a participação dos consumidores na governança dos resíduos sólidos, como se verá a seguir. No entanto, a efetivação dessa participação enfrenta uma série de obstáculos, principalmente no que concerne aos acordos setoriais de logística reversa. Nesse sentido, a hipótese de necessária participação dos consumidores nessa governança depende diretamente da efetivação dos acordos setoriais nos termos e diretrizes estabelecidos pelos princípios da justiça ambiental, cooperação e participação.

Na transição do modelo de produção para o modelo atual de sociedade de consumo, segundo LEMOS *et al.*, *"passou-se de uma sociedade centrada na oferta para uma sociedade focada na procura"* (2013, p. 29), o que coloca o consumidor numa posição de protagonismo. Prosseguem os autores alertando para a consequência direta disso, a aproximação dos conceitos de cidadania e consumo. Para ALOÍSIO RUSCHEINSKY, o *"consumo representa uma dimensão política fundamental da vida contemporânea ao ligar hábitos cotidianos aos impactos ambientais e ao alertar sobre riscos de diferentes naturezas para os consumidores"* (2007, p. 179).

Considerando o crescimento numérico da população, bem como a expansão qualitativa do consumo, ou seja, mais pessoas consumindo uma quantidade maior de bens e serviços, o consumo, logicamente, assume papel central em qualquer modelo de governança ambiental. Nesse sentido, MORAN (2008) questiona a incapacidade de nossa sociedade de calcular e gerenciar os

impactos do consumo contemporâneo, sugerindo que isso se deve em grande parte à falta de informações completas para a escolha do consumidor.

Surgem, portanto, os debates em torno de um modelo de consumo sustentável, ou seja, o modelo em que se garanta o consumo, mas que sejam minimizados e gerenciados os impactos ambientais da produção e descarte exagerados (Cortez & Ortigoza, 2007). Inicialmente, esse movimento identificado como "consumo verde" se preocupava unicamente com uma parte dos impactos do consumo, a tecnologia aplicada, sem se voltar para os processos de produção ou para a cultura do consumo em si (Portilho, 2005). É evidente que a crítica deve ser mais abrangente. LEMOS *et al.* (2013) alertam para a necessidade de se debater as injustiças subjacentes ao consumo, à desigualdade de renda e de acesso ao consumo, bem como da distribuição desigual dos impactos ambientais.

As denúncias elaboradas pelo movimento de consumo sustentável coadunam-se com a própria essência das questões ambientais. Ou seja, há uma complexidade de variáveis e interesses que demandam um repensar do modelo de tomada de decisão. A governança ambiental e, a partir de agora, a governança do próprio consumo devem pautar-se em arranjos consensuais e participativos. Para MORAN, *"a fim de tomar melhores decisões, é necessário começar assegurando que as decisões sejam tomadas em nível apropriado"*, ou seja, devemos trabalhar com o fato de que *"as decisões são tomadas pelos órgãos governamentais ou pelas empresas sem a participação dos cidadãos e das comunidades afetados"* (2008, p. 151).

Produção, consumo e geração de resíduos estão diretamente relacionados. Logo, a governança dos resíduos sólidos não pode ignorar a participação dos consumidores enquanto atores interessados. Tanto é verdade, que a PNRS protagonizou os consumidores enquanto um grupo de gestão de risco no ciclo de vida dos produtos. A responsabilidade compartilhada estabelece obrigações aos consumidores e a PNRS estabelece deveres de educação e informação dos mesmo por iniciativas tanto dos órgãos governamentais quanto do setor privado.

A garantia dos princípios da justiça ambiental, da cooperação e participação nos instrumentos da PNRS, notadamente nos acordos setoriais, depende da mobilização dos consumidores enquanto representantes de um grupo

de interesses extremamente relevante à gestão dos resíduos. A voz a ser dada a esses atores permite a consideração da variável do consumo sustentável na tomada de decisões da governança dos resíduos, o que é essencial, conforme abordado, para gestão de questões complexas como o meio ambiente.

Inicialmente, ressalta-se que a utilização do termo "consumidor" na PNRS e no decreto regulamentador também pode não ter sido a mais adequada, uma vez que podem surgir debates acerca de sua definição. LEMOS destaca que as diretivas europeias optaram por termos mais abertos e genéricos, como "detentor de resíduos", que se aproximada do ordenamento brasileiro poderia ser melhor traduzida como "possuidor". Isso, pois no direito francês inúmeras situações de posse direta são denominadas detenção (ex.: locatário, transportador, arrendatário, etc.). O texto europeu, segundo LEMOS, traz a seguinte definição para detentor de resíduos*:* o produtor dos resíduos ou pessoa singular ou jurídica que tem os resíduos em sua posse. Destarte, LEMOS alerta para a necessidade de se fazer uma interpretação sistemática do conceito de consumidor à luz das normas do direito ambiental que definem o poluidor (art. 3º, IV, Lei 6938/81), permitindo a sua acepção no sentido mais amplo de todo aquele que "tem posse sobre o resíduo, ou seja, poder de fato sobre o resíduo" (Lemos, 2011, p. 218).

Ainda sobre o assunto, deve se destacar que o Enunciado 565 aprovado na VI Jornada de Direito Civil, do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), do Conselho de Justiça Federal, realizada em março de 2013, apresentava a seguinte redação: "Não ocorre a perda da propriedade por abandono de resíduos sólidos, que são considerados bens socioambientais, nos termos da Lei n. 12.305/2012". Fica evidente, desse modo, a necessidade de aprofundamento no estudo da figura do "consumidor" no âmbito da PNRS, delimitando de modo preciso os contornos de abrangência e as responsabilidades imputáveis a esse gestor de riscos.

Quanto ao papel dos consumidores na responsabilidade compartilhada, a PNRS estabeleceu que estes "*deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens"*. Deve ser reconhecida a relevância da imposição de deveres aos consumidores, visto o papel assumido pelo consumo na sociedade contemporânea. No entanto, alerta-se que, para fins da logística, estes deveres devem se restringir à entrega do produto ao sistema de logística reversa ou disposição adequada dos produtos que não

possuem logística. Deve-se ressaltar a necessidade de uma visão restritiva dessas responsabilidades dos consumidores com fundamento no princípio das "responsabilidades comuns, mas diferenciadas" aplicável em âmbito internacional, mas que pode ser encontrado também no ordenamento brasileiro no art. 170, inciso VI, CF/88.

O que se busca assegurar é o reconhecimento estabelecido pelo legislador da PNRS de um papel principal dos agentes econômicos (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes etc.) no aspecto operacional da logística reversa, como se extrai das responsabilidades estabelecidas nos §§ do artigo 33 e 35 da PNRS e nos artigos 5º e seguintes e artigo 18 do Decreto nº 7.404/2012. *In verbis:*

> *Art. 33*
> *(…)*
> *§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do caput, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1o (PNRS).*
>
> *Art. 18. Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos referidos nos incisos II, III, V e VI do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2010, bem como dos produtos e embalagens referidos nos incisos I e IV e no § 1o do art. 33 daquela Lei, deverão estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante o retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor (Dec. Nº 7.404/12).*

Para além dessa responsabilidade no âmbito da logística reversa, os consumidores são destinatários de uma série de ações e programas das PNRS, por exemplo a previsão do inciso IV, artigo 77, do Dec. Nº 7.404/12: *"IV - desenvolver ações educativas voltadas à conscientização dos consumidores com relação ao consumo sustentável e às suas responsabilidades no âmbito da responsabilidade compartilhada (…)"*. Tal previsão coaduna-se com o papel a ser desempenhado na governança dos resíduos no que concerne a um consumo sustentável.

Assim, seja como agente da logística reversa obrigado ao acondicionamento dos resíduos, seja como destinatário de políticas públicas, os

consumidores são atores centrais na governança ambiental dos resíduos, razão pela qual sua participação nas tomadas de decisões é imprescindível. Nesse sentido, o artigo 19, §3º, do Decreto nº 7.404/12, estabeleceu a possibilidade de entidades de representação dos consumidores participarem da elaboração dos acordos setoriais. LEMOS e SOLER recomendam a participação de entidades de representação dos consumidores no processo de elaboração dos acordos setoriais. Com isso seria preservado, nas palavras dos autores, a *"essência participativa, técnica, harmônica e transparente"* (Soler, Filho, & Lemos, 2012, p. 98) desse instrumento.

No entanto, o que se verifica na prática dos acordos setoriais é uma participação insuficiente ou até mesmo inexistente dos interesses dos consumidores. Isso, pois a elaboração de fato dos acordos setoriais é feita em Grupos de Trabalho frente ao CORI por representantes governamentais e pelos agentes econômicos. À sociedade civil, incluindo nesse grupo os consumidores, é reservado unicamente o espaço das consultas públicas, o que representa muitas vezes um espaço formal. RAFAEL GIANESELLA GALVÃO (2014) pontua que no que tange o princípio da participação, além do engajamento voluntário da sociedade civil, é dever do Poder Público fomentar e propiciar meios de participação efetiva, logo, cabe ao Poder Público viabilizar a efetiva participação dos consumidores.

3.4.4. Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis

> *"[...] esquentei o arroz e os peixes e dei para os filhos. Depois fui catar lenha. Parece que vim ao mundo predestinada a catar. Só não cato a felicidade."*
>
> (Carolina Maria de Jesus)

Juntamente com os consumidores e com os movimentos ambientalistas, os Catadores compõem o que seriam os grupos de interesse coletivo, tal qual definidos no capítulo 2. JACQUES DEMAJOROVIC *et al.* destacam o papel crucial desempenhado por esses atores na consolidação do modelo de governança ambiental democrática dos resíduos sólidos na PNRS. Os autores analisam o papel dos movimentos de catadores de materiais recicláveis, que ao lutar pelo reconhecimento e valorização das atividades por eles desempenhadas,

asseguraram o modelo compartilhado de responsabilidade pelos resíduos sólidos. (Demajorovic, Besen, & Rathsam, 2006, p. 390).

MORO *et al.* (2015) relatam que o processo histórico de construção da PNRS no Congresso Nacional levou cerca de vinte anos (Antunes, 2012), contando com a disputa de inúmeras forças sociais, o que acarretou em uma intimidade da PNRS e de seus instrumentos de gestão para com os preceitos da justiça ambiental.

Historicamente os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis atuaram, na maioria das vezes, de forma conjunta aos programas de coleta seletiva municipal, sendo, portanto, um grupo de interesse reconhecido. O marco do reconhecimento social desse grupo é a Portaria nº 397/02 do Ministério do Trabalho e Emprego (Bortoli, 2009). Mas só a PNRS reconheceu os serviços ambientais prestados por estes, bem como criou obrigação de ampliação dessa parceria também para com o setor privado, por meio da inserção dos catadores nos acordos setoriais de logística reversa e obrigou a inclusão dos catadores também em políticas públicas de âmbito nacional (Pereira & Teixeira, 2011). Segundo GALVÃO (2014), a inclusão dos catadores na gestão de ciclo de vida dos produtos constituiu um avanço da legislação ambiental.

Além da integração dos catadores nas políticas públicas de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 7º, XII, PNRS), a norma dispôs sobre o estabelecimento de metas associadas à inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (artigo 15, V) e sobre a criação de incentivos fiscais ou creditícios em determinados projetos (artigo 44, II) e a prioridade na contratação com o Poder Público (artigo 36, § 1º).

Mas talvez, para os fins deste trabalho, o mais relevante seja a garantia do direito de participação desses grupos na elaboração de políticas públicas, nos sistemas de logística reversa e nos acordos setoriais (Moro, Marambaia, Mantelli, & Silva, 2015). Reflexo direto da PNRS foi a conquista de direito a assento reservado a representante dos catadores no CONAMA, conquista essa alcançada durante a IV Conferência Nacional do Meio Ambiente em 2013 (MMA M. d., 2013). MORO *et al.* constataram que, a despeito das dificuldades implementação e efetividade das normas que asseguram direitos a esses grupos,

> *a opção pela inclusão dos catadores nos programas e políticas de gestão de resíduos pode contribuir em muito para a diminuição da*

vulnerabilidade social desse grupo e dos riscos ambientais do espaço urbano (Moro, Marambaia, Mantelli, & Silva, 2015, p. 404).

Os desafios da consolidação desse grupo de atores sociais são inúmeros, visto que, como ressaltam PEREIRA e TEIXEIRA (2011), estes são muitas vezes invisibilizados em nossa sociedade, bem como sofrem com políticas higienistas do Poder Público. Trata-se de um grupo composto por indivíduos que em sua maioria estão situados na faixa mais marginalizada da sociedade (Moro, Marambaia, Mantelli, & Silva, 2015).

Desse modo, para além da garantia do direito de participação na governança ambiental dos resíduos sólidos, este grupo de interesse merece atenção especial do Poder Público. A agenda pública deve de forma urgente pautar discussão acerca da adoção de outros mecanismos de incentivo visando à inclusão dos catadores. Assim, nesse caso, a ação do Poder Público deve visar combater os desafios de organizacionais, econômicos e sociais do grupo, para que este possa estar em paridade com os demais grupos na discussão da governança ambiental dos resíduos sólidos.

Neste sentido, conforme demonstra ZILDA MARIA F. VELOSO (2014), algumas medidas foram tomadas nestes anos de vigência da PNRS como:

- Publicação do Decreto nº 7619/11 que reduziu o imposto sobre produtos industrializados (IPI) para produtos que utilizem materiais recicláveis comprados das cooperativas de catadores de materiais recicláveis;
- Isenção de processo licitatório na contratação de cooperativas de catadores na prestação dos serviços de coleta seletiva;
- Criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC);
- Criação do Cataforte – Estruturação de Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias.

Isso, pois, conforme alertam BACHRACH e BARATZ (1962), muitas vezes a expressão de um poder desigual não está somente no exercício de tomada de decisão, mas inclusive na limitação das agendas públicas. Conforme analisado anteriormente neste trabalho, o poder de determinado grupo também é exercido

quando este destina suas atividades a limitar o escopo e as pautas dos espaços de tomada de decisão.

A falta de políticas públicas eficientes no combate aos desafios enfrentados pelos catadores pode implicar em uma invisibilização desse grupo na governança ambiental dos resíduos sólidos. Desse modo, para além das dificuldades inerentes ao exercício das atividades de um grupo de interesses coletivos, conforme descrito no capítulo 2, os catadores enfrentam os desafios de combater as faces do poder.

3.4.5. Movimentos ambientalistas

Por fim, nossa análise acerca dos grupos de interesse que atuam na governança ambiental dos resíduos sólidos é concluída com o exame dos grupos que representam interesses ambientais estrito senso, que aqui denominaremos movimentos ambientalistas.

O primeiro aspecto desse grupo é seu enquadramento óbvio enquanto um grupo de interesse coletivo. Logo, trata-se essencialmente de um grupo latente cujos benefícios coletivos almejados são mais difusos que os demais analisados: a proteção do meio ambiente.

Podemos afirmar que há uma dificuldade de separar as demandas ambientais estrito senso das demandas sociais. Isso, pois a própria origem da preocupação com resíduos sólidos surgiu nos EUA pelos movimentos de combate ao Racismo Ambiental, que protestavam contra a deposição de resíduos perigosos em regiões periféricas da cidade majoritariamente ocupada por negros pobres (Acserald, 2002). Para ARAGÃO, a justificativa de uma abordagem ambiental sobre o direito dos resíduos consiste justamente nas injustiças sociais geradas pela sua má gestão, bem como pela intergeracionalidade, visto que alguns resíduos geram problemas para as futuras gerações, e, por fim e principalmente, porque *"a centralidade* ambiental *do Direito dos Resíduos resulta também do facto de a gestão de resíduos ser um domínio em que as possibilidades de mudança e de inflexão do actual estado de degradação ambiental são grandes (…)"* (Aragão M. A., 2009, p. 11).

Aspecto interessante da atuação desse grupo, consiste no fato de que o Ministério Público (MP), pela dificuldade de organização desses atores, assumiu

em grande medida o papel de porta voz desses interesses. LEMOS (2011) relata essa atuação tanto do Ministério Público Federal, quanto dos Ministérios Públicos Estaduais, que por meio de Inquéritos Civis ou de Ações Civis Públicas têm levado a discussão de interesses ambientais na governança dos resíduos sólidos ao Judiciário. Além da atuação frente ao Judiciário, o MP também atua no tema dos resíduos sólidos por meio da organização de audiências públicas.

Ressaltamos também que a PNRS fez menção expressa a esse grupo de interesse, de modo que sua atuação ficaria restrita às consultas públicas ou à eventualidade de o CORI exercer sua prerrogativa de convidar representantes da sociedade civil para acompanhar seus trabalhos.

Como indicativo da atuação dos movimentos ambientalistas, temos os resultados da IV Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA) realizada em 2013 e cuja temática foi exatamente os resíduos sólidos. O resultado da CNMA foi a aprovação de uma série de ações acerca de quatro eixos temáticos: produção e consumo sustentáveis; redução de impactos ambientais; geração de trabalho, emprego e renda; e educação ambiental. Segundo a “Carta da IV CNMA”, as principais ações aprovadas no que concerne especificamente o meio ambiente foram o incentivo à produção de alimentos sustentáveis e segurança alimentar, o fortalecimento de políticas públicas de coleta seletiva e compostagem, a capacitação de agentes de educação ambiental e o fortalecimento das comissões interinstitucionais de educação ambiental (MMA M. d., 2013).

A atuação desse grupo é extremamente fragmentada, de modo que encontramos dificuldades no estabelecimento de um perfil e de uma agenda de atuação em termos gerais. Acreditamos que o estudo de caso empírico permitirá uma análise mais fiel da atuação desse grupo de interesse na governança dos resíduos sólidos.

4. OS ACORDOS SETORIAIS DE LOGÍSTICA REVERSA: AFINAL, DO QUÊ ESTAMOS FALANDO?

No âmbito da PNRS se faz relevante apontar o espaço de governança conjunta dos atores interessados criado pelo legislador por meio da figura dos acordos setoriais de responsabilidade pós-consumo. Este instrumento obriga a articulação de alguns setores definidos em lei. Convocados pelo Poder Público ou de forma voluntária, os atores responsáveis devem agir para o estabelecimento de um sistema de logística reversa no pós-consumo que assegure a destinação ambientalmente adequada dos resíduos.

A logística reversa é definida no art. 3º, inciso XII, da PNRS como:

> *(…) instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação ambientalmente final adequada.*

Nota-se uma profunda alteração das diretrizes regulatórias ambientais no texto da PNRS. Em várias passagens são equiparados, em termos regulatórios, atos normativos elaborados pelo Poder Público, pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS e do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, aos acordos setoriais e termos de compromisso. Nota-se, desse modo, que o legislador também buscou colocar os acordos setoriais, sem esquecer a diferença de natureza jurídica, como alternativa aos atos normativos estatais ou a termos de compromisso, como se extrai dos artigos 15 e 16, do Decreto nº 7.404/2010.

Fica evidente o escopo do legislador em privilegiar a participação de agentes externos ao tradicional sistema de regulação do Estado, incluindo nesse processo fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores dos produtos e embalagens, passando pelas cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos, bem como entidades de representação dos consumidores, entre outros atores da sociedade civil.

Os acordos setoriais implicam a organização do setor em Grupos de Trabalho para discussão das suas especificidades e das demandas de cada um dos agentes envolvidos. Por fim, deve haver a proposição de um texto ao CORI, vinculado ao MMA. Tais acordos, que carecem ainda de estudo aprofundado pela doutrina, possuem natureza contratual, sendo firmados entre o Poder Público e os responsáveis previstos em lei, nos termos do artigo 19, do Decreto nº 7.404/2010. Além do amplo processo participativo operado pelos Grupos de Trabalho para elaboração de uma minuta de acordo setorial, destaca-se ainda que após a apresentação da minuta ao CORI haverá submissão desta a processo de consulta pública, nos termos do artigo 26, do Decreto nº 7.404/2010.

Carece ainda de estudo, no entanto, a estrutura jurídica deste instrumento contratual enquanto organizador do arranjo institucional de governança ambiental dos resíduos sólidos nos termos delimitados neste trabalho. Ademais, antes de adentrarmos o estudo do instrumento em si, cumpre pontuar que o presente trabalho não se dedicará ao estudo da diferença entre a gestão do saneamento e a gestão dos resíduos sólidos, visto que a primeira é responsabilidade do Poder Público, nos termos da Lei nº 11.445. Passaremos, portanto, ao estudo da natureza contratual dos acordos setoriais, sempre à luz da mais contemporânea doutrina civil e as consequências da utilização de um instrumento de direito privado para tutela dos complexos interesses subjacentes à governança dos resíduos sólidos em plano nacional.

4.1. A natureza jurídica dos acordos setoriais

Previamente ao exame do mérito, ou melhor, ao exame da nossa hipótese de pesquisa, devemos nos perguntar acerca da própria natureza jurídica dos acordos setoriais de logística reversa. O exame justifica-se pelas eventuais limitações que a conclusão por esta ou aquela natureza jurídica acarretam ao próprio arranjo institucional dos acordos setoriais e, consequentemente, à construção de uma governança ambiental participativa, legitimada, justa e efetiva.

Tais acordos setoriais, foram criados pela PNRS como figura inovadora de governança ambiental, que não encontra paralelos em outras normas ambientais pátrias ou na experiência internacional de gestão de resíduos sólidos. A utilização

de um instrumento privado para a composição de interesses tão complexos e difusos demanda uma certa análise da teoria civilista do direito contratual. Notadamente, esta composição de interesses não tem por escopo substituir o sistema regulatório no qual se insere, de modo que deve dialogar com o conjunto de normas reguladoras do saneamanto que já estão postas.

Passamos, assim, ao exame destas teorias na tentativa do enquadramento adequado desse novo instituto jurídico. Lembramos, somente, que a análise será sempre pautada pelo escopo da presente pesquisa, qual seja, o da verificação do cabimento de um enquadramento na teoria da governança democrática.

Têm os acordos setoriais natureza contratual, natureza essa expressa no Decreto nº 7.404/10, que regulamentou a PNRS. *In verbis:*

> *Art. 19. Os acordos setoriais* ***são atos de natureza contratual****, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.*

ORLANDO GOMES define contrato como *"negócio jurídico bilateral ou plurilateral"* ou, ainda, como *"instrumentos jurídicos para a constituição, transmissão e extinção de direitos na área econômica"* (Gomes, Contratos, 2002, p. 4)*,* sendo também admitidos outros usos para esses instrumentos, como, por exemplo, normativos e interpretativos.

Ora, os contratos são, essencialmente, como nos ensina ORLANDO GOMES, negócios jurídicos. Posto isso, a delimitação da natureza contratual dos acordos setoriais passa pelo próprio exame deste instituto enquanto um negócio jurídico.

ANTONIO JUNQUEIRA DE AZEVEDO (2002) postula que as tradicionais correntes da teoria jurídica acerca dos negócios jurídicos são duas: (a) as que definem os negócios jurídicos pela sua gênese, ou voluntaristas; e (b) as que os definem pela sua função, ou objetivas.

Sem esmiuçar todas as derivações das teorias volitivas, por exemplo a Teoria da Declaração de RÖVER, a Teoria de Responsabilidade e Confiança de WINDSCHEID, ou a Teoria da *Culpa in Contrahendo* de IHERING, analisaremos estas teorias em um único bloco, visto que o que interessa aos fins deste trabalho é seu elemento central: a vontade.

A versão mais tradicional das teorias volitivas define o negócio jurídico como um ato de vontade, tendo, obviamente, como principal elemento a

“manifestação da vontade destinada a produzir efeitos jurídicos” (Azevedo, 2002, p. 4). MIRANDA nos informa que o idealizador desta teoria foi IHERING, para quem a vontade é elemento essencial, sendo sua declaração um *“simples meio de exteriorização”* (2009, p. 15). Assim, de modo bastante sucinto, esta corrente entende que o principal elemento do negócio jurídico é a vontade. Logo, à luz desta teoria, seriam os acordos setoriais negócios jurídicos?

Os acordos setoriais de logística reversa, conforme demonstrado, consistem em um complexo sistema de relações jurídicas envolvendo os diferentes grupos de interesse subjacentes à governança dos resíduos sólidos. Os acordos são fruto de um progressivo arranjo de vontades, das quais destacamos o chamamento de um setor pelo Poder Público, passando pelas inúmeras declarações e debates realizados no âmbito de um grupo de trabalho, contando com a incorporação de manifestações realizadas por partes não signatárias do acordo em consulta pública, dentre outras. No entanto, é a assinatura do acordo setorial pelas entidades representativas do setor produtivo, responsáveis pela organização e manutenção efetiva do sistema de logística reversa, que representa a gênese do acordo setorial, ou seja, momento em que expressamente as partes signatárias manifestam sua vontade por meio das entidades representativas.

Torna-se evidente que a noção pura de manifestação da vontade enquanto uma faculdade da autonomia privada, fica bastante mitigada neste modelo e em certos momentos afastada. Por exemplo, a realização de um acordo setorial não nasce de uma manifestação de vontade privada, mas sim de um chamamento do Poder Público, que permite a organização do setor privado como alternativa a um Termo de Compromisso e um decreto regulamentador, que também estes podem surgir de manifestação de interesse do setor privado, mas não terão a natureza jurídica contratual dos acordos setoriais.

No entanto, há sim uma profunda preocupação com a manifestação de vontade no que concerne aos grupos de interesse empresarial. Isso, pois são apenas estes grupos que serão signatários dos acordos, cabendo aos demais uma participação restrita, por exemplo, as consultas públicas.

Neste sentido, os editais de chamamento elaborados pelo Poder Público são bastante enfáticos quanto à necessidade de que os atores empresariais atuem na construção dos acordos setoriais **obrigatoriamente** por meio de suas entidades

representativas de âmbito nacional. Ademais, quando da apresentação das propostas, as entidades devem apresentar simultaneamente os seus estatutos sociais e os instrumentos que comprovam seus poderes para assinatura do acordo setorial. O controle da representatividade dessas entidades também pode ser verificado ao longo do Processo nº 02000.000885/2012-14, que contém as negociações do setor de embalagem em geral, o que será objeto de análise do estudo de caso.

A comprovação da manifestação da vontade das partes envolvidas, pelo menos quanto ao setor empresarial, é, portanto, uma preocupação para a construção dos acordos setoriais. Logo, quanto à teoria voluntarista, os acordos setoriais podem sim ser entendidos com negócios jurídicos, portanto possuem natureza contratual.

Porém, se nos apoiarmos somente nesta construção voluntarista, a conclusão da natureza negocial dos acordos setoriais se torna bastante frágil, considerando o chamamento público e não necessariamente espontâneo do setor. AZEVEDO (2002), em crítica a esta teoria, demonstra justamente o ponto em que a teoria voluntarista excluiria os acordos setoriais de âmbito de abrangência dos negócios jurídicos: trata-se de perspectiva psicológica fundada no dogma da vontade.

Ora os acordos setoriais não podem ser definidos essencialmente como atos de vontade, por todo o exposto, e principalmente pelo fato de lidarem com vontades difusas e indetermináveis. A adoção da teoria voluntarista torna, portanto, bastante frágil a natureza contratual dos acordos setoriais.

No entanto, a teoria do direito privado nos oferece outras ferrramentas para conceptualização do negócio jurídico, dentre as quais destacamos a teoria preceptiva.

AZEVEDO pontua que esta teoria fundamentadora do negócio jurídico parte de análise da função, sendo denominada de “teoria perceptiva”. Os teóricos desta corrente se afastam de uma visão voluntarista do negócio jurídico, passando para uma análise mais objetiva. Segundo o autor, *“o negócio jurídico constitui um comando concreto ao qual o ordenamento jurídico reconhece eficácia vinculante”* (Azevedo, 2002, p. 12). O negócio jurídico seria, portanto, uma norma jurídica

concreta, abandonando-se o foco na gênese do negócio jurídico (vontade), para debater sua função: criar efeitos jurídicos que vinculem as partes.

Para os autores que defendem esta teoria, segundo ORLANDO GOMES (1980), o conteúdo de um contrato seriam normas elaboradas pelos contratantes, sendo o contrato, portanto, um instrumento de autorregulação. Continua o autor explicando que nesta definição de contrato traçada pelos preceptivistas:

> *(...) a função econômica e social de um contrato é proporcionar às partes um meio lícito para alcançar fim tutelado pelo ordenamento jurídico (Gomes, 1980, p. 76).*

Assim, voltamos a nossa pergunta: nesta concepção, seriam os acordos setoriais negócios jurídicos? Sem aprofundar a análise destes teóricos, parece-nos adequada a percepção dos acordos setoriais também sob esta perspectiva. Ora, os acordos setoriais são frutos da atividade negocial entre as partes signatárias, Poder Público e setor privado, resultando em verdadeira norma que regulará a governança ambiental dos resíduos sólidos dos respectivos setores. As regras estabelecidas nos acordos setoriais vinculam tanto o setor privado quanto o Poder Público, que não poderá exigir obrigações diversas daquelas acordadas.

Apesar discussão teórica sobre a teoria mais adequada, JUNQUEIRA deixa claro em sua obra que o modelo adotado no Brasil é a teoria da vontade declarada. De qualquer forma, tanto na perspectiva das teorias genéticas quanto das teorias funcionais, os acordos setoriais se enquadram adequadamente no conceito de negócio jurídico, e, portanto, de contrato.

Esta natureza contratual se confirma também pela leitura dos artigos. 25 e 29 do Decreto nº 7.404/10:

> *Art. 25. Deverão acompanhar a proposta de acordo setorial os seguintes documentos:*
>
> *I **- atos constitutivos das entidades participantes e relação dos associados de cada entidade**, se for o caso;*
>
> *II - **documentos comprobatórios da qualificação dos representantes e signatários da proposta, bem como cópia dos respectivos mandatos**; e*
>
> *III - cópia de estudos, dados e demais informações que embasarem a proposta.*

> *Art. 29. Concluída a avaliação a que se refere o art. 28, o Ministério do Meio Ambiente a enviará ao Comitê Orientador, que poderá:*
>
> *I - **aceitar a proposta, hipótese em que convidará os representantes do setor empresarial para assinatura do acordo setorial**;*
>
> *II - solicitar aos representantes do setor empresarial a complementação da proposta de estabelecimento de acordo setorial; ou*
>
> *III - determinar o arquivamento do processo, quando não houver consenso na negociação do acordo.*
>
> *Parágrafo único. **O acordo setorial contendo a logística reversa pactuada será subscrito pelos representantes do setor empresarial e pelo Presidente do Comitê Orientador**, devendo ser publicado no Diário Oficial da União. (Grifo nosso)*

Sobre a temática, o CORI manifestou também expressamente na Deliberação CORI nº 02/2011: dispõe sobre as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa a natureza contratual destes instrumentos:

> *(…) Considerando que os acordos setoriais são atos de natureza contratual, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando a implantação da responsabilidade compartilhada pelo cicla de vida do produto (CORI C. O., 2011).*

Na implementação dos acordos setoriais, nota-se que a natureza contratual destes também é preservada. Prova disso é a exigência de comprovação de capacidade das entidades representativas signatárias do acordo setorial por meio da apresentação dos atos constitutivos. Vejamos o Edital de Chamamento do Acordo Setorial de Logística Reversa de Embalagens em Geral:

> *Deverão acompanhar a proposta de acordo setorial os seguintes documentos:*
>
> *6.1. atos constitutivos das entidades representantes ou representadas e participantes e relação dos associados de cada entidade, se for o caso;*
>
> *6.2. documentos comprobatórios da qualificação dos representantes e signatários da proposta, bem como cópia dos respectivos mandatos (…) (Processo - Vol. 1, 2012, p. 10).*

Por fim, destacamos que o próprio Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica do setor de embalagens em geral conclui pela natureza contratual deste instrumento (IBAM, mar/2012).

IAN R. MACNEIL (2009), em um estudo mais filosófico, ao analisar os fundamentos primários dos contratos, aponta a sociedade, a especialização e a troca, a escolha e a consciência como elementos primordiais. Ora, o contrato tem fundamento nas relações sociais travadas pelo humano em um ambiente de especilazação do trabalho e consequente necessidade de trocas, com certa gama de liberdade de escolha (real, presumida ou imaginária) orientada pela consciência do futuro.

> *Por contrato quero dizer nada mais e nada menos do que as relaçõs entre as partes no processo de projetar a troca no futuro (Macneil, 2009, p. 5).*

Os acordos setoriais são instrumentos de mediação de relações quanto ao meio ambiente em uma sociedade absolutamente complexa (sociedade), com vistas a estabelecer as obrigações (troca) dos atores envolvidos na gorvernança de resíduos de determinados setores (especialização do trabalho), dando possibilidade dos grupos de interesse empresariais determinarem a melhor forma de implementação do sistema de logística reversa do seu setor (escolha) considerando a necessidade de preservação do meio ambiente em um modelo de desenvolvimento sustentável (consciência do futuro).

Assim, de fato os acordos setoriais, tanto pelas características analisadas à luz das teorias tradicionais quanto pela vontade do legislador pátrio, constituem um verdadeiro contrato.

No entanto, as peculiaridades deste instituto permitem que surjam dúvidas sobre esta natureza contratual. Sob diversas perspectivas, os acordos setoriais poderiam ser enquadrados em outros institutos jurídicos do direito público. Logo, para concluir a análise da natureza contratual dos acordos setoriais, há que se delimitar o significado do enquadramento destes acordos como contratos eliminando outras possibilidades de análise.

A primeira questão a ser abordada é se seriam os acordos setoriais um tipo de regulação, tal qual tradicionalmente verificamos no Brasil no âmbito das agências reguladoras. Para BAIRD (2012), a regulação por meio de agências reguladoras implementada no Brasil na década de 1990 consistiria em um

mecanismo de atuação do Estado, em que este assegura o funcionamento de um dado mercado que seria, sem regulação, ineficiente. O autor prossegue esclarecendo que a atuação regulatória do Estado foi inicialmente fundamentada na Teoria do Interesse Público *"segundo a qual a regulação seria empreendida pelo Estado de modo a corrigir falhas de mercado e garantir a maximização do bem-estar da sociedade"* (Baird, 2012, pp. 38-39).

Essa regulação, inicialmente monopolizada pelo Estado, passa por um processo de flexibilização e negocialidade denominado por JASON SOLOMON (2010) como *"blurring boundaries"* da Teoria Regulatória. O fenômeno também é estudado por NUSDEO, que defende sua ocorrência como estratégia de melhoria da eficiência na implementação da regulação, ou seja, a criação de mecanismos de participação dos setores regulados permitiria uma menor resistência na sua aplicação (Nusdeo F. , 2009; Ackerman, 2010). MATTOS, sob a perspectiva de uma regulação com finalidades sociais, afirma que estaríamos diante de *"uma mudança nas técnicas de regulação, de modo a elevar a eficácia reguladora da atuação estatal sob o domínio econômico. "* (Mattos, 2002, p. 52).

CHRISTIAN JOERGES (2005) esclarece que essas transformações regulatórias demonstram uma preocupação com a conformidade das normas, de modo que surge uma nova corrente teórica, o "direito reflexivo", agregando novos escopos à regulação, dentre os quais destacamos a efetividade e a participação de atores sociais/legitimidade. CARVALHO (2014) sintetiza o debate teórico e suas consequências para o direito ambiental demonstrando que dessas transformações decorreram inúmeras variações na forma de se regular, que podem ir desde uma regulação estritamente estatal, passando pela regulação estatal com colaboração dos setores regulados, em seguida pela corregulação ou em alguns casos permitindo-se inclusive a autorregulação.

A segunda possibilidade de análise dos acordos setoriais é aquela fornecida pelo Direito Administrativo no estudo do fenômeno da administração consensual. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA e CRISTIANE SCHWANKA, analisando a estrutura da Administração Pública no século XXI, denominam-na "Administração Consensual". Essa transformação da atuação estatal reflete em grande medida a necessidade de ampliação da efetivação da vasta gama de direitos fundamentais, dentre os quais se inclui expressivamente o meio ambiente. Os autores apontam

para um abandono da posição do Estado de detentor de poder de império, para uma posição de Estado mediador e garante (Oliveira & Schwanka, 2008).

ANDRÉ CASTRO CARVALHO propõe a formação de uma atuação mais integrativa, ou seja, uma atuação conjunta da sociedade para com o Estado na tomada de decisões. Em outras palavras, as funções do *"Estado mediador passam a ser não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros "* (Oliveira & Schwanka, 2008, p. 4).

O surgimento dessa Administração Consensual é contemporâneo às transformações da sociedade, incluindo inclusive os movimentos ambientalistas, que culminaram naquilo que MANUEL CASTELLS, segundo OLIVEIRA e SCHWANKA, denominou "sociedade em rede". De modo sucinto, nessa nova forma de organização social há o fortalecimento de governos locais e regionais e a proeminência de uma lógica difusa, o que acarreta na criação de instrumentos de captação e participação dos interesses sociais.

Na mesma linha, os teóricos do direito ambiental apontam para o fenômeno da governança ambiental, ou seja, para a transformação dos arranjos institucionais de tomada de decisão para uma maior permeabilidade à participação dos atores interessados, conforme esclarece MARIA ELISABETH GRIMBERG (2005). Esclarece ainda MARIA HELENA CASTRO SANTOS (1996), que analisa a questão da governança para ciências sociais de um modo geral, que esse modelo surgiu historicamente justamente como ferramental de superação da crise de governabilidade, ou seja, como meio de lidar com a crescente participação da sociedade nas atividades estatais.

Desse modo, a complexidade dos problemas e situações imputados ao gerenciamento estatal somada ao próprio modelo democrático de organização do Estado, torna imperativas a oitiva e consideração dos múltiplos interesses sociais na tomada de decisão (Carvalho A. C., 2012). JULIANA BONACORSI DE PALMA (2014) pontua que essa consensualidade na atuação administrativa teria como fundamento os ideais de participação e eficiência. Notável exemplo dessa transformação organizacional são as próprias audiências públicas, que para LÚCIA

VALLE FIGUEIREDO (2011) permitem uma atuação participativa na tomada de grandes decisões ou em grandes projetos.

A difícil tarefa de assegurar um meio ambiente sadio e equilibrado demanda grande energia e investimento do Poder Público, como o estabelecimento de uma complexa rede de agentes, infraestrutura especializada e mão de obra qualificada. E, mesmo diante desse arranjo, existem inúmeras críticas e insuficiências que ensejam um investimento ainda maior.

Assim, o direito ambiental, talvez até mais do que os demais ramos jurídicos, demanda a internalização desses valores de uma Administração Consensual com vistas a assegurar sua própria viabilidade e eficácia. Outrossim, é necessário que os instrumentos de direito ambiental procurem a composição de interesses contrapostos, o que pode ser feito com a efetiva e qualificada participação dos atores interessados (Carvalho A. C., 2012).

Essa proposta de consensualidade, além do exposto, não representa em absoluto uma disponibilidade de interesses públicos, mas sim, nas palavras de ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO, *"uma determinação do meio mais apto para alcançar os objetivos da lei, meio esse que, eventualmente, não será a simples aplicação da regra legal"* (2005, p. 293). Para JULIANA BONACORSI DE PALMA (2014) um exemplo dessa administração consensual seriam exatamente os acordos setoriais de logística reversa estabelecidos pela Lei nº 12.305/2010.

Conforme demonstrado brevemente no capítulo 1, a Constituição Federal de 1988 privilegiou a garantia da participação por meio da adoção de órgãos colegiados, em sua maioria conselhos. No que concerne ao meio ambiente, essa opção foi ainda mais abrangente com a obrigatoriedade de criação de um Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Além dessa sistemática adotada no SISNAMA, os conselhos colegiados foram adotados em outras esferas de governança ambiental, como no sistema hídrico, com os Comitês de Bacia, e no sistema de unidades de conservação, com os Conselhos Gestores.

MIRRA define esses conselhos como *"órgãos colegiados administrativos [que] constituem espaços participativos privilegiados, por permitirem a participação de indivíduos e representantes de entes intermediários no desempenho das funções administrativas consultivas ou decisórias"* (Mirra, 2011, p. 164).

Evidentemente os acordos setoriais possuem um caráter *sui generis*, visto que têm fundamento na responsabilidade pós-consumo e na responsabilidade compartilhada, dependem do consenso dos seus envolvidos, aproximando-se de um acordo, mas demandam a atuação de vários atores sociais, aproximando-se das atividades de um Conselho Ambiental, mas, por fim, dependem do crivo de um agente estatal, o MMA, aproximando-se de uma regulação tradicional.

No entanto, os acordos setoriais não são nenhum destes institutos jurídicos do direito público. Por isso, há que se compreender o que são os contratos no direito civil contemporâneo, principalmente contratos que versam sobre interesses coletivos e atuações de diversos grupos de interesse. Desse modo, para além de concluir que os acordos setoriais possuem natureza contratual, há que se debater os impactos desta conclusão no direito civil contemporâneo.

4.2. Acordo setorial de logística reversa: um contrato do século XXI

"Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades…"
(Luiz de Camões)

As enormes transformações no modo de vida da sociedade ocidental ao longo dos anos teve evidente impacto sobre o direito privado, visto tratar-se de ramo do direito que lida com as relações práticas do dia a dia dos cidadãos. Uma das grandes transformações da teoria jurídica e que impactou inegavelmente o direito privado é a valorização do papel das constituições nos Estados Democráticos de Direito.

Para TERESA NEGREIROS (2006) estas transformações do direito privado são absolutamente esperadas e necessárias, rompendo, portanto, uma ideologização de um direito civil abstrato e universal que estaria imune às transformações sociais. Nas palavras da autora:

> *(…) ao assumir sua historicidade, o direito civil assume, consequentemente, o seu papel político, e isto é decisivo para aproximá-lo da normativa constitucional (Negreiros, 2006, p. 10).*

NELSON ROSENVALD e CRISTIANO CHAVES DE FARIA pontuam que para o direito privado os valores constitucionais permitiram *"uma releitura do estatuto patrimonial das relações privadas, funcionalizando a promoção da dignidade, do*

solidarismo e da igualdade substancial" (2015, p. 7). Continuam os autores afirmando que neste Estado Democrático de direito a dignidade da pessoa humana se anuncia como elemento estruturante, razão pela qual os direitos fundamentais ganham relevância no ordenamento jurídico.

Obviamente estas transformações têm impacto no tradicional direito privado. Podemos falar neste cenário em um direito privado com fundamentos constitucionais tal qual proposto por PIETRO PIERLINGERI (1999). A consequência prática desta constitucionalização é que o fundamento do direito privado passa, tal qual na Constituição Federal, a ser a dignidade da pessoa humana, de modo que os instrumentos privados, incluindo o contrato, devem ser compreendidos como instrumentos de realização da pessoa humana e não realização puramente patrimonial (Negreiros, 2006).

É esta concepção de direito que abre as portas para o exame da funcionalização dos institutos de direito civil. Conforme demonstrado supra, o contrato no direito contemporâneo é funcionalizado, o que, nas palavras de GUSTAVO TEPEDINO, consiste em mecanismo para *"instrumentalizar as estruturas jurídicas aos valores do ordenamento, permitindo o controle dinâmico e concreto da atividade privada"* (2016, p. 8).

Nas palavras de ROSENVALD e CHAVES (2015, p. 10),

> *Pode-se dizer que o Código Reale desfruta da centralidade do direito privado, concorrendo com outros centros de irrupção de regulamentação civil e sempre prestigiando o diálogo de fontes com a Lei Maior, afinal, os valores que ela concretizou em direitos fundamentais representam a viga mestra do direito privado. A supremacia e a unidade da Constituição Federal exigem que as normas de direito privado sejam submetidas a um permanente processo de filtragem. Obriga-se o civilista a adotar uma postura antropocêntrica e emancipatória.*

ROBERTO SENISE LISBOA (2007) nos defende de forma clara a ocorrência de um processo de publicização do privado como uma forma de adequar o direito civil às transformações do mundo contemporâneo. Segundo o autor, é natural que os elementos públicos e privados se confundam em um instituto, visto que atualmente a dicotomia público-privado não corresponde à realidade.

Obviamente estes fenômenos contemporâneos impactaram a figura do contrato, de modo que seus principais elementos passaram por profundas transformações. Os princípios fundantes das relações contratuais foram alterados: o consensualismo foi mitigado; a autonomia da vontade foi funcionalizada em face da proteção do hipossuficiente; o princípio da igualdade passa de uma perspectiva formal para uma material; a obrigatoriedade do contrato ou *pacta sunt servanda* também passam a ser aplicados na perspectiva de proteção da parte mais fraca; dentre outras. TERESA NEGREIROS (2006) pontua que nestas transformações do direito civil temos uma mudança profunda nos seus centros valorativos, passando da noção de indivíduo para a de pessoa e da de liberdade individual para a solidariedade social.

Em outras palavras, LISBOA sintetiza as transformações do contrato como a substituição

> *dos direitos subjetivos econômicos e invioláveis pelo direito subjetivo à luz da função social; do indivíduo em si mesmo pela sua integração à sociedade; da vontade individual absoluta pela sua harmonia com o interesse social; e do negócio jurídico clássico pelo* contrato social *(2007, p. 109)*.

Em sua origem, que segundo ORLANDO GOMES é no século XVIII, o contrato surge como *"instrumento jurídico para a vida econômica que facilitasse as relações no vasto campo da autonomia privada"* (1980, p. 71). O autor propõe ainda que os fundamentos políticos, econômicos e filosóficos do contrato seriam a plena igualdade de todos perante a lei e de uma economia sem intervenção estatal. Ora, estes pressupostos, como assevera o autor, foram sensivelmente alterados, devendo o contrato seguir estas tendências sob pena de se tornar um instrumento de dominação dos mais vulneráveis pelos mais fortes. ORLANDO GOMES é categórico:

> *Tornou-se evidente a necessidade de um direito desigual (1980, p. 72).*

CHAVES e ROSENVALD pontuam que o contrato deixa de ser visto como um ato isolado e passa a ser visto como *"uma relação inserida em processos econômico-sociais de relacionamento entre categorias de sujeitos"* (2015, p. 17). Com isso, os autores entendem que o contrato passa a permitir uma série de mecanismos de tutela de interesses relevantes que a autorregulação deixaria

indefesos, como os grupos vulneráveis. Um dos reflexos destas transformações é a possibilidade de tutela de interesses metaindividuais também pelo contrato civil, como, notadamente, o meio ambiente.

O contrato, na perspectiva civil-constitucional, abandona uma proposta de justiça meramente procedimental, para englobar valores como a justiça e a solidariedade, dando-lhe, portanto, uma função social de ordenar os interesses relevantes em uma sociedade e não só das categorias abstratas "credor/devedor" (Faria & Rosenvald, 2015). Na mesma linha, também defendem a função social do contrato CAIO MÁRIO, FRANCISCO AMARAL, JUDITH MARTINS COSTA, dentre outros.

Aspecto relevante desta onda de transformação do contrato é a construção do princípio da função social do contrato. Ora, o clássico instrumento de manifestação da vontade individual passa a ter contornos de proteção também do interesse social. Pode-se afirmar que esta funcionalização do contrato encontra respaldo no próprio princípio da socialidade, fundamento do Código Civil de 2002 (Gonçalves, 2012).

Ademais, antes mesmo do Código Civil, o fundamento para esta funcionalização pode ser encontrado na própria Constituição Federal, que em seu artigo 170, estabelece que a ordem econômica deve se dar de acordo com os ditames da justiça social, bem como na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), na igualdade substancial (art. 3º, III) e na solidariedade social (art. 3º, I). É também no próprio Código Civil, em seu artigo 159, que se pode fundamentar a função social do contrato, visto que o dispositivo exige um comportamento social adequado no âmbito das relações privadas (Nalin, 2006).

De volta ao Código Civil, a própria tutela da confiança e da boa fé no direito privado embasam a funcionalização do contrato. A confiança e a boa fé, que estão previstos de forma esparsa no Código Civil, do qual destacamos os artigos 113, 187 e 421, derivam do próprio princípio fundamental desta norma: a eticidade. Nessa consonância, dispõe o art. 421 do Código Civil que *"a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato"*.

Para ORLANDO GOMES:

> *A função econômico-social do contrato foi reconhecida, ultimamente, como a razão determinante de sua proteção jurídica. Sustenta-se que o direito intervém, tutelando determinado contrato, devido à sua função econômico-social. Em consequência, os*

> *contratos que regulam interesses sem utilidade social, fúteis ou improdutivos, não merecem proteção jurídica. Merecem-na apenas os que têm função econômico-social reconhecidamente útil (2002, p. 20).*

Sobre os contornos desta função social, TEPEDINO nos esclarece, a despeito das divergências doutrinárias existentes, que esta *"impõe às partes o dever de perseguir, ao lado de seus interesses individuais, a interesses extracontratuais socialmente relevantes, dignos de tutela jurídica, que se relacionam com o contrato ou são por ele atingidos"* (2016, p. 5).

Deve-se pontuar que a funcionalização do contrato não abandona a característica da autonomia privada ou da liberdade contratual, mas faz com que estas características estejam a serviço da autodeterminação dos indivíduos ou grupos de indivíduos contratantes ou interessados (Faria & Rosenvald, 2015). Em outras palavras, o contrato deve ser visto como um instrumento de direito privado para desenvolvimento da dignidade humana, logo deve ser utilizado como instrumento de autoderminação.

Desse modo, consequência da função social dos contratos para o presente estudo dos acordos setoriais é a possibilidade de que terceiros interessados, mas que não são propriamente contraentes, possam influir no contrato. Para GONÇALVES isto ocorre em razão destes terceiros *"serem direta ou indiretamente por ele atingidos"* (2012, p. 29).

O que nos leva ao exame de outro traço característico dos contratos: a relatividade dos seus efeitos. Ou seja, as obrigações contratuais, por regra, têm efeitos *inter partes*. O princípio da relatividade, segundo ORLANDO GOMES, diz respeito à eficácia contratual, o contrato seria "*res inter alios acta, aliis neque nocet neque prodest"* (2002, p. 43).

GOMES já admitia que este princípio não seria absoluto, no entanto, no processo de modernização deste instrumento, LISBOA (2007) alerta para uma verdadeira ruptura desta relatividade quanto aos efeitos externos do contrato. O fundamento deste fenômeno é a própria função social, visto que sendo o contrato um fenômeno social, seus efeitos devem estar funcionalizados. Nas palavras do autor:

> *Os efeitos externos, embasados na noção de oposição ou oponibilidade em face da existência do ato ou negócio jurídico,*

> *buscam a preservação de garantia da tutela eficiente do direito subjetivo de outras pessoas que se sintam interessadas em se insurgir contra a prórpria pactuação ou o seu sentido (Lisboa, 2007, p. 115).*

Possibilita-se a oposição de interesses alheios ao contrato, mitigando o princípio da relatividade, com fundamento em outros valores acolhidos no ordenamento jurídico, como a utilidade social e a justiça contratual.

Os acordos setoriais, conforme analisamos supra, são instrumentos complexos que movimentam uma série de grupos de interesses. Apesar da pactução se dar apenas entre alguns representantes do grupo de interesses empresariais e da burocracia pública, é admitida a participação e representação dos mais variados interesses neste processo, por exemplo, por meio da consulta pública.

Evidentemente, por tutelar interesses metaindividuais como o meio ambiente, os acordos setoriais têm efeitos externos que extrapolam a relação entre as partes signatárias. A ruptura enunciada por LISBOA fica notória neste caso.

Este fenômeno abarca também a ampliação da noção de "terceiro" pela possibilidade de representação por entidade legitimada, o que viabiliza a tutela dos interesses transindividuais também nas relações contratuais.

Neste contexto surge a figura do *"contrato coletivo*", que segundo LISBOA é aquele celebrado por classes ou categorias determinadas, normalmente quando se tratam de relações trabalhistas ou de consumo (2007, p. 104). Ora, e porque não falarmos em contratos coletivos em relações ambientais? Segundo o autor:

> *A contratação coletiva subordina várias relações individuais, muitas das quais já existentes, ao regime por ela estabelecido, de vez que seus efeitos servem para a coordenação de princípios uniformes traçados em seu conteúdo (Lisboa, 2007, p. 104).*

Este é exatamente o papel dos acordos setoriais, que, firmados pelas entidades representativas do setor produtivo, buscam uniformizar as obrigações do setor privado na governança ambiental de resíduos sólidos de determinado setor.

Outro aspecto relevante no estudo dos contratos é a influência do Direito do Consumidor. Ora, no caso dos acordos setoriais temos uma relevância ainda maior, visto que a PNRS elevou os consumidores ao papel de atores da logística

reversa, sendo-lhes reservadas obrigações na responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos.

O fundamento desta conexão do direito privado ao direito do consumidor pode ser encontrado na própria transformação valorativa do indivíduo em pessoa. Como pontua NEGREIROS (2006), em consonância com o fundamento da dignidade da pessoa humana, o direito civil passa a assumir também tarefas de proteção da dignidade e neste sentido os sujeitos de direito se aproximam mais da noção de pessoas do que do indivíduo do pensamento liberal.

Como bem pontua GONÇALVES (2012), o Código de Defesa do Consumidor (CDC) reconhece a vulnerabilidade dos consumidores nas relações de consumo e busca reestabelecer o equilíbrio nesta relação. Ora, reconhece-se a necessidade de garantia da dignidade humana deste grupo de pessoas também nas relações contratuais.

Na construção dos acordos setoriais, apesar dos consumidores não figurarem necessariamente como contraentes, podem ser considerados pelo papel desempenhado na governança ambiental dos resíduos sólidos partes diretamente atingidas pelas disposições contratuais pactuadas.

Desse modo, os acordos setoriais jamais poderão ignorar a vulnerabilidade dos consumidores no sistema de logística reversa, devendo, sempre que possível, ser assegurada a participação destes atores na definição de suas obrigações. Obviamente, por tratar-se de grupo de interesse bastante difuso, deverão ser representados por entidades representativas nos espaços de participação previamente estabelecidos, como as consultas públicas.

Este raciocínio também pode ser extrapolado do âmbito da tutela consumerista para outros ramos jurídicos que visam a garantia da dignidade humana, como, por exemplo, o próprio direito do meio ambiente. Logo, a teoria jurídica constrói um conceito de sujeitos contratantes enquanto pessoas localizadas no tempo e no espaço e não mais somente como indivíduos abstratos e universais, de modo que a tutela de direitos fundamentais seja assegurada também nas relações privadas.

Podemos aqui pontuar como fundamento desta proteção a própria eficácia horizontal dos direitos fundamentais, também conhecido como efeito externo dos direitos fundamentais. No presente caso, em verdade, se faz mais adequado a

aplicação da Teoria Diagonal dos Direitos Fundamentais, que prevê a aplicação dos direitos fundamentais nas relações privadas em que exista uma desigualdade entre as partes (Ramos, 2016).

4.3. Análise estrutural dos acordos setoriais

Estabelecidos os paradigmas da natureza contratual dos acordos setoriais e as especificidades de um contrato no direito contemporâneo, passamos a uma breve análise dogmática deste instituto. Serão examinados, portanto, condições de válidade, ou requisitos, ou pressupostos de uma relação contratual.

A doutrina, via de regra, classifica estas condições de válidade em subjetivas, objetivas e formais. ORLANDO GOMES (2002) propõe ainda a diferenciação entre os pressupostos contratuais, que seriam elementos *extrínsecos* à relação contratual (capacidade das partes, idoneidade do objeto e legitimação para realizá-lo) e os requisitos, que seriam elementos *intrínsecos* ao contrato (consentimento, objeto, causa e forma).

Independentemente da classificação, passaremos à análise de algumas destas condições no âmbito dos acordos setoriais.

4.3.1. Capacidade das Partes

A capacidade das partes consiste em requisito subjetivo dos contratos (Gonçalves, 2012). Para CAIO MÁRIO PEREIRA (2012) este pressuposto consiste na exigência de que os contratantes sejam aptos a emitir validamente sua vontade. No estudo dos acordos setoriais, antes de determinar a capacidade, a delimitação de que são as partes integrantes desta relação jurídica revela-se essencial.

Conforme abordamos anteriormente, há uma multiplicidade de atores sociais e grupos de interesse organizados que orbitam a esfera de interesse na regulação dos acordos setoriais. Essa multiplicidade tem fundamento na própria lei, na medida em que a PNRS, por meio da responsabilidade pós-consumo compartilhada, estabelece os gestores de riscos e seus respectivos conjuntos de responsabilidades individualizadas e encadeadas. Neste caso o próprio legislador

tornou expresso a complexidade de partes interessadas na relação jurídica de governança ambiental dos resíduos sólidos.

A determinação dos participantes de um arranjo institucional de governança, para FUNG (2006), é elemento essencial. Conforme abordamos no capítulo 3, existem três grupos de interresses que abarcam os atores interessados na governança dos resíduos sólidos. No entanto, temos que deixar bem claro que o conceito de participantes da governança abordado supra não se confunde em absoluto com o conceito de parte da relação contratual nos acordos setoriais. Assim, existem participantes da governança dos resíduos sólidos que não serão partes no acordo setorial.

Posto isto, a nossa tarefa em termos de direito privado é delimitar quais dessses grupos de interesse organizado enquandram-se em termos técnico-jurídicos no conceito de parte de uma relação contratual e quais serão apenas terceiros interessados.

A PNRS estabeleceu a responsabilidade compartilhada em seu artigo 30 entre os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Estes são, portanto, os atores a que imputam obrigações na relação de implementação de governança ambiental. Mas não se confundem estes grupos de atores com o conceito de parte na relação contratual estabelecida pelos acordos setoriais. E a justificativa para tal assertiva é o próprio texto legal:

> *Art. 3º*
>
> *(…)*
>
> *I - acordo setorial: ato de natureza contratual* ***firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes****, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.*

A PNRS foi expressa em delimitar como partes, no sentido que o direito privado lhe confere, somente o Poder Público e os atores que integram o que denominamos como grupo de interesse empresarial: fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Desse modo, apesar de gozarem de interesses legítimos sobre a regulação da governança ambiental dos resíduos sólidos, os chamados grupos de interesse

coletivo[12] não integram esta relação jurídica na condição de parte. O que não quer dizer que estes grupos de interesse estão excluídos do processo de elaboração do acordo. No entanto, esta participação fica condicionada ao chamamento pelo Poder Público, por meio do CORI, ou pela vontade dos grupos de interesse empresarial. Vejamos:

> *Art. 20*
>
> *(…)*
>
> *§ 3o Poderão participar da elaboração dos acordos setoriais representantes do Poder Público, dos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores dos produtos e embalagens referidos no art. 33 da Lei nº 12.305, de 2010,* ***das cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, das indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos, bem como das entidades de representação dos consumidores, entre outros*** (*Decreto nº 7.*404/2010, grifo nosso).

Neste aspecto relembramos a discussão estabelecida anteriormente sobre a transformação dos contornos contratuais no direito contemporâneo. Logo, a limitação à participação no contrato na condição de parte não significa uma limitação à tutela e representação de interesses de terceiros na construção deste contrato. A função social ou socioambiental do contrato, como fundamento no próprio art. 170 da CF/88, assegura que os interesses ambientais e sociais intrínsecos à governança ambiental dos resíduos sólidos estejam assegurados.

Por isso, a faculdade dada ao CORI de convidar outros grupos de interesse para participar do Grupo de Trabalho, bem como outros espaços de participação que serão devidamente neste capítulo.

Delimitado o conceito de parte para os acordos setoriais, outro aspecto relevante para a compreensão dos acordos setoriais enquanto contratos é o exame da representatividade para fins de manifestação de vontade, que determinará exatamente a capacidade das partes. Aqui o nosso exame se debruçará mais sobre os grupos de interesse empresarial do que sobre a capacidade do Poder Público para firmar acordos desta natureza, visto que sua autorização é a própria PNRS.

[12] O sentido do termo "coletivo" utilizado aqui, é aquele delimitado no Capítulo 2, não se confundindo com os conceitos de interesse difuso, interesse coletivo e interesse individual homogêneo do microssistema de processo coletivo.

Os acordos setoriais, pela própria natureza de seu objeto (regulamentação da governaça ambiental dos resíduos sólidos em âmbito nacional), demandam a contratação do Poder Público com as entidades respresentativas dos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores de cada setor. Seria inviável, obviamente, a assinatura de acordos individuais com cada uma das empresas que compõem este grupo. Pelo contrário, a própria viabilidade técnica e econômica da logística reversa depende da atuação em conjunto destes atores. Logo, como definir a capacidade legal destes atores para firmar um acordo setorial?

Neste sentido, a discussão envolve a capacidade jurídica e legitimidade das entidades signatárias, sendo a primeira uma análise mais jurídica e a segunda uma análise mais política.

A capacidade jurídica destas entidades envolve o exame de uma capacidade jurídica genérica, que no caso das pessoas jurídicas depende da concessão de poderes para representação pelo estatuto social (Gonçalves, 2012), de uma capacidade específica para contratar exigida pela lei em certos casos, que para as pessoas jurídicas pode ser tanto uma autorização expressa no estatuto social ou uma autorização em assembléia geral.

Para além das regras gerais do direito privado, houve uma preocupação com a capacidade pelo legislador ambiental que estabeleceu um rol de documentos a serem apresentados para fins de assinatura do acordo setorial, como os atos constitutivos das entidades participantes e relação dos associados de cada entidade e documentos comprobatórios da qualificação dos representantes e signatários da proposta, bem como cópia dos respectivos mandatos.

No que concerne à análise de legitimidade em sentido político, conforme abordado supra, junto com outros elementos, trata-se do elemento que garantirá a própria adequação democrática do processo de tomada de decisão (Nobre, 2004). É essencial, portanto, que o arranjo institucional de governança seja apto a selecionar os participantes de forma democrática para que estes apoiem e sustentem as decisões tomadas (Fung, 2006).

Ora, no modelo de acordo setorial o que ocorre, em termos gerais, é uma chamada pública para apresentação de propostas ao Poder Público. Assim, o MMA elabora edital direcionado aos grupos de interesse empresariais de determinado setor para participação voluntária em Grupo de Trabalho e apresentação de

proposta de logística reversa. Neste sentido, são os próprios atores do setor empresarial que se organizam conforme sua conveniência. No caso das embalagens em geral, por exemplo, formaram-se pelo menos três grupos organizados dentro do setor, conforme se analisará mais detalhadamente no capítulo 5.

Apesar da vonlutariedade de participação dos grupos de interesse empresarial, haverá uma análise da legitimidade destas entidades, o que será feito pelo próprio MMA nos seguintes termos:

> *Art. 28. O Ministério do Meio Ambiente fará a avaliação das propostas de acordo setorial apresentadas consoante os seguintes critérios mínimos:*
>
> *(…)*
>
> *V - representatividade das entidades signatárias em relação à participação de seus membros no mercado dos produtos e embalagens envolvidos;*

Note que há uma precupação com a legitimidade das partes no sentido da representatividade destas no setor produtivo que atuam. Isto, pois a viabilidade técnica e econômica da logística reversa depende justamente da adesão do maior número de atores e dos atores mais representativos do setor.

Segundo os modelos de seleção apresentados por FUNG notamos que o legislador pátrio, para os acordos setoriais, optou por um modelo de auto-seleção, ou seja, são os próprios atores privados que decidem quem participará, mas há previsão de um mecanismo de controle pelo Poder Público que consiste nesta análise de representatividade.[13] A adoção deste modelo de auto-seleção parece-nos ser a mais adequada à estrutura contratual dos acordos setoriais. Desse modo, assegura-se a autonomia privada deste atores.

A crítica que podemos levantar quanto ao arranjo institucional desenhado pelo legislador da PNRS consiste na limitação dos participantes dentro do próprio grupo de interesse empresarial. Isso, pois conforme defende LEMOS (2011) a lei optou por pré-definir alguns atores da cadeia produtiva em detrimento de um conceito mais aberto e adptável aos diferentes setores regulados. Com esta opção

[13] Mais uma vez ressaltamos que esta análise se restringe à participação dos atores que configuram partes propriamente ditas na relação contratual. A participação dos demais atores interessados será abordada no ponto 4.3.3. infra.

temos por um lado uma melhor definição das responsabilidades individualizadas e encadeadas abarcadas na responsabilidade compartilhada, mas por outro lado excluimos do processo de governança ambiental dos resíduos atores importantes, como os fornecedores de matéria prima, que tem impacto direto na definição do *ecodesign* dos produtos e embalagens.

4.3.2. Possibilidade do Objeto

Outro elemento de validade ou pressuposto dos contratos é o próprio objeto do contrato ou elemento objetivo da relação contratual. A doutrina propõe que o contrato possua um objeto imediato, que seriam as prestações propriamente ditas, e um objeto mediato, que consistem nos bens sobre os quais incidem a relação jurídica (Gonçalves, 2012).

Para CAIO MÁRIO (2012) este elemento passa pela análise da possibilidade, liceidade, determinação e economicidade. ORLANDO GOMES (2002), por sua vez, afirma que o objeto contratual deve atender a critérios de liceidade e possibilidade, sendo esta idoneidade determinada tanto por motivos técnicos, quanto por razões de política legislativa.

No caso dos acordos setoriais, temos que o objeto direto consiste nas obrigações estipuladas pelo próprio legislador na responsabilidade compartilhada. As responsabilidades individualizadas e encadeadas, analisadas no capítulo 3, serão, portanto, as prestações imputadas às partes da relação contratual conforme os riscos gerados por sua participação no ciclo de vida do produto/embalagem. Estas prestações organizadas formam a logística reversa. Desse modo, a disposição legal das prestações é o ponto de partida, tendo o legislador reservado espaço para as negociações contratuais com setor privado do modo de cumprimento[14].

---

[14] O conteúdo mínimo dos acordos setoriais é determinado pelo art. 23 do Decreto nº 7.404/10: "*Art. 23. Os acordos setoriais visando a implementação da logística reversa deverão conter, no mínimo, os seguintes requisitos: I - indicação dos produtos e embalagens objeto do acordo setorial; II - descrição das etapas do ciclo de vida em que o sistema de logística reversa se insere, observado o disposto no inciso IV do art. 3º da Lei nº 12.305, de 2010; III - descrição da forma de operacionalização da logística reversa; IV - possibilidade de contratação de entidades, cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, para execução das ações propostas no sistema a ser implantado; V - participação de órgãos públicos nas ações propostas, quando estes se encarregarem de alguma etapa da logística a ser implantada; VI - definição das formas de participação do consumidor; VII - mecanismos para a divulgação de informações relativas aos métodos existentes para evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus*

Sobre isto, há que se discutir o estabelecimento de obrigações a terceiros que não figuram enquanto partes da relação contratual conforme analisado supra. Consumidores, catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e os titulares de serviço público de limpeza urbana por determinação legal possuem responsabilidades compartilhadas, devendo, portanto, atuar na logística reversa. No entanto, via de regra, com exceção dos catadores de materiais recicláveis que participaram como intervenientes anuentes, não são estes atores partes da relação contratual.

Logo, a conclusão a que se pode chegar é que enquanto aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes é facultado a negociação contratual do modo de cumprimento das responsabilidades compartilhadas, a este outros atores deve haver uma restrição aos termos estabelecidos na PNRS e no Decreto nº 7.404/10.

Ainda quanto às prestações do setor privado, cumpre pontuar que o legislador estabeleceu um conteúdo mínimo que será analisado pelo Poder Público. Este conteúdo será delimitado para cada setor no âmbito do Edital de Chamamento e deverá levar em consideração as conclusões dos estudos de viabilidade técnica e econômica. O objetivo do estabelecimento deste conteúdo mínimo é a garantia dos direitos fundamentais coletivos que são o objeto mediato dos acordos setoriais, principalmente o meio ambiente, a inclusão social dos catadores e os direitos dos consumidores.

---

respectivos produtos e embalagens; VIII - metas a serem alcançadas no âmbito do sistema de logística reversa a ser implantado; IX - cronograma para a implantação da logística reversa, contendo a previsão de evolução até o cumprimento da meta final estabelecida; X - informações sobre a possibilidade ou a viabilidade de aproveitamento dos resíduos gerados, alertando para os riscos decorrentes do seu manuseio; XI - identificação dos resíduos perigosos presentes nas várias ações propostas e os cuidados e procedimentos previstos para minimizar ou eliminar seus riscos e impactos à saúde humana e ao meio ambiente; XII - avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa; XIII - descrição do conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos participantes do sistema de logística reversa no processo de recolhimento, armazenamento, transporte dos resíduos e embalagens vazias, com vistas à reutilização, reciclagem ou disposição final ambientalmente adequada, contendo o fluxo reverso de resíduos, a discriminação das várias etapas da logística reversa e a destinação dos resíduos gerados, das embalagens usadas ou pós-consumo e, quando for o caso, das sobras do produto, devendo incluir: a) recomendações técnicas a serem observadas em cada etapa da logística, inclusive pelos consumidores e recicladores; b) formas de coleta ou de entrega adotadas, identificando os responsáveis e respectivas responsabilidades; c) ações necessárias e critérios para a implantação, operação e atribuição de responsabilidades pelos pontos de coleta; d) operações de transporte entre os empreendimentos ou atividades participantes, identificando as responsabilidades; e, e) procedimentos e responsáveis pelas ações de reutilização, de reciclagem e de tratamento, inclusive triagem, dos resíduos, bem como pela disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; e XIV - cláusulas prevendo as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das obrigações previstas no acordo.

Já o objeto mediato consiste nos bens jurídicos tutelados pela governança ambiental dos resíduos sólidos. Sem retomar todo o debate estabelecido nos capítulos anteriores, a governança dos resíduos sólidos tem como bens jurídicos o próprio meio ambiente, a geração de renda e trabalho e as relações consumo. Notadamente, trata-se de direitos difusos e metaindividuais, de modo que o contratado pelas partes no âmbito dos acordos setoriais terá impactos diretos em interesses de terceiros.

Neste sentido, há que se buscar os limites desta contratação na própria Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 170, ao tratar da ordem econômica, estabelece que:

> *Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*
>
> *(...)*
>
> *III - função social da propriedade; (...)*
>
> *V - defesa do consumidor;*
>
> *VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*
>
> *VII - redução das desigualdades regionais e sociais;*

Assim, as negociações estabelecidas no âmbito do acordo setorial, por serem de natureza privada, deverão observar as diretrizes estabelecidas pela CF/88 às atividades da ordem econômica. Dentre elas destacamos a função social da propriedade, que pode ser interpretada no presente caso como uma função social do contrato, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais. Ora, ao tratar de direitos metaindividuais como o do consumidor e do meio ambiente, bem como de direitos sociais, como o do trabalho, inclusão social e diminuição de desigualdades, os acordos setoriais deverão observar a proteção constitucional destes, assegunrando-se sua função social. Assim, os acordos setoriais, resguardado o papel do Poder Público na implementação de políticas públicas, poderão auxiliar e contribuir com a efetiviação destes direitos.

4.3.3. Forma

Por fim, como último elemento de validade do contrato temos a forma. A regra geral é a liberdade de forma, mas há contratos formais que terão prescrições estabelecidas em lei (Gomes, 2002). A exigência quanto à forma pode ter caráter probatório (*ad probationem tantum*) ou de validade propriamente (*ad solemnitatem*), este último caso sendo essencial (Pereira C. M., 2012).

Segundo FARIA e ROSENVALD a função da forma é *"assegurar a idoneidade dos atos jurídicos de significado social mais relevante, evitando obscuridades e garantindo a fluência do tráfego jurídico"* (2015, p. 251). No caso dos acordos setoriais, da análise da PNRS e do Decreto nº 7.404/10, concluimos que os requisitos formais estabelecidos pelo legislador tem tanto natureza *ad solemnitatem*, sendo, portanto, indispensáveis para a validade do acordo, como, por exemplo, a realização de consulta pública, quanto natureza *ad probationem tantum*, como, por exemplo, a juntada dos atos constitutivos das pessoas jurídicas signatárias. Isso, pois conforme analisado supra os efeitos deste contrato irradiam para terceiros não participantes da relação contratual e o próprio objeto, bens socioambientais de natureza difusa, exigem formalidades relacionadas à participação e publicidade dos atos negociais. Assim, a função da forma, como propõem os autores, é justificada pela relevância social deste contrato.

A primeira exigência formal diz respeito ao início das negociações contratuais com determinado setor, ou o que poderíamos denominar como proposta. O MMA deve lançar edital de chamamento contendo diretrizes ao setor chamado conforme dispõe o art. 21 da mesma norma[15]. Nesse ponto, cumpre

[15] Art. 21. No caso dos procedimentos de iniciativa da União, a implantação da logística reversa por meio de acordo setorial terá início com a publicação de editais de chamamento pelo Ministério do Meio Ambiente, que poderão indicar: I - os produtos e embalagens que serão objeto da logística reversa, bem como as etapas do ciclo de vida dos produtos e embalagens que estarão inseridas na referida logística; II - o chamamento dos interessados, conforme as especificidades dos produtos e embalagens referidos no inciso I; III - o prazo para que o setor empresarial apresente proposta de acordo setorial, observados os requisitos mínimos estabelecidos neste Decreto e no edital; IV - as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa; V - a abrangência territorial do acordo setorial; e VI - outros requisitos que devam ser atendidos pela proposta de acordo setorial, conforme as especificidades dos produtos ou embalagens objeto da logística reversa. § 1º A publicação do edital de chamamento será precedida da aprovação, pelo Comitê Orientador, da avaliação da viabilidade técnica e econômica da implantação da logística reversa, promovida pelo grupo técnico previsto no § 3o do art. 33. § 2º As diretrizes

ressaltar que a PNRS, em seu art. 33, estabeleceu quais os setores são obrigados a implantar sistema de logística reversa, abrindo a possibilidade de outros setores serem chamados no §1º do referido artigo. Nesse sentido, a Deliberação nº 6/2011 criou critérios para estabelecimento de prioridade para o lançamento de Editais de Chamamento para a Elaboração de Acordos Setoriais para Implantação de Logística Reversa de outros setores.

A publicação do edital de chamamento será precedida da aprovação, pelo Comitê Orientador, da avaliação da viabilidade técnica e econômica da implantação da logística reversa, promovida pelo grupo técnico (art. 21, §1º Dec. Nº 7.404/10). Além do chamamento, os fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores poderão espontaneamente apresentar proposta de acordo setorial ao MMA (art. 21, §2º, Dec. Nº 7.404/10).

Iniciado o processo de elaboração do acordo será formado Grupo Técnico de Trabalho (GTT) do respectivo setor, consistindo este em espaço de negociação entre o Poder Público e o setor privado. Poderão participar deste grupo cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, das indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos, bem como das entidades de representação dos consumidores, entre outros (art. 21, §3º, Dec. Nº 7.404/10).

Ademais, no âmbito de atuação dos GTTs será possível promover iniciativas com vistas a estimular a adesão às negociações do acordo, bem como realizar reuniões com os integrantes da negociação, com vistas a que a proposta de acordo setorial obtenha êxito (art. 24, Dec. Nº 7.404/10).

Requisito formal essencial à elaboração dos acordos setoriais é a realização obrigatória de consulta pública, que, nos termos do art. 26 do Decreto nº 7.404/10, terá sua forma definida pelo Comitê Orientador. Neste ponto, retomamos o debate acerca da participação dos grupos de interesse que não configuram partes nesta relação contratual. A consulta pública, caso estes grupos não sejam chamados a participar do GTT, será o único momento de participação efetiva destes atores e de representação de seus interesses.

---

metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa referidas no inciso IV do caput serão estabelecidas pelo Comitê Orientador.

Neste sentido, há que se fazer duras críticas ao modelo adotado pelo legislador. Em primeiro lugar, não há clareza quanto aos impactos das contribuições obtidas na consulta para a construção efetiva do acordo setorial, ou seja, não há uma previsão de vinculação do acordo setorial ao resultado da consulta pública. Pelo contrário, o legislador, no art. 27 do Decreto nº 7.404/10, prescreve somente que o MMA deverá organizar, analisar e tornar público os resultados da consulta. Vejamos:

> *Art. 27. O Ministério do Meio Ambiente deverá, por ocasião da realização da consulta pública:*
> *I - receber e analisar as contribuições e documentos apresentados pelos órgãos e entidades públicas e privadas; e*
> *II - sistematizar as contribuições recebidas, assegurando-lhes a máxima publicidade.*

Desse modo, podemos concluir que a participação assegurada aos grupos de interesse coletivo no processo de elaboração dos acordos setoriais é absolutamente formal. Assim, o modelo de governança adotado no âmbito dos acordos setoriais, quanto aos elementos essenciais apontados por FUNG – os participantes; como ocorre a comunicação entre os participantes e como se dá a tomada de decisão; e, por fim, como a participação se relaciona com as políticas públicas – se mostra absolutamente falho quanto aos dois últimos elementos. Logo, apesar de o legislador ter se preocupado com a definição dos participantes, que são tratados como partes da responsabilidade compartilhada na governança dos resíduos, os mecanismos de participação e o impacto desta participação na tomada de decisão estabelecidos pelo legislador são absolutamente inefetivos.

Quanto à forma do arranjo institucional, portanto, verificamos a preocupação externada por MORAN, visto que as decisões são tomadas longe do local em que serão aplicadas ou por grupos que representam apenas uma face dos interesses subjacentes ao problema.

Assim, a garantia da defesa de interesses dos grupos de interesse coletivo fica praticamente restrita à verificação do atendimento aos requisistos mínimos estabelecidos no edital e na lei pelo Poder Público, ou seja, pelos grupos de interesse oficiais, que, como vimos no capítulo 2, possuem a sua própria agenda de interesses. Isto, pois nos termos do art. 28 do Decreto nº 7.404/10, o MMA fará

a avaliação das propostas de acordo setorial apresentadas consoante[16], podendo aceitar a proposta, solicitar alterações ou determinar o arquivamento do processo, quando não houver consenso na negociação do acordo.

As exigências quanto à forma no caso dos acordos setoriais revela-se ainda mais importantes considerando a perspectiva apresentada nesta pesquisa, qual seja, a de que os acordos setoriais estabelecem o arranjo institucional da governança ambiental dos resíduos sólidos de determinado setor. Lembrando, somente que este arranjo é um sistema paralelo e que não subistitui as funções do Poder Público, tendo, portanto, limite nos contornos da responsabilidade compartilhada estabelecida na PNRS.

A forma como o acordo setorial se constrói será determinante no principal elemento da governança democrática: a participação. As pesquisas desenvolvidas por IMMERGUT (1993) são contundentes neste sentido, demonstrando a influência que as regras do jogo, neste caso a forma do contrato, têm para o processo de tomada de decisão. A mesma conclusão é proposta por COUTINHO (no prelo), que destaca o papel do direito na construção desses arranjos institucionais que permitam a participação.

Ora, superado o debate acerca de que grupos de interesse figuram como parte contratual, é inegável a necessidade de mecanismos que permitam uma tomada de decisão coletiva quanto à governança dos resíduos, respeitando obviamente os limites da relação contratual.

O legislador preocupou-se com este elemento permitinto o chamamento de grupos de interesse coletivo para participar das reuniões dos Grupos de Trabalho (§3º, art. 19, Dec. Nº 7.404/10). Mas além disso, como pontuado supra, a

[16] Art. 28. O Ministério do Meio Ambiente fará a avaliação das propostas de acordo setorial apresentadas consoante os seguintes critérios mínimos: I - adequação da proposta à legislação e às normas aplicáveis; II - atendimento ao edital de chamamento, no caso dos processos iniciados pelo Poder Público, e apresentação dos documentos que devem acompanhar a proposta, em qualquer caso; III - contribuição da proposta e das metas apresentadas para a melhoria da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos e para a redução dos impactos à saúde humana e ao meio ambiente; IV - observância do disposto no art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010, quanto à ordem de prioridade da aplicação da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos propostos; V - representatividade das entidades signatárias em relação à participação de seus membros no mercado dos produtos e embalagens envolvidos; e VI - contribuição das ações propostas para a inclusão social e geração de emprego e renda dos integrantes de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

participação será obrigatória por meio da realização de consulta pública sobre a proposta de acordo setorial em discussão (art. 26, Dec. Nº 7.404/10).

5. O ACORDO SETORIAL DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS EM GERAL

"é preciso aceitar caminhar sem um caminho, fazer o caminho enquanto se caminha. Como dizia Machado: Caminante no hay camiño, se hace el camiño al andar"

(Edgar Morin)

Diante do arcabouço teórico apresentado, o último passo da presente pesquisa é o exame do mundo fático por meio da realização de estudo de caso. O escopo primordial desse estudo é investigar se os princípios e objetivos da PNRS estão sendo assegurados na prática no caso do setor de embalagens em geral como um indicativo do modelo de governança ambiental por meio de acordos setoriais. Ou seja, buscaremos analisar como no caso concreto a participação dos atores e a legitimidade da governança foi desenhada.

A pesquisa empírica, cuja metodologia é descrita no ANEXO 1, trabalhará a hipótese formulada por meio do estudo de um caso: o setor de embalagens em geral. Acreditamos que as observações e conclusões retiradas do estudo desse caso, que é talvez o de maior impacto na governança dos resíduos sólidos visto o volume e difusão dos resíduos gerados por este setor, servirão de amparo para o aprimoramento dos demais acordos a serem firmados tanto no âmbito nacional quanto estadual.

Assim, baseando-se nos referenciais teóricos apresentados, o presente estudo de caso enquadra-se, segundo GORGES (2004), na qualidade de análise da participação de grupos de interesse no processo de elaboração de políticas públicas.

Obviamente as limitações inerentes ao estudo de um único caso não permitirão generalizações. Mas acreditamos que as conclusões qualitativas do presente estudo possam ser utilizadas enquanto indicativos de acertos e desacertos para os próximos setores.

5.1. O caso das embalagens

Qual a relevância do setor de embalagens para a governança dos resíduos sólidos no Brasil? Por que o legislador da PNRS optou por incluir este setor no §1º do art. 33?

A resposta para estas questões são justamente a motivação da seleção deste caso específico para nossa análise. Ora, em análise superficial do rol de setores selecionados pelo legislador no art. 33 da PNRS como obrigados a estruturar sistema de logística reversa podemos concluir que talvez o elemento justificador seja a periculosidade e impacto de danos da má gestão dos resíduos destes setores, como pneus, agrotóxicos, lâmpadas, dentre outros.

A previsão da criação de sistema de logística reversa para o setor de embalagens em geral, diferentemente, encontra-se em apartado no §1º do referido art. 33, o que nos faz crer que a motivação para este setor é diversa. A figura abaixo extraída de estudo desenvolvido pelo IPEA talvez nos ajude a esclarecer a questão:

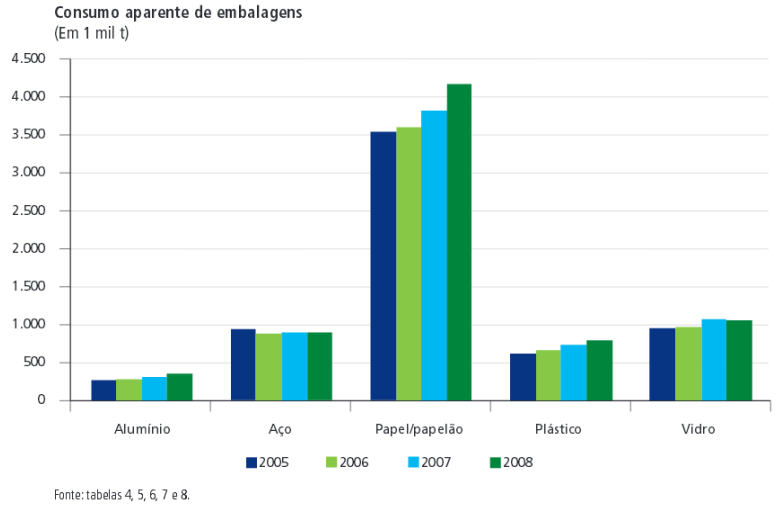

Figura 5 - Evolução do consumo aparente de embalagens (IPEA, 2012).

Atualmente, quase todos os produtos consumidos na rotina diária das pessoas são vendidos dentro de uma embalagem, de modo que o primeiro elemento relevante na governança dos resíduos quando se trata de embalagens em geral é o volume.

Esta “necessidade” de embalagens verificada na sociedade contemporânea pode ser explicada por FLÁVIA FRANÇA DINNEBIER (2015). Segundo a autora, as técnicas de mercado são aplicadas atualmente às próprias embalagens, e não mais apenas aos produtos. A embalagem, portanto, atua como instrumento do hiperconsumo, sendo seu design, materiais e tempo de vida elementos relevantes para a governança dos resíduos sólidos.

Outro problema diretamente relacionado às embalagens é o material utilizado. A maior parte das embalagens na atualidade, cerca de 38%, é produzida a partir do plástico, seguida de 35,5% de papel, 16,03% de metal, 4,86% de vidro e 2,56% de madeira (Goldemberg & Cortez, ca. 2015 data aproximada, p. 61). Se olharmos apenas para os impactos do descarte ambientalmente inadequado do plástico já será possível vislumbrar a gravidade da má gestão desses resíduos. Segundo DINNEBIER os plásticos levam mais de 100 anos para serem decompostos, e atualmente apenas nos oceanos existem 250 mil toneladas deste material flutuando. É possível imaginar o impacto socioambiental desses resíduos.

Obviamente, outro aspecto da utilização das embalagens na nossa sociedade é seu ciclo de vida absolutamente curto: via de regra as embalagens são descartáveis. Logo, o que já se discute em termos de obsolescência programada para outros produtos é levada ao extremo no caso das embalagens, que são produzidas para um reduzidíssimo número de usos. Evidentemente, esta escolha pela descartabilidade das embalagens faz com que cada vez mais elas representem uma porção considerável dos resíduos gerados.

Também consequência desta opção por um ciclo de vida reduzido temos outro impacto ambiental considerável: o acesso irracional aos recursos naturais. A opção por embalagens descartáveis demanda, evidentemente, um acesso constante de matéria prima para a produção nos níveis atualmente exigidos (Dinnebier, 2015). Trata-se de opção completamente em desacordo com o princípio do desenvolvimento sustentável, pois desconsidera a externalidade da extração desses recursos, bem como as necessidades das futuras gerações.

A despeito deste cenário, talvez sejam as embalagens os principais resíduos reciclados atualmente no país. Em um cenário em que apenas 27% do total de resíduos é reciclado, quando olhamos apenas para o setor de embalagens temos uma taxa 65% de reciclagem (Goldemberg & Cortez, ca. 2015 data aproximada).

No caso das embalagens em geral, segundo informações prestadas pela Coalizão Empresarial ao MMA, na fase final do ciclo de vida destes produtos, geralmente seus resíduos possuem três alternativas de tratamento (Processo - Vol. 6, 2013, p. 19):

1) Reutilização, nos casos de embalagens refis ou como itens de decoração;
2) Reciclagem, quando reincorporada como matéria prima em outro ciclo produtivo;
3) Coprocessadas, por exemplo, por meio de incorporação no processo de produção do cimento.

Não havendo viabilidade para estas medidas, as embalagens são destinadas para aterramento.

Segundo dados da CEMPRE de 2013, 31,9% dos resíduos urbanos são compostos de fração seca reciclável, sendo esta fração a soma de 2,4% de vidro, 13,5% de plástico, 13,1% de papel e papelão e 2,8% de metal (CEMPRE, 2015, p. 11). As embalagens, portanto, já possuem um histórico de governança ambiental dos resíduos um pouco mais avançado que os demais setores, gerando inclusive renda e trabalho para milhares de catadores e catadoras.

Destes dados também extraímos a participação de destaque do Poder Público na governança destes resíduos. Isto, pois na medida em que representam parcela significativa dos resíduos sólidos urbanos, há um encargo dos Poderes Públicos municipais, enquanto titulares dos serviços públicos de limpeza urbana, na gestão destes resíduos. Atualmente, por meio da coleta seletiva ou dos convênios firmados com cooperativas de catadores de materiais recicláveis, o Município é o responsável por parte considerável dos resíduos de embalagens gerados.

Ademais, não podemos deixar de pontuar que há relevância na utilização de embalagens, visto que possuem papel de acondicionamento para certos produtos, viabilizando a distribuição e comercialização destes. Extremamente importante também do ponto de vista da rotulagem ambiental, visto que as embalagens têm papel de informação ao consumidor, que por meio das informações descritas nestas toma a decisão de compra.

É notório o papel de destaque na sociedade contemporânea ocupado pelas embalagens. Trata-se de setor absolutamente difuso, sendo restrita a quantidade de produtos que compramos atualmente sem qualquer tipo de embalagem. Logo, a governança destes resíduos envolve uma gama de atores bastante diversa que inclui desde fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores dos mais

diversos tipos de produtos e serviços, até, com bastante destaque, as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, o Poder Público municipal e os consumidores de uma forma geral.

Consciente da relevância do setor em termos socioambientais, o legislador da PNRS o incluiu no rol dos obrigados à implantação de sistema de logística reversa. O desafio de criar um sistema de logística reversa que contemple todas as variáveis apresentadas é grande, de modo que passamos agora ao estudo do processo de elaboração do acordo setorial deste setor.

5.2. O acordo setorial de logística reversa de embalagens em geral

Inicialmente, há que se advertir ao leitor as limitações temporais do presente estudo. Considerando a assinatura do acordo setorial de implementação de logística reversa de embalagens em geral no final de 2015, o presente estudo se restringirá ao exame da elaboração do acordo setorial e do conteúdo estabelecido pelos participantes. Desse modo, a implementação do arranjo de governança em si ficou fora do escopo de análise, merecendo futuros estudos específicos.

Além disso, conforme esclarecido na Metodologia descrita no ANEXO 1, o presente estudo de caso foi realizado com base em análises documentais. Foram examinados tanto os documentos constantes nos 10 volumes do Processo nº 02000.000885/2012-14 - *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implantação de sistema de logística reversa de embalagens*, bem como o material disponível na plataforma on line no Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) e os documentos produzidos em virtude da Consulta Pública realizada pelo MMA.

A elaboração do acordo setorial do setor de embalagens teve início com a criação do Grupo Técnico de Trabalho (GTT) de Embalagens em Geral em 16/03/2011 pelo Grupo Técnico de Assessoramento (GTA) no âmbito do CORI, nos termos da Portaria nº 113/2011, do MMA (pg. 9, Vol. 1, Processo do MMA). O GTT de Embalagens em Geral foi coordenado pelo próprio MMA, diferentemente de alguns outros GTTs como o de Eletroeletrônicos que foram coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Inicialmente com uma composição exclusiva de membros de grupos de interesse oficiais, o GTT de Embalagens em Geral elaborou o "edital de chamamento do setor" e este foi aprovado pelo GTA em reunião realizada em 20/03/2012 (pg. 9, Vol. 1, Processo do MMA), tendo sido publicado no Diário Oficial em 04/07/2012 (Processo - Vol. 1, 2012, p. 124).

5.2.1 Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica

Conforme previsto na PNRS no §2º do artigo 33, os estudos de viabilidade técnica e econômica são exigidos para o chamamento de setores que não estejam arrolados nos incisos do caput, ou seja, inclui o setor de embalagens em geral. Trata-se de requisito importante, visto que não será possível impor a obrigação de estruturar sistema de logística reversa para setores em que esta medida seja técnica ou economicamente inviável. Logo, fica evidente a relevância deste instrumento para a garantia dos interesses da governança ambiental dos resíduos sólidos no sentido de obrigar todos os setores em que exista viabilidade e dos grupos de interesse empresarias, que desejam, na maioria dos casos, se desonerar desta obrigação. Consequência disto é o dever que os estudos sejam elaborados com a maior idoneidade e transparência possível.

Para o setor de embalagens, incialmente cumpre notar que foram elaborados dois estudos de viabilidade técnica e econômica. O primeiro deles feito antes mesmo da publicação do Edital de Chamamento a pedido do MMA, enquanto o segundo foi apresentado pelas associações representativas junto com a proposta de acordo setorial por meio da atuação do CEMPRE.

O primeiro deles foi elaborado pelo *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (IBAM), o que demonstra claramente a relevância dos atores públicos municipais para a viabilidade de uma logística reversa de embalagens. Além disso, o estudo contou com apoio da AVINA[17] e da CataAção[18]. Aspecto questionável do

[17] A Fundação AVINA é uma fundação latino-americana voltada para a geração de mudanças em grande escala para o desenvolvimento sustentável por meio da construção de processos de colaboração entre atores de diferentes setores. Em 1994, a organização deu início às suas primeiras ações na região e em 2001 decidimos criar pessoa jurídica própria na América Latina. Mais informações em: http://www.avina.net/avina/pt/

[18] O Programa CataAção é fruto de parceria entre o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por meio do Fundo Multilateral de Investimentos (BID/FUMIN), o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Fundação Avina, Coca Cola Brasil e a Organização Intereclesiástica de Cooperação para o desenvolvimento (ICCO), cujo

estudo é o fato de ter sido financiado pela OMIN, um Fundo de Investimento Multilateral membro do Grupo IDB[19], e pela Coca Cola Brasil.

O segundo estudo de viabilidade técnica e econômica foi apresentado pelo CEMPRE ao MMA junto com proposta inicial de acordo setorial, tendo sido elabora pelas empresas de consultoria LCA Consultores e E2 Economia Estratégica. Este estudo, diferente do anterior, foi financiado por todas as empresas proponentes do acordo setorial. Focou-se mais na viabilidade econômica e nos impactos socioambientais do sistema de logística reversa e foi utilizado como Anexo VI do acordo setorial assinado.

5.2.2 Edital de Chamamento

Sobre o edital publicado, cumpre ressaltar alguns aspectos relevantes quanto à participação dos grupos de interesse no processo de elaboração do acordo setorial. Inicialmente, é importante destacar que o edital é dirigido expressamente somente aos grupos de interesse empresarial do setor, ou seja, ao setor produtivo (fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores) (Processo - Vol. 1, 2012, p. 126 e ss). Logo, aos demais atores interessados do setor, notadamente os grupos de interesse coletivo, a única forma de comunicação assegurada foi por meio indireto, ou seja, com a publicidade inerente à publicação do Edital no Diário Oficial.

Cabe ressaltar que a Deliberação CORI nº 02/2011 deixa claro dentre as suas considerações que os acordos setoriais são firmados entre o Poder Público e os grupos de interesse empresariais, ou seja, fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores. No entanto, a mesma norma estabeleceu dentre as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos:

> *V. atuação em parceria com coperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis (CORI C. O., 2011).*

---

objetivo é a criação de um modelo de intervenção socioeconômica local realizado a partir de ações de integração social e organização produtiva, cujas ações buscam contribuir para a sustentabilidade econômica e a cidadania plena dos catadores de materiais recicláveis.

[19] Mais informações em: http://www.fomin.org

Na mesma linha a Deliberação CORI nº 03/2011, que dispôs sobre critérios e conteúdo de estudos para a aprovação da Viabilidade Técnica e Econômica da Implantação de Sistemas de Logística Reversa, expressou claramente que a assinatura do acordo setorial se dá entre Poder Público e setor privado. *In verbis:*

> *Considerando que os sistemas de logística reversa visam à restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial para reaproveitamento no ciclo produtivo ou destinação final ambientalmente adequada e esses sistemas serão implantados e operacionalizados mediante* ***compromissos entre o Poder Público e o setor privado formalizados em acordos setoriais*** *ou termos de compromisso ou mediante regulamento específico (*Grifo nosso) *(CORI C. O., 2011)*.

Nesse sentido, os editais de chamamento publicados até o presente momento pelo Poder Público são unânimes em convocar exclusivamente o setor privado – leia-se fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes – para a mesa de negociação no âmbito dos Grupos Técnicos de Trabalho criados para cada setor.

Apesar disso, conforme já apontado nos capítulos anteriores, há a possibilidade de incluir na logística reversa outros atores além do setor produtivo, como os titulares do serviço público municipal de limpeza urbana, as cooperativas e associações de catadores, as empresas recicladoras, os catadores, etc. Essa possibilidade é reforçada no item 3.3 do Edital que trata dos "Interessados". *In verbis:*

> *3.3. A proposta de acordo setorial poderá ser elaborada com a participação, dos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores, das entidades de representação dos catadores, das entidades de representação das empresas envolvidas com a reciclagem, das entidades de representação dos consumidores e do poder público federal, estadual e municipal (Processo - Vol. 1, 2012, p. 8).*

Ora, indicativo desta possibilidade de participação é a própria natureza deste instrumento, que apesar de contratual, segue a lógica da consensualidade, conforme concluiu o IBAM no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica do setor de embalagens em geral (IBAM, mar/2012, p. 22).

Quanto aos consumidores, o edital de chamamento dispõe em seu item 5.5 como requisito mínimo da proposta de acordo setorial a ser apresentada ao MMA a *"indicação das formas de participação do consumidor"* (Processo - Vol. 1, 2012, p. 127). Ademais, em seu item 5.15 estabelece também como requisito mínimo *"(...) forma de apresentação ao consumidor dos custos da implantação do sistema de ligística reversa, de forma expressa e amplamente visível"* (Processo - Vol. 1, 2012, p. 127). Apesar de criar obrigações para esses atores, o Edital não os chamou para participar dos debates do GTT de Embalagens em Geral.

Aspecto importante do edital é a definição dos tipos de resíduos sólidos que são objeto do Edital, que em outras palavras delimita o próprio objeto do contrato (acordo setorial) que será firmado. Os resíduos de embalagens incluídos foram:

1) Embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, exceto aquelas classificadas como perigosas pela normatização brasileira; e
2) Não serão objeto do acordo setorial as embalagens de óleos lubrificantes, de protudos agrotóxicos e medicamentos (pg. 15, vol1).

Note uma opção de definição bastante alargada do objeto, incluindo boa parte dos resíduos sólidos gerados no espaço urbano pela população em geral. Destaca-se ainda que o edital não fez distinção quanto ao tipo de gerador, mas somente quanto ao tipo de resíduo.

Outro aspecto relevante, foi a preferência dada pelo Edital à negociação com as entidades representativas dos setores, em relação aos atores individualmente considerados (Processo - Vol. 1, 2012, p. 15)[20]. Trata-se de opção importante tendo em vista que a capacidade das partes, nos termos discutidos no item 4.3.1, é elemento essencial de instrumentos com natureza contratual.

Nesta mesma linha, o edital define que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes que desejem apresentar propostas de acordo setorial de abrangência nacional, deverão fazê-lo obrigatoriamente por meio de suas entidades representativas de âmbito nacional. Essa representatividade, nos termos

[20] Em verdade, o edital é bastante abrangente quanto a essas entidades: *"2.2.2. inclusão das entidades representativas dos segmentos que, de alguma forma, são beneficiados pela sua comercialização e distribuição, seguindo um dos principais conceitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que é a Responsabilidade Compartilhada, até sua destinação final"* (Processo - Vol. 1, 2012, p. 8).

do edital, seria analisada pelo próprio MMA por meio do exame da relação de associados.

Conforme mencionado anteriormente, o edital delimita um conteúdo mínimo para as propostas a serem apresentadas. Deste conteúdo, o Edital do setor de embalagens apresentou dois pontos curiosos, visto que estabeleceu uma permissão genérica para "outras formas de destinação ambientalmente adequada para os resíduos, quando não houver viabilidade técnica ou econômica", bem como permitiu a exportação de resíduos.

Acerca do conteúdo da proposta a ser apresentada pelos atores chamados, há que se destacar alguns pontos.:

> *(…)*
> *5.3. indicação de parcerias a serem estabelecidas ou contratação de entidades, cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, para execução de algumas das ações propostas;*
> *5.4. indicação, caso existente, dos órgãos públicos encarregados de alguma etapa da logística e da forma de pagamento devido pela execução da etapa nos termos do parágrafo 2º do artigo 27 da Lei nº 12.305/10;*
> *5.5. indicação de formas de participação do consumidor*
> *(…) (Processo - Vol. 1, 2012, p. 9).*

Ora, integram o conteúdo obrigatório da proposta de acordo setorial questões que necessariamente envolvem atores sociais que não foram formalmente chamados pelo edital. Conclui-se, portanto, que a participação destes atores ficou condicionada ao interesse dos grupos de interesse empresarias convocados pelo Poder Público. Como se analisará mais à frente, a participação de alguns atores, as entidades representativas dos interesses dos Poderes Públicos Municipais, foi justamente um dos pontos de maior divergência.

O caminho a ser percorrido para a assinatura final do acordo setorial, nos termos do edital, é:

1. Envio de proposta pelas entidades representativas ao MMA;
2. Avaliação da proposta pelo Departamento de Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente;
3. Consulta Pública;

4. Avaliação da proposta ao CORI
5. Assinatura do Acordo Setorial pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Interessante pontuar, que na minuta de Edital de Chamamento integrante do Processo 02000.000885/2012-4, Volume nº 1 (Processo - Vol. 1, 2012, p. 11) a fase de Consulta Pública não constava originalmente, tendo sido inserida manualmente. De qualquer forma, a obrigação de realização de consulta pública deriva da lei.

5.2.3. As propostas apresentadas

Após a publicação do referido edital, uma série de propostas de acordo setorial foram apresentadas ao MMA por diferentes atores do setor empresarial de embalagens e produtos comercializados em embalagens. Passaremos ao exame sucinto destas propostas, bem como dos principais atores envolvidos nestas.

Cumpre antes analisarmos as propostas em si, que na avaliação do CI, divergem bastante entre si, o que poderia ser um elemento complicador na implementação da logística reversa (CI, 2013).

5.2.3.1. Coalizão Empresarial

A primeira proposta apresenta foi formulada por algumas Associações representativas do setor de Embalagens, incluindo os fabricantes de Embalagens, os fabricantes de produtos comercializados em Embalagens, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de embalagens e produtos comercializados em Embalagens que se organizaram no que denominaram “Coalizão Empresarial” e passaram a atuar frente ao MMA por meio de uma iniciativa denominada Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE). Estas Associações, após participarem do Grupo Técnico Temático de Embalagens em Geral (GTT02) frente ao CORI, elaboraram manifestação ao Ministério do Meio Ambiente já em 19/12/2012 (Processo - Vol. 2, 2012, p. 142):

i. Proposta de acordo setorial;

ii. Atos constitutivos das Associações e documentos comprobatórios da qualificação dos representantes e signatários da proposta;

iii. Relação das empresas associadas, ora proponentes;

iv. Estudo de viabilidade econômica e impactos socioambientais elaborados pela empresa de consultoria LCA.

Sobre este documento inicial, destacamos que o setor empresarial se manifestou quanto à necessidade de estabelecimento de sistema de logística reversa único para o território nacional e de realização de parcerias com cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Ademais, a meta inicial proposta pelo setor foi de atingir em 2015 o acréscimo da taxa de recuperação da fração seca em 20%.

Aspecto relevante do modelo proposto é a forma de financiamento. Para a Coalizão Empresarial o sistema será quase que absolutamente sustentado pelo próprio mercado da reciclagem, ou seja, seria um sistema autossustentável, não exigindo um aporte financeiro dos grupos de interesse empresarial. A exceção a essa regra seria o custeio da coleta seletiva e a manutenção dos Pontos de Entrega Voluntária (PEVs) (Processo - Vol. 6, 2013). Excepcionalmente, a Coalizão garantirá a subsistência deste mercado por meio da compra direta ou indireta dos materiais comercializados pelas cooperativas ou por meio de parcerias pontuais com estas cooperativas, garantindo, assim, as metas estabelecidas no acordo.

Nesta primeira iniciativa, participaram as seguintes entidades representativas:

Entidades Representativas da Coalizão Empresarial		Participação final
1	ABAD – Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores	Assinou como parte
2	ABAL – Associação Brasileira do Alumínio	Assinou como parte
3	ABIA – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação	Assinou como parte
4	ABIHPEC – Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	Assinou como parte

5	ABIMAPI – Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães & Bolos Industrializados	Assinou como parte
6	ABINAM – Associação Brasileira de Indústria de Águas Minerais	Assinou como parte
7	ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais	Assinou como parte
8	ABPA – Associação Brasileira de Proteína Animal	Assinou como parte
9	ABIPECS – Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína	Assinou como parte
10	ABIPET – Associação Brasileira da Indústria do PET	Assinou como parte
11	ABIPLA – Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins	Assinou como parte
12	ABIPLAST – Associação Brasileira da Indústria do Plástico	Assinou como parte
13	ABIR – Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas	Assinou como parte
14	ABRABE – Associação Brasileira de Bebidas	Assinou como parte
15	ABRAFATI – Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas	Assinou como parte
16	ABRALATAS – Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alta Reciclabilidade	Assinou como parte
17	ABRAS – Associação Brasileira de Supermercados	Assinou como parte
18	ABINPET – Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação	Assinou como parte
19	IBÁ – Indústria Brasileira de Árvores	Assinou como parte
20	PLASTIVIDA – Instituto Socioambiental dos Plásticos	Assinou como parte
21	SINDICERV – Sindicato Nacional da Indústria da Cerveja	Assinou como parte

22	ABBA – Associação Brasileira dos Exportadores e Importadores de Alimentos e Bebidas	Não assinou
23	BRACELPA – Associação Brasileira de Celulose e Papel	Não assinou
24	ABRE – Associação Brasileira de Embalagem	Assinou como interveniente anuente
25	CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem	Assinou como interveniente anuente
26	INESFA – Instituto Nacional de Empresas de Preparação de Sucata Não Ferrosa e de Ferro e Aço	Assinou como interveniente anuente
27	CNC – Confederação Nacional do Comércio	Assinou como interveniente anuente
28	ANCAT – Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis	Assinou como interveniente anuente
29	ANAP – Associação Nacional dos Aparistas de Papel	Assinou como interveniente anuente

Tabela 1 - Entidades Representativas que participaram da proposta do CEMPRE de acordo setorial do setor de embalagens em geral apresentada ao MMA.

Além destas Associações, que juntas representam cerca de 534 (quinhentos e trinta e quatro) empresas, participaram desta primeira proposta enquanto intervenientes anuentes as seguintes entidades:

Entidades Representativas intervenientes anuentes	
1	CEMPRE – Compromisso Empresarial para a Reciclagem
2	ABRE – Associação Brasileira de Embalagem
3	RECIBRÁS – Associação Brasileira de Recicladores
4	ANAP – Associação Brasileira dos Aparistas de Papel
5	INESFA – Instituto Nacional das Empresas de Preparação de Sucata Não Ferrosa e de Ferro e Aço

Tabela 2 - Entidades representativas que participaram enquanto intervenientes anuentes na proposta do CEMPRE de acordo setorial de embalagens apresentada ao MMA.

A proposta foi analisada pelo MMA, que por meio do Ofício nº 490/2013/GAB/SRHU/MMA de 28/06/2013 apontou uma série de irregularidades a serem sanadas no prazo de 45 dias. Destacam-se a falta de indicação de metas e forma de financiamento das parcerias a serem firmadas com as cooperativas de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

Aspecto importante apontado pelo MMA é a desvinculação do sistema de logística reverso ao serviço de coleta seletiva prestado pelos Municípios. O MMA deixou claro que *"o sistema de logística reversa deve existir independentemente dos sistemas de coleta seletiva"* (Processo - Vol. 5, 2012, p. 807). Ademais, o acordo deve prever forma de remuneração do Poder Público Municipal caso haja integração da logística reversa com a coleta seletiva, o que não foi previsto na proposta do CEMPRE.

Quanto à relação com os consumidores, a proposta deixou de mostrar as formas de apresentação ao consumidor dos custos da implementação do sistema de logística reversa, o que foi apontado pelo MMA.

Após esta primeira análise via Ofício e já com o retorno dos proponentes, o MMA realizou com a Coalizão Empresarial reunião no dia 06/09/2013 para discutir as alterações necessárias (Processo - Vol. 6, 2013). O principal aspecto da reunião foi a falta de detalhamento na proposta quanto às reponsabilidades compartilhadas no âmbito do sistema de logística proposto, principalmente no que se refere ao papel das Prefeituras e na interligação com o sistema de coleta seletiva.

Em 29/11/2013 foi realizada reunião entre os representantes do MMA e da Coalizão Empresarial para debater os pontos de divergência quanto à proposta apresentada. Os principais aspectos apontados pelo Departamento de Ambiente Urbano foram:

- Previsão de integração entre o Sistema de Logística Reversa e os Serviços Públicos de Limpeza Urbana;
- Definição clara das atribuições e responsabilidades de cada um dos agentes envolvidos no Sistema;
- Definição do modelo de governança a ser adotado pelo Sistema;
- Atendimento integral às metas de cobertura territorial: cidades-sede da Copa, regiões metropolitanas, RIDE e aglomerações urbanas;

- Atendimento integral às metas de desempenho: redução de 22% do volume de embalagens encaminhado aos aterros.

Nova proposta consolidada foi apresentada pela Coalizão em 10/03/2014 (Processo - Vol. 7, 2013, p. 1142 e ss). A análise do MMA ainda constatou problemas na proposta apresentada no que concerne as formas de remuneração dos Municípios, indefinições no relacionamento do Sistema de Logística Reversa com as cooperativas de catadores, metas, mecanismos de informação e ações educativas, dentre outras (Processo - Vol. 8, 2014).

Em 27/11/2013 foi realizada uma reunião entre os representantes do MMA e do comércio nacional (Processo - Vol. 7, 2013), que apresentou uma nova proposta de acordo setorial. Esta proposta possui aspectos substancialmente diferentes do acordo setorial proposto pela Coalizão Empresarial, cujo modelo se aproxima mais do sistema europeu, que é gerido por uma entidade gestora central. Dentre os principais aspectos da proposta, o setor de comércio destacou:

- Recolhimento dos recursos de financiamento do sistema por parte dos fabricantes de embalagens;
- Entidade gestora, financiada pelos recursos recolhidos pelos fabricantes de embalagens, é responsável pelas operações de recuperação das embalagens, estruturação dos PEVs, ressarcimento aos municípios e integração de cooperativas;
- A entidade gestora compra as embalagens triadas pelos municípios.

Ficou evidente nesta reunião uma separação dos interesses dos comerciantes em relação aos fabricantes, tendo sido apresentada por aqueles uma proposta de sistema de logística reversa alternativa à apresentada pela Coalizão Empresarial. Participaram desta reunião:

Entidades representativas do setor de Comércio			
1	SINDICERV	**7**	ABRAFATI
2	ABLIPLAST	**8**	ABRABE
3	ABIPLA	**9**	BRACELPA
4	ABIR	**10**	ABIHPEC
5	ABIA	**11**	CEMPRE
6	PLASTIVIDA	**12**	ABINAM

Tabela 3 - Entidades representantes do setor de comercio

No entanto, esta disputa parece ter sido resolvida entre os integrantes da Coalizão, visto que as propostas seguintes foram unificadas, tendo sido proferido parecer técnico favorável do MMA em 02/06/2014 (Processo - Vol. 8, 2014).

Já o parecer do CONJUR/MMA, apontou algumas irregularidades, sendo o ponto principal a relação com os Municípios. O CONJUR/MMA entendeu que os Sistemas de Logística Reversa não podem tomar os serviços públicos municipais de limpeza como premissa de seu funcionamento, de modo que devem ser estruturados para assegurar sua independência. Como argumento apresentado, o CONJUR/MMA ressaltou que os Municípios não são partes do acordo setorial e, portanto, não podem ser previstas obrigações a estes (Processo - Vol. 8, 2014).

Acatadas as exigências, a Coalizão apresentou nova proposta em 17/06/2014 requisitando a submissão desta à realização de consulta pública.

5.2.3.2. PROLATA

A segunda proposta de acordo setorial para implantação do sistema de logística reversa de embalagens em geral apresentada em atendimento ao Edital de Chamamento foi formulada pelo setor de Latas de Aço, envolvendo 43 empresas representadas pelas entidades listadas na Tabela abaixo.

	Entidades representativas do setor de Latas de Aço
1	PROLATA RECICLAGEM
2	ABRAFATI – Associação Brasileira dos Fabricantes de Tinta
3	ABEAÇO – Associação Brasileira de Embalagens de Aço
4	ANAMACO – Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção[21]

Tabela 4 - Entidades representativas que apresentaram proposta do setor de Latas de Ferro e Aço de acordo setorial ao MMA.

Esta proposta foi analisada pelo MMA, que por meio do Ofício nº 489/2013/GAB/SRHU/MMA de 28/06/2013 informou às entidades proponentes acerca da presença de irregularidades na proposta, dando prazo de 45 dias para regularização (Processo - Vol. 5, 2012). Destacamos, dentre as irregularidades apresentadas, a falta de indicação de parcerias a serem realizadas com

[21] Aderiu às negociações apenas em 14 de fevereiro de 2014 após provocação do MMA.

cooperativas de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis e de formas de apresentação ao consumidor dos custos da implementação do sistema de logística reversa. Em resposta, a PROLATA apresentou minuta revisada do Acordo Setorial em 16/08/2013 (Processo - Vol. 6, 2013).

No entanto, apesar dos esforços da entidade no Ofício nº 35/2014/GAB/SRHU/MMA de 07/02/2014 o MMA manifestou-se no sentido de problemas na representatividade das entidades propositoras. Segundo o MMA, para garantia da responsabilidade compartilhada nos termos previstos na PNRS, a proposta deveria contar com a participação de entidades representativas dos segmentos de comércio e de fabricantes de produtos comercializados em embalagens de aço (Processo - Vol. 7, 2013).

Conforme abordamos no item 4.3.1, a capacidade das partes é elemento essencial do contrato. No caso dos acordos setoriais, por envolverem a responsabilidade compartilhada, ou seja, por envolverem responsabilidades individualizadas e encadeadas previamente estabelecidas em lei, não é possível a assinatura do acordo sem a devida representação de todos os setores. Em outras palavras, o acordo setorial deve contar com representantes de todos os atores delimitados na PNRS do respectivo setor, visto que o sistema de logística reversa implicará em prestações a estes. Não é possível que apenas alguns atores do setor delimitem os contornos do sistema, pois desse modo estaria manifestando vontade de terceiros.

Em resposta, a PROALATA apresentou proposta revisada de Acordo Setorial com a participação da ANAMACO (Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção) (Processo - Vol. 7, 2013). Na análise do MMA desta nova proposta foram apontadas uma série de irregularidades: problemas de representatividade das entidades signatárias; falta de documentos obrigatórios; metas incompatíveis com o exigido; violação da hierarquia de tratamento dos resíduos estabelecida na PNRS com a adoção unicamente da reciclagem; etc. (Processo - Vol. 8, 2014).

Interessante pontuar acerca da análise elaborada pelo MMA neste ponto das negociações. Isto, pois o acordo apresentado pela PROLATA abrangeria somente os fabricantes de latas de aço do setor de tintas (que representam 50% do mercado) e somente os comerciantes do setor de materiais de construção, ou

seja, seria um acordo setorizado dentro de um setor. A princípio não há qualquer impedimento normativo sobre múltiplos acordos setoriais dentro de um setor, mas houve encaminhamento da questão à Consultoria Jurídica do MMA (CONJUR/MMA).

Ademais, em reunião realizada no CORI em 12/04/2012, o representante do MDIC, o Sr. Alessandro Golombiewski Teixeira, apontou a necessidade de participação no acordo setorial de embalagens em geral de entidades com elevado grau de representatividade no setor, o que deveria ser um requisito dos Editais de Chamamento (Processo - Vol. 1, 2012).

Ao que tudo indica, as entidades deste setor aderiram à proposta apresentada pela Coalisão Empresarial, visto que a ABRAFATI (Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas), a ABRALATAS (Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alta Reciclabilidade) e o INESFA (Instituto Nacional de Empresas de Preparação de Sucata Não Ferrosa e de Ferro e Aço) assinaram o referido acordo.

5.2.3.3. ABIVIDRO

A terceira proposta de acordo setorial foi elaborada pela Associação Técnica das Indústrias Automáticas de Vidro (ABVIDRO) para sistema de logística reversa do setor de vidros. A proposta apresentada se diferencia da proposta da Coalizão Empresarial na medida em que propõe a criação de um Entidade Gestora *"com autorregulação do setor produtivo"* cuja função seria a de *"centralizar a coordenação da logística reversa e dos papéis dos diversos atores do ciclo de vida do produto"* (Processo - Vol. 6, 2013, p. 854). A figura abaixo, elaborada pela ABVIDRO representa bem a estrutura de governança proposta:

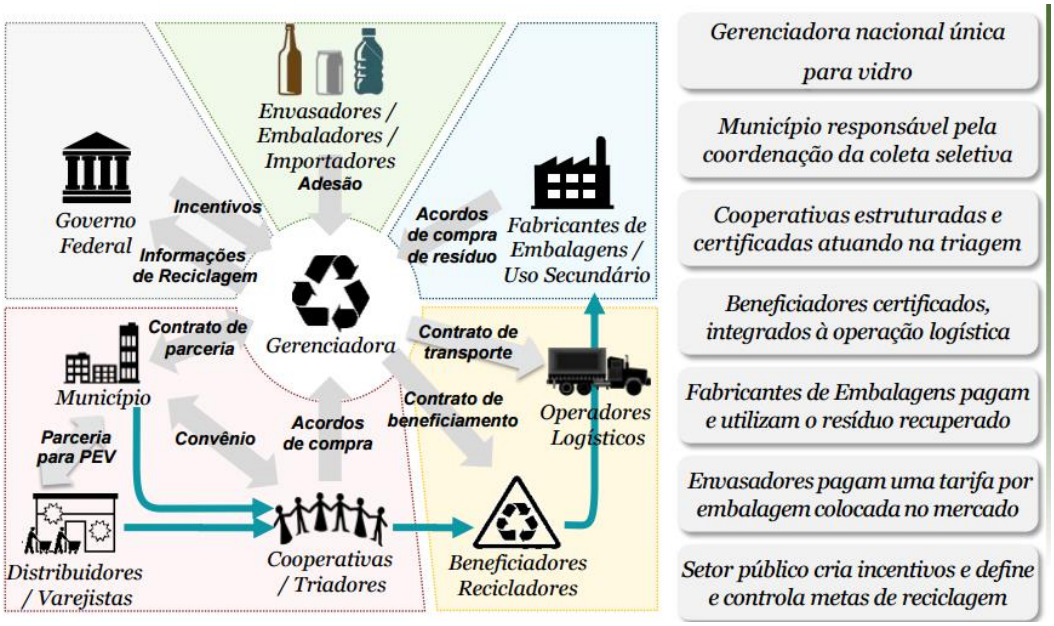

Figura 6 - Estrutura de governança do sistema de logística reversa proposto pela ABIVRIDO[22].

Esta proposta foi analisada pelo MMA, que por meio do Ofício nº 491/2013/GAB/SRHU/MMA também de 28/06/2013 apontou uma série de irregularidades a serem sanadas pelos proponentes. (Processo - Vol. 5, 2012). Destacamos a falta de clareza quanto à integração entre o sistema de logística reversa proposto e as cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e com o serviço público de limpeza urbana, bem como faltam critérios para a instalação dos PEVs e não constam as formas de apresentação ao consumidor dos custos da implementação do sistema de logística reversa.

Em 20/12/2013 a ABIVIDRO encaminhou manifestação à Ministra do Meio Ambiente pontuando a falta de convergência do setor produtivo e solicitando maior celeridade nos trâmites para a assinatura do acordo setorial (Processo - Vol. 7, 2013).

Além disso, a proposta apresentada pela ABIVIDRO recebeu os mesmos questionamentos direcionados à PROLATA, ou seja, falta de participação de outros segmentos beneficiados com a comercialização das embalagens de vidro. Notamos que mais uma vez a questão da capacidade das partes foi utilizada como fundamento para questionar a validade da minuta apresentada. No caso da proposta encabeçada pela ABIVIDRO, existiam apenas representantes dos fabricantes, o que inviabilizaria o acordo.

[22] Disponível em: http://www.abividro.org.br/wp-content/uploads/2014/03/9ana_paula_bernardes.pdf Acesso em: 18 de julho de 2017

Em resposta aos questionamentos do MMA a ABIVIDRO apresentou extenso documento com esclarecimentos e a consolidação de uma nova proposta. Em resumo, quanto à questão da participação de entidades representativas de outros setores, a entidade defendeu que o Edital de Chamamento ao utilizar o termo "poderão" estabelece apenas uma faculdade de que outras entidades participem e não uma obrigação. Ademais, pontuou-se que a ABIVIDRO representa tanto os fabricantes, quanto as recicladoras de vidro, o que seria uma vantagem (Processo - Vol. 7, 2013). No entanto, esta argumentação não foi o suficiente para convencer o MMA, que reiterou os questionamentos.

Conforme consta em Ata da 18ª reunião do CI realizada em 10/10/2014, houve pressão por parte do MMA para que a ABIVIDRO aderisse ao acordo proposto pela Coalizão Empresarial. Segundos entendimentos do CONJUR/MMA aparentemente não poderiam haver dois acordos setoriais com o mesmo objeto. Desse modo, caso a ABIVIDRO não aderisse ao acordo da Coalizão, deveria ser firmado termo de compromisso com a entidade (CI, Ata - 18ª Reunião, 2014).

5.2.4. As negociações

Conforme discutido supra, foram apresentadas três propostas de acordo setorial pelos grupos de interesse empresarial. Essa divisão poderia ser justificada pela própria complexidade do setor de embalagens que envolve indústrias que lidam com diferentes materiais, diferentes regulações e públicos alvos distintos. No entanto, a análise do Processo nº 02000.000885/2012-14 permite concluir que existiam divergências fundamentais entre os atores deste grupo.

Desde o início das negociações o setor vidreiro, representado pela ABIVIDRO, demonstrou divergências quanto à Coalizão Empresarial. Nas manifestações endereçadas pela entida ao MMA podemos verificar uma série de críticas tanto ao modelo proposto pela Coalizão, quanto ao empenho de seus integrantes na colocação em prática da PNRS[23].

[23] Em trecho de carta endereçada ao MMA, a ABIVIDRO se manifesta no seguinte sentido: *"Apresentamos nossas propostas cumprindo efetivamente com o estabelecido por essa política (PNRS), indo além disso, pois acreditamos que estamos em sintonia com o* ***espírito da lei****, e não apenas nos utilizando de subterfúgios para pretensamente* atender *a lei. (...) Nossa indústria está pronta para assinar o Acordo Setorial e esperávamos que ainda em 2013 isso acontecesse, o que nos deixa preocupados com o grau de envolvimento dos demais setores. Apesar dos esforços da equipe técnica do governo não se chegou a uma posição de convergência*

Além desta divergência, no meio das negociações a própria Coalizão se dividiu quanto aos interesses dos fabricantes e comerciantes, sendo que em dado momento a CNC apresentou sua própria proposta de sistema de logística reversa. Com o desenrolar das negociações estas divergências foram sanadas e as propostas foram unificadas.

Interessante notar que todas as propostas de acordo setorial apresentadas ao MMA continham cláusula sobre a preponderância dos acordos de âmbito nacional sobre eventuais acordos de abrangência mais restrita, reproduzindo, portanto, disposição relevante da própria PNRS.

Outro aspecto relevante é o papel indispensável do Poder Público Municipal enquanto responsável pelo serviço de coleta seletiva. As propostas de acordo setorial apresentadas enfatizaram que a coleta seletiva é responsabilidade exclusiva dos Municípios, que devem arcar com seus custos.[24]

Importante ressaltar que, pelo que consta nos autos do Processo, os Municípios não tiveram oportunidade de participação oferecida pelo MMA em nenhum momento, seja por meio de participação em reuniões, seja por manifestações por escrito, apesar das inúmeras responsabilidades atribuídas a estes atores. Desta forma, em 18/12/2013 um conjunto de entidades representativas dos Municípios elaborou manifestação e encaminhou ao MMA (Processo - Vol. 7, 2013).

	Entidades Representativas
1	Associação Brasileira de Municípios (ABM)
2	Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE)
3	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMA)
4	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental/ Seção DF (ABES)
5	Confederação Nacional de Municípios (CNM)
6	Frente Nacional de Prefeitos (FNP)

Tabela 5 - Entidades representativas dos Poderes Públicos Municipais.

dentro do setor produtivo, parecendo-nos que a situação exige que o Ministério adote posição mais firme com vistas à data limite de agosto de 2014 " (Processo - Vol. 7, 2013, p. 1026).

[24] Vol. 4, pg 763.

Após ressaltar a relevância da atuação dos Municípios na governança ambiental dos resíduos sólidos, as entidades requisitaram a participação dos Municípios na composição e negociação dos acordos setoriais. Outro aspecto de destaque é a reinvindicação pela remuneração dos Municípios na participação do sistema de logística reversa e a definição de forma clara das responsabilidades destes. Uma sugestão dos Municípios foi a criação de Fundos Socioambientais pelos Municípios para recebimento e gerenciamento da remuneração.

Em resposta às considerações apresentadas pelas entidades representativas do Poder Público Municipal, o MMA afirmou que a remuneração dos Municípios é de fato devida, no entanto, esta deverá ser acordada entre os signatários do acordo setorial e as respectivas Prefeituras por meio de termos de compromisso específicos. Ademais, reconheceu-se que a possibilidade de contratação direta das cooperativas pelos sistemas de logística reversa poderia gerar uma competição com o Município, de modo que se recomendou a adoção de mecanismos que inibam esta situação. Por fim, houve recomendação de aprofundamento do diálogo com os Municípios no âmbito das negociações para evitar maiores conflitos futuros (Processo - Vol. 7, 2013).

Quanto à atuação do MMA enquanto representante dos grupos de interesse oficiais, além do controle do conteúdo mínimo estabelecido na PNRS e no Edital de Chamamento, houve grande preocupação do MMA em evitar que qualquer obrigação fosse imputada ao Poder Público no âmbito dos acordos. Desse modo, as negociações deveriam restringir-se estritamente às prestações do setor privado, mais especificamente dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Em todas as oportunidades em que o assunto foi debatido, os representantes do Poder Público reafirmaram que as eventuais obrigações do MMA só poderiam ser aquelas fixadas na própria PNRS, sendo desnecessária a sua repetição nos acordos setoriais.

Desse modo podemos concluir que as negociações travadas no âmbito da elaboração dos acordos setoriais do setor de embalagens em geral se restringiram única e exclusivamente ao âmbito privado, ou seja, ao relacionamento dos atores do setor privado no âmbito da governança ambiental dos resíduos sólidos. Até mesmo a participação dos Poderes Públicos Municipais na qualidade de titulares dos serviços públicos de limpeza urbana deveria ser tratada em instrumento

específico com a participação destes entes públicos. Os acordos deveriam apenas tratar das formas de interação possíveis no âmbito do Sistema, mas evidentemente não poderiam criar obrigações aos Municípios, nem depender do sistema de coleta seletiva instalado nos Municípios.

Após a finalização da Consulta Pública, que será objeto de análise do próximo item, foi consolidada uma versão da minuta de acordo. Houve aprovação pelo GTA do CORI em 24/09/2015, parecer técnico favorável do MMA em 02/10/2015 e parecer favorável do CONJUR/MMA em14/10/2015. Em seguida houve aprovação da proposta pelo CORI em reunião realizada em 20/11/2015. A assinatura do acordo setorial se deu em 25/11/2015.

5.2.5. A Consulta Pública

Das três propostas apresentadas, a primeira a ser submetida a consulta pública, após uma série de adequações descritas supra, foi a apresentada pela Coalizão Empresarial. Com a aprovação da minuta em reunião do CORI, a Portaria nº 326/2014 do MMA de abertura à consulta pública em 05/09/2014 com a duração das consultas seria de 30 (trinta) dias, sendo obrigação do MMA garantir a mais ampla publicidade do feito (Processo - Vol. 8, 2014). Em virtude da complexidade da matéria e por solicitação da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, houve prorrogação da consulta pública até 20/11/2014 (Processo - Vol. 9, 2014).

A forma de realização de consultas públicas no âmbito das discussões de acordos setoriais de logística reversa foi estabelecida pelo CORI na Deliberação nº 1 de 21 de maio de 2012. Ficou estabelecido nesta que as consultas devem ser realizadas por meio eletrônico, devendo os participantes apontarem suas sugestões com as devidas fundamentações.

Após o término da consuta o parágrafo único do art. 5º da Deliberação prevê a possibilidade de, de ofício ou a pedido, após o encaminhamento por escrito das manifestações dos interessados, realizar reunião para discutir as propostas enviadas na consulta e para isso convidar especialistas na matéria em discussão. Trata-se de mecanismo, a nosso ver, que ampliaria a possibilidade de participação dos grupos de interesse coletivo no processo de elaboração dos acordos. O MMA

fica também obrigado a divulgar os resultados consolidados da consulta pública por meio eletrônico, bem como encaminhá-los para deliberação do CORI.

Após a abertura da consulta pública houve manifestação da Coalizão Empresarial questionando a utilização da terminologia “embalagens em geral e outros materiais recicláveis” ao longo da minuta submetida à consulta. No entendimento da Coalizão este termo é demasiado abrangente e poderia afetar a compreensão do objeto do acordo setorial. Ademais, apontou-se inconsistencia na meta quantitativa estabelecida, requisitando sua alteração (Processo - Vol. 9, 2014).

Ao final da consulta foram computadas 974 contribuições que incluiram a participação tanto de setores mais diretamente afetados pelo acordo, quanto da sociedade civil em geral. Destas manifestações, 61 foram aceitas pelo MMA e incorporadas no texto do acordo setorial. Deste modo, foi consolidada uma nova minuta de acordo setorial e encaminhada aos representantes da Coalizão Empresarial em 18/03/2015.

Em Assembléia Geral da Coalizão Empresarial foi aprovada nova minuta com base na consulta pública e esta foi encaminhada para novo exame do MMA. A maioria das mudanças apresentadas após a consulta foi aprovada pelos membros da Coalizão, havendo impasse quanto:

- Análise das metas a partir das embalagens recolhidas e não das embalagens recicladas;
- A remuneração dos catadores deve ser estabelecida diretamente com as cooperativas e não deve constar de forma genérica no acordo;
- Retirada da obrigação de ressarcimento pelo Sistema de Logística Reversa aos Municípios pelas atividades provenientes do serviço público de limpeza urbana;
- Estabelecimento de metas ao Sistema com base na fração de embalagens dos resíduos e não na fração seca.

Quanto à maioria dos pontos foi consensuada alguma solução, mas o principal ponto de discordância foi a demanda por participação dos Municípios. Cumpre pontuar que a participação mais intensa e contundente na consulta pública foi com certeza de representatantes de interesses dos Poderes Públicos

Municipais. Isto tornou evidente um problema grave de legitimidade do acordo setorial de embalagens, visto que um grupo de interesse relevante entendeu que seus interesses não foram levados em consideração nas negociações.

Diante disto, foi realizada reunião em 16/09/2015. Em decorrência da ampla insatisfação dos Poderes Públicos Municipais e outros atores interessados neste setor a reunião girou em torno de uma eventual ilegalidade do processo pela ausência da participação destes. O representante da Coalizão Empresarial se manifestou sobre a discordância do setor privado com as demandas por mais participação dos Municípios. Segundo ele, foi assegurado ao longo do processo algum grau de participação àqueles, mas a negociação em si deveria se restringir ao setor privado e ao MMA (Processo - Vol. 9, 2014).

A solução para este impasse acordada entre o setor privado e os representantes do MMA foi a de restringir a participação dos Municípios aos termos previstos na própria PNRS, ou seja, a participação seria possível desde que acordado previamente entre as partes (conceito de parte discutido no item 4.3.1.).

Como resultado da consulta pública temos:

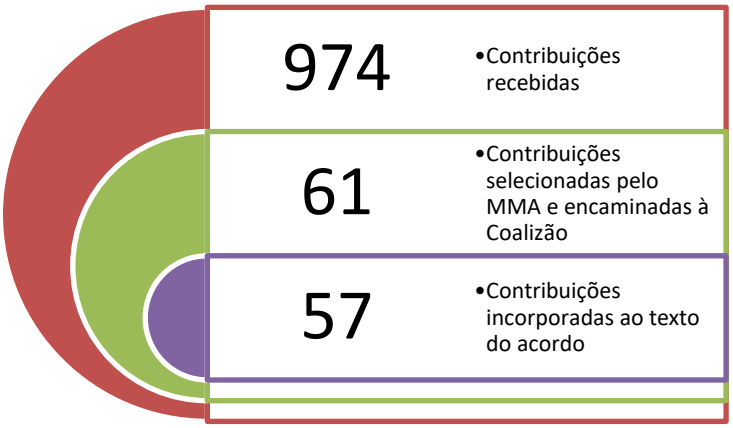

Figura 7 - Resultado das contribuições da consulta pública

Por fim, cumpre observar ainda que houve questionamento por parte da ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento) acerca da disponibilização pelo MMA da consolidação dos resultados da Consulta Pública no sítio eletrônico, conforme determina o art. 6º da Deliberação nº 1/2012 do CORI (Processo - Vol. 10, 2015).

5.2.6. O acompanhamento do Acordo

O Edital prevê também que após a assinatura, a implantação da Logística Reversa deverá ser acompanhada por Grupo a ser devidamente estruturado, nos termos do item 5.1.16 do Edital nº 02/2012, sem, no entanto, dar indicações da composição deste grupo. Cumpre ressaltar sobre isso que em reunião do GTA Logística Reversa realizada no MMA em 20/03/2012 ficou constado em ata que:

> *(4) O item 5.1.16. foi alterado com a retirado do trecho* "… composto por setores empresariais participantes…" *após a palavra* "acompanhamento", *passando a ter a seguinte redação:* "5.1.16 – a estruturação de um grupo de acompanhamento com o objetivo de promover e acompanhar a efetividade da implementação da ligística reversa definida pelo acordo;" *(Processo - Vol. 1, 2012, p. 18)*.

Logo, fica evidente o escopo do Poder Público em não limitar o acompanhamento dos acordos aos grupos de interesse empresariais, permitindo possivelmente uma participação mais ampla de outros grupos de interesse que foram excluídos do processo de construção do acordo setorial.

Na proposta de acordo setorial formulada pela Coalizão Empresarial, o acompanhamento do acordo será realizado por quatro comitês: Comitê Técnico, Comitê Administrativo, Comitê de Comunicação e Relações Governamentais e Comitê Jurídico. Quanto à composição destes comitês, fica claro que será exclusivamente de representantes dos grupos de interesse empresariais, não havendo, portanto, participação de outros grupos de interesse.

Apesar disto, a Coalizão sinaliza para a formação de um Fórum permanente que, este sim, contaria com a participação de representantes do Poder Público Municipal e do movimento dos catadores (Processo - Vol. 6, 2013).

5.3. O modelo de governança ambiental do setor de embalagens em geral: algumas conclusões

Concluída a narrativa das negociações, que culminaram com a assinatura de pelo menos um acordo setorial com o setor privado, cumpre examinarmos alguns aspectos deste arrajo intitucional à luz do elementos esssenciais a uma governança democrática e participativa. Já traçamos alguns indicadivos sobre a participação nos itens anteriores, mas agora nos debruçaremos mais

profundamente na matéria fazendo conexão com as teorias apresentadas no começo deste trabalho.

Vale pontuar que, apesar do esforço, seria impossível analisar todos os aspectos da participação nas páginas desta dissertação. Desse modo, selecionamos algumas críticas que merecem destaque.

5.3.1. A atuação da Coalisão Empresarial

Aspecto central do processo de construção da governança ambiental dos resíduos de embalagem em geral é a formação dos atores deste processo. É notória a proeminência dos grupos de interesse empresarial, o que já era esperado em virtude do maior número de responsabilidades imputado a esse setor, bem como pelo maior poder econômico e institucional destes atores.

No entanto, a análise que julgamos mais interessante quanto a estes atores é a própria organização interna neste grupo de interesse. A partir das propostas de acordo setorial apresentadas, foi possível constatar a existência de dois centros de poder e organização: de um lado temos a Coalizão Empresarial e de outro a ABVIDRO. Conforme pontuado supra, a Coalizão Empresarial atua principalmente por meio do CEMPRE, representando interesses de setores diversos do mercado de produtos com embalagens e de embalagens. No que concerne a estrutura interna dos modelos de governança propostos, temos que no caso da Coalizão Empresarial, a figura abaixo ilustra em forma de organograma as divisões e relação com órgãos externos:

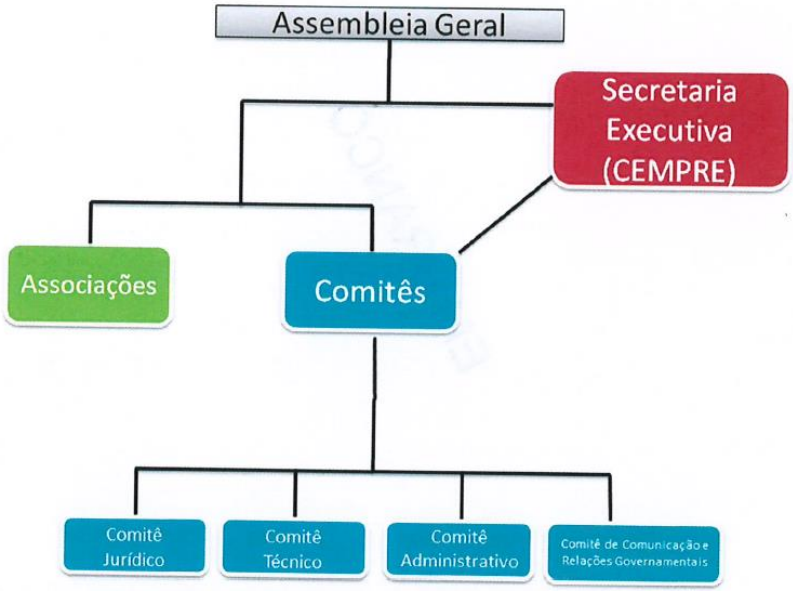

Figura 8 - Organograma da Coalizão Empresarial[25].

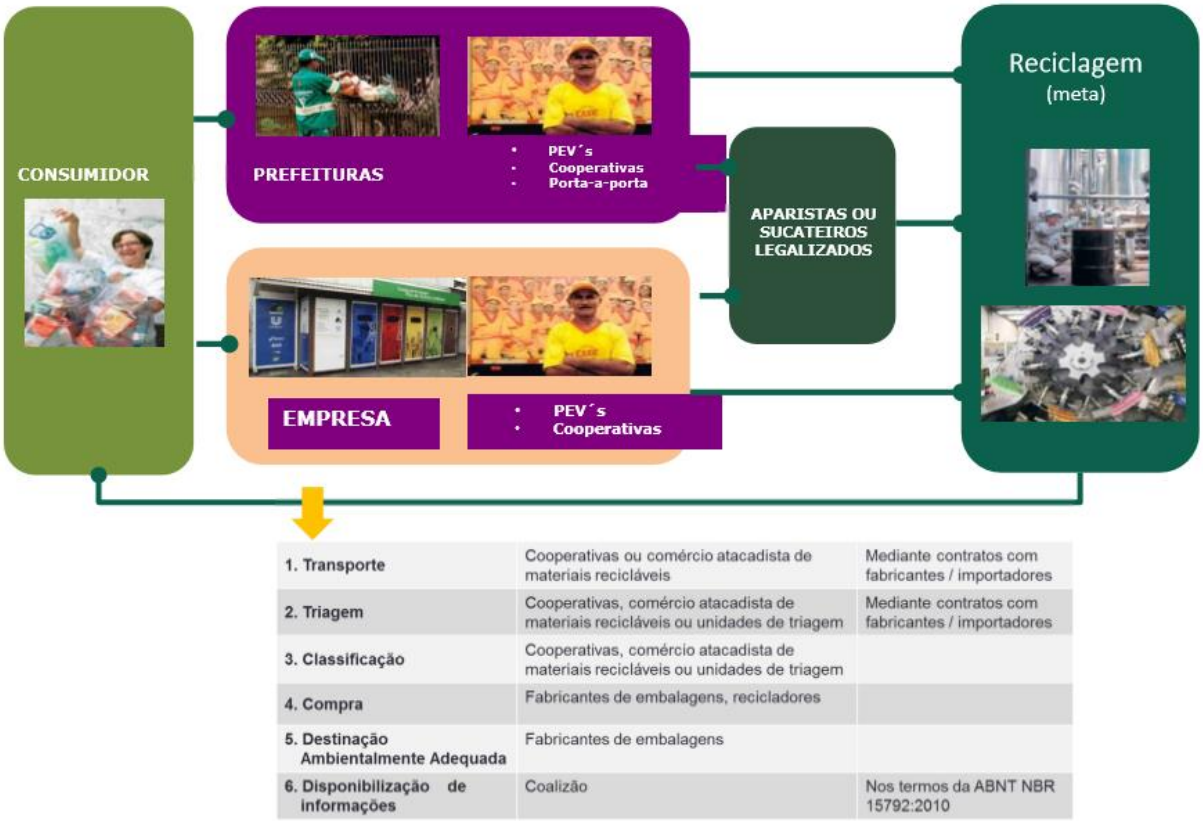

Figura 9 - Fluxo de logística reversa no acordo assinado com a Coalizão.

De outro lado, temos a ABVIDRO uma associação nacional que representa exclusivamente o setor de vidros no Brasil, englobando os fabricantes e os recicladores. A proposta da ABIVIDRO, conforme analisado anteriormente, engloba

[25] Extraído de (MMA M. d., Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 6, 2013, p. 47).

a criação de uma nova entidade responsável por centralizar e coordenar as atividades do sistema de logística reversa, ou seja, passa pela criação de uma Entidade Gestora. Segundo manifestação da ABIVIDRO, esta entidade seria estruturada por meio de dois órgãos: Conselho de Gestão e Estrutura Executiva.

O Conselho de Gestão seria composto por representantes dos associados das unidades, do Governo Federal, de entidades de classe e outras partes interessadas. No entanto, a participação de atores de outros grupos de interesse, como os catadores, que atuariam unicamente no papel de observadores (Processo - Vol. 6, 2013).

Em análise do processo de elaboração do acordo setorial do setor de embalagens em geral ficou evidente atuação proeminente da Coalizão Empresarial, que, até o presente momento, foi a única a concluir a negociação e assinar o acordo setorial. Além disso, em determinado momento a Coalizão incorporou em sua proposta os atores do setor de latas de aço que incialmente haviam apresentado proposta própria por meio da PROLATA.

Outro ponto de destaque, é o evidente lobby dos representantes do MMA para que a ABIVIDRO e seus representados também aderissem à proposta da Coalizão Empresarial, o que não ocorreu. Em diversos momentos houve manifestação clara da ABIVIDRO de discordância quanto à proposta e forma de governança dentro da Coalizão Empresarial.

É importante pontuar que a Coalizão Empresarial engloba entre seus participantes algumas empresas multinacionais e nacionais de extrema relevância no mercado brasileiro e com considerável poder econômico.

Faltam elementos sobre as formas de deliberação dentro da Coalizão Empresarial para uma conclusão definitiva. No entanto, os dados levantados e apontados supra, permitem supor que a assimetria entre os atores que compõem um determinado grupo de interesse, conforme apontado no item 2.4 deste trabalho, é um obstáculo considerável para a construção de um arranjo de governança democrático. Bem como, podemos apenas presumir, que no caso da Coalizão, teria ocorrido o problema da centralização apontado por LATHAM (1952), ou seja, verificou-se a tendência de grupos simples tornarem-se complexos com a centralização do poder.

Neste sentido, o modelo estabelecido pelo PNRS e colocado em prática para este setor se mostrou falho na superação deste obstáculo. A partir da análise dos documentos que integram o Processo de elaboração do acordo, em que analisamos e-mails, atas de reunião etc., ficou evidente a hegemonia da Coalizão Empresarial.

5.3.2. Consulta Pública: um instrumento protocolar de participação?

A partir de todo o exposto sobre o percurso das negociações sobre a elaboração do acordo setorial de embalagens em geral basicamente se restringiu aos grupos de interesse signatários desta, ou seja, os grupos de interesse oficiais, notadamente, os Ministérios que compõem o CI, com destaque para a atuação do MMA, e os grupos de interesse empresarial, com destaque para a Coalizão Empresarial nos termos descritos supra. Essa restrição, do ponto de vista do arranjo institucional de natureza contratual estabelecido pelo legislador parece bastante aceitável, visto que apenas estes grupos constituem partes, no sentido do direito privado, deste contrato.

No entanto, conforme discutido anteriormente, existem outros interesses legítimos que orbitam a construção deste acordo setorial, mas cujos atores não constituem partes do contrato, ou apenas atuaram como intervenientes anuentes. Estes interesses, em sua maioria, são de grupos de interesse coletivo: consumidores, ambientalistas, catadores etc.

Apesar da possibilidade legal, já mencionada neste trabalho, de haver participação destes atores nas negociações do acordo setorial, desde que as partes assim o desejem, este não foi o caminho adotado pelo setor de embalagens, visto que nenhuma entidade consumerista foi chamada a participar ou opinar durante o processo de negociação. Desse modo, como principal ferramenta de interação entre os grupos de interesse coletivo, as partes negociantes do acordo setorial, temos a consulta pública. Consulta esta de natureza obrigatória.

No item 5.2.5 deste trabalho, já descrevemos o percurso e os resultados da consulta realizada, de modo que nos resta somente um exame deste instrumento à luz da teoria da governança democrática e participação. Conforme nos alerta IMMERGUT (1993), as regras do jogo, ou seja, a forma da participação, é

essencial na determinação da qualidade desta participação e do seu poder de influência na tomada decisão.

FUNG elencou três elementos centrais para a análise institucional do modelo de participação, elementos estes descritos no item 2.3: quem são os participantes; como ocorre a comunicação entre os participantes e o processo de tomada de decisão; como a participação se relacionou com a política pública criada.

O primeiro elemento se refere a quem são os participantes deste arranjo, ou seja, como as regras do jogo influenciam na seleção destes participantes e consequentemente na legitimidade das decisões tomadas. Ora, no que concerne a uma consulta pública, o modelo, segundo a sistematização proposta por FUNG, é o da auto-seleção. Assim, uma vez aberta a consulta pública toda e qualquer pessoa com acesso à internet poderia fazer sua contribuição no site do MMA. O problema deste modelo é a dificuldade de participação de grupos mais vulneráveis ou difusos.

O primeiro dado obtido diz respeito a quem foram os contribuintes: pessoas físicas ou entidades representativas. Constatamos que em números houve um equilíbrio na participação tanto de pessoas físicas quanto de entidades representativas. No entanto, a análise do mérito das contribuições demonstrou que a maioria das pessoas físicas que participaram da consulta pública apresentaram as mesmas contribuições de determinadas entidades representativas. Desse modo, podemos concluir que a participação massiva na consulta pública se deu por meio das entidades representativas.

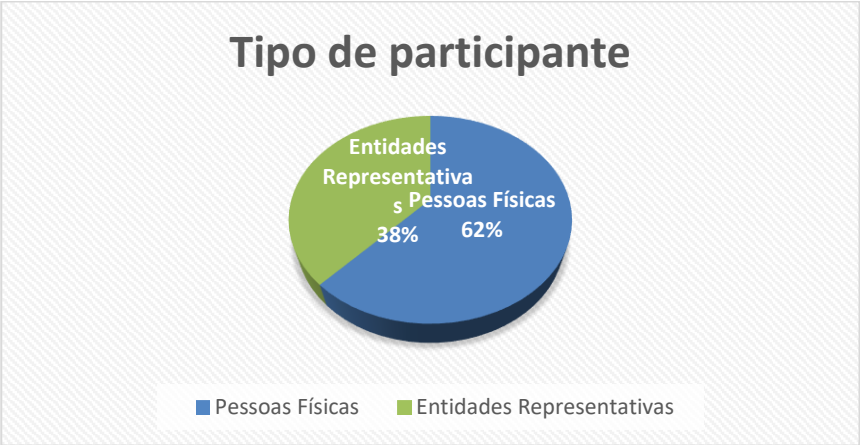

Figura 10 - Tipo de pessoas participantes da consulta pública.

No gráfico abaixo, demonstramos quantas contribuições apresentadas por pessoas físicas foram em verdade originais e quantas foram repetições de contribuições apresentadas pelas entidades representativas:

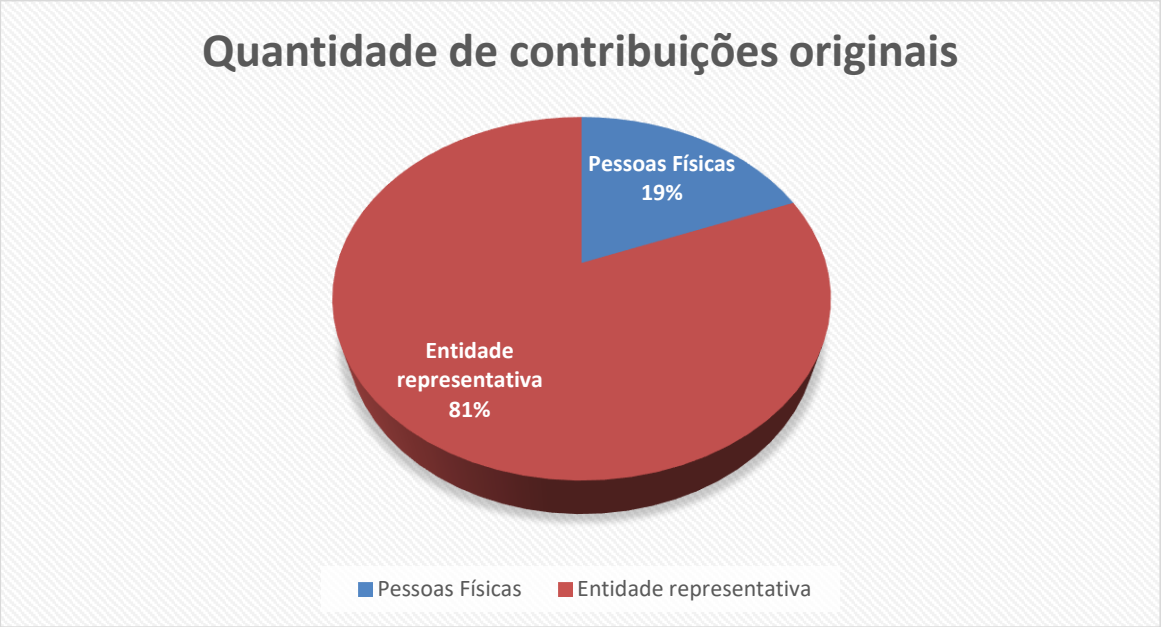

Figura 11 - Análise das contribuições apresentadas por pessoas físicas.

Em análise aos dados da consulta pública disponibilizados pelo MMA, este problema pode ser constatado, uma vez que houve baixa participação de atores representando interesses dos consumidores e de proteção ambiental. Conforme analisamos supra, estes grupos de interesse tendem a ser difusos e carecerem da organização necessária para participar deste modelo de consulta de forma efetiva. No entanto, as razões precisas da baixa participação só poderiam ser aferidas a partir da realização de entrevistas.

Outro setor de interesses prejudicado pelo modelo de participação adotado foram os catadores de materiais recicláveis. O que podemos indicar é que somente entidades representativas deste setor do Estado de São Paulo conseguiram se organizar em um Fórum para formular conjuntamente suas contribuições para a consulta pública. No entanto, segundo estas entidades, o curto prazo da consulta impediu a discussão da proposta de acordo setorial com as bases para uma real participação de todos/as catadores e catadoras do Brasil (MMA M. d., Consulta Pública, 2014).

A partir do exame dos dados da consulta pública e do processo de negociação do acordo setorial, é possível inferir que um dos únicos grupos de

interesse coletivo que conseguiu se organizar de uma forma mais estruturada para participar de forma expressiva na consulta pública foi o de atores e entidades representativas de interesses dos Poderes Públicos Municipais. Isso, pois ao longo das negociações este grupo se organizou para enviar pedidos e manifestações ao CORI, bem como participou de forma organizada da Consulta Pública com a apresentação de sugestões para praticamente todos os tópicos consultados. Assim, foram inúmeras as contribuições realizadas por estes atores. Nota-se, inclusive, que houve uma estratégia de formulação de um conjunto de contribuições que foram inseridas na consulta de forma repetida por diversas entidades e indivíduos. O que não se verificou para os demais grupos de interesse coletivo.

Dentre as principais contribuições destes atores, destacamos:

- Pormenorização das obrigações dos diferentes participantes do sistema de logística reversa;
- Inclusão de entidades representativas dos Municípios como signatárias do acordo setorial.

Apesar desta participação mais organizada, as entidades representativas dos interesses dos Municípios também demonstraram sua insatisfação quanto ao modelo de consulta pública adotado:

> *(...) enfatizamos que essa consulta pública proposta pelo MMA configura-se uma falácia, pois sem as informações mínimas requeridas legalmente não há como analisar e fazer as devidas contribuições para o acordo setorial (MMA M. d., Consulta Pública, 2014, p. 89).*

Exemplificando as conclusões apresentadas, o gráfico abaixo organiza as contribuições apresentadas segundo o grupo de interesse representado, bem como o êxito da contribuição após análise do MMA, podendo ser acatada, rejeitada ou não respondida. Vejamos:

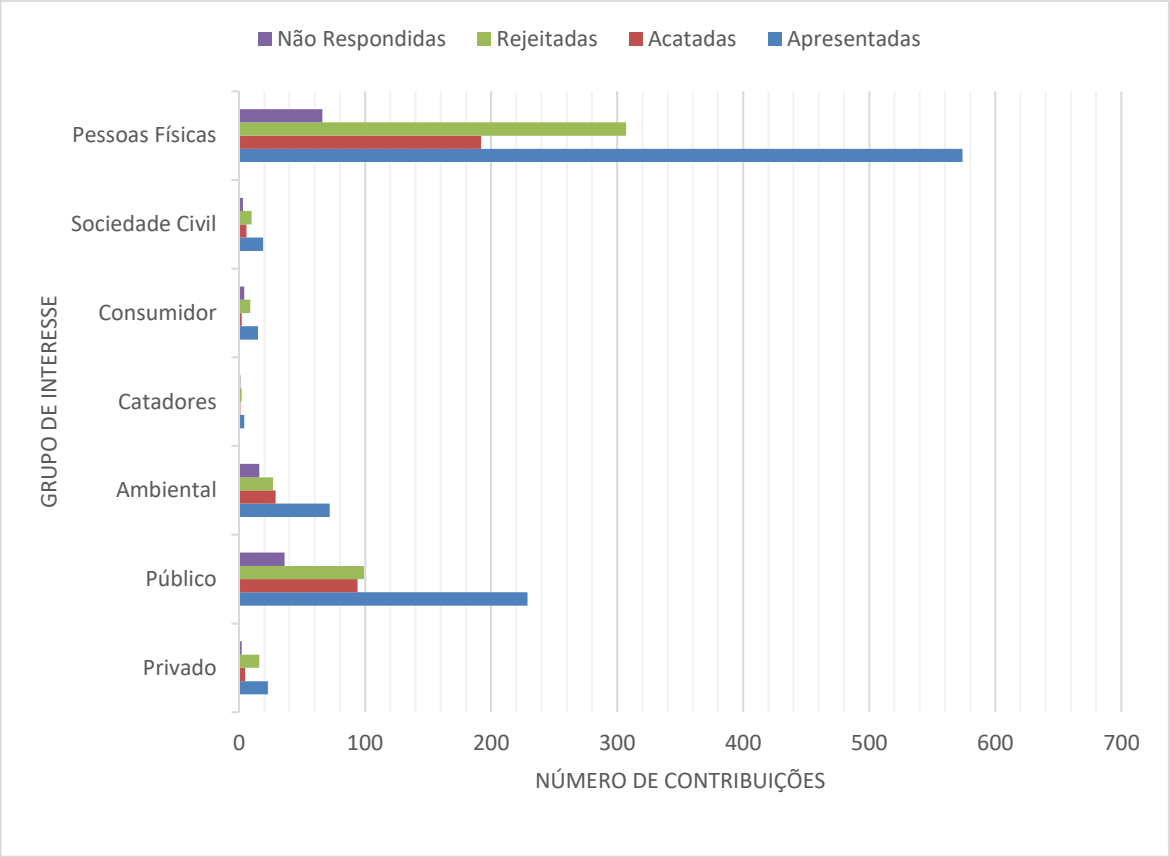

Figura 12 - Análise das contribuições segundo o grupo de interesse representado apresentadas na consulta pública.

Assim, seria desejável uma análise crítica do modelo de consulta pública, com escopo de aprimorá-lo, permitindo uma participação mais consistente e efetiva também dos outros grupos de interesse.

5.3.3. Teorias do Poder: a exclusão de interesses organizados no acordo setorial de logística reversa

A partir do exame da consulta pública e dos dados do processo de negociação do acordo setorial nota-se claramente uma dificuldade de diálogo entre os grupos de interesse coletivo, considerando todos os grupos que o integram e suas diferenças - consumidores, movimentos ambientalistas e os catadores de materiais recicláveis – com os grupos de interesse privado. Enquanto, por outro lado, as negociações entre o Poder Público e os grupos de interesse privado parecem ter sido frutíferas.

Inicialmente trataremos da posição dos catadores neste processo. Ora, se conforme pontuamos por diversas vezes ao longo deste trabalho os catadores

desempenharam papel crucial na construção da PNRS, participando ativamente do processo legislativo, há que se destacar a pouca representação de seus interesses no processo de elaboração do acordo setorial de logístiva reversa de embalagens. Justamente no setor em que a atuação destes trabalhadores é mais significativa, foi-lhes negado espaço de representação de interesses.

O primeiro demonstrativo desta constatação foi a ausência de representantes deste setor no processo formal de elaboração do acordo setorial frente ao MMA. Nesse sentido, não houve partiticipação de representante do MNCR em qualquer reunião do CORI ou do GTT02, bem como não há em todo o Processo nº 02000.000885/2012-14 manifestação deste grupo de interesse.

No próprio estudo de viabilidade técnica e econômica do setor de embalagens em geral elaborado pelo IBAM, fica claro que eventual participação destes atores no sistema de logística reversa deverá ser contratada pelos Municípios. Vejamos:

> *O Município está autorizado a contratar, mediante dispensão de licitação, as organizações de catadores para a coleta seletiva, triagem, beneficiamento e comercialização de materiais passíveis de reciclagem, passando, assim, a atuar como parceiros privados na prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos (...) (Instituto Brasileiro de Administração Municipal IBAM, 2012, p. 27).*

Posteriormente, em questionamento formulado pelo MMA por meio do Ofício nº 490/2013/GAB/SRHU/MMA de 28/06/2013, a Coalizão Empresarial esclareceu de forma mais detalhada a proposta de interação com as cooperativas. O objetivo da Coalizão é, como regra geral, que as próprias cooperativas sejam responsáveis por toda coleta e triagem dos resíduos, que serão comprados pelo Comércio Atacadista de Materiais Recicláveis e pela Indústria de Reciclagem. Já os rejeitos que sobrarem após a triagem deverão ser destinados de forma ambientalmente adequada pelo serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos. (Processo - Vol. 6, 2013).

Mais drástica ainda é a proposta da ABIVIDRO, que imputa aos Municípios de forma exclusiva o relacionamento com os catadores de materiais recicláveis no âmbito do sistema de coleta seletiva (Processo - Vol. 6, 2013). Eventualmente, a Entidade Gestora do sistema de logística reversa poderá firmar acordos e termos

de compromisso com as organizações de catadores. Apesar disto, no modelo de governança da ABVIDRO será assegurado assento no Conselho de Gestão da Entidade Gestora do sistema de logística reversa para representante do MNCR.

Em termos práticos, a participação dos catadores na proposta apresentada pela Coalizão se daria por meio da atuação da ANCAT (Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis) enquanto interveniente anuente no acordo setorial. Este modelo foi questionado pelo MMA tendo em vista que seriam previstas obrigações para estes atores (Processo - Vol. 8, 2014), mas ao término do processo foi o modelo estabelecido no acordo assinado.

Ademais, apesar da assinatura da ANCAT enquanto interveniente anuente, não foi possível identificar ao longo do processo de elaboração do acordo setorial com base nos documentos analisados uma participação efetiva destes atores. Em verdade, quando seus interesses eram discutidos o porta voz era o próprio MMA e o MPT em determinado momento da consulta pública. Logo, podemor concluir que ainda há necessidade de aprimoramento do processo de construção do acordo setorial quanto à participação dos catadores.

O único espaço de participação dos catadores se deu por meio da Consulta Pública, em que uma série de entidades representativas, o Fórum de Entidades do Estado de São Paulo, assinou contribuição em que defendiam a ilegalidade do acordo firmado. Um ponto central da discordância foi a forma de remuneração pelos serviços prestados no sistema de logística reversa pelos catadores e pela Administração Pública Municipal. Segundo as entidades:

> *A remuneração pelos serviços prestados pelas organizações de catadores e catadoras constitui uma reivindicação histórica, e consistente para o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável MNCR, que vai ao encontro de priorizar, fomentar e incluir, de forma efetiva, essas organizações no sistema público de resíduos sólidos, elevando os catadores à condição de trabalhadores na coleta seletiva solidária e no sistema de logística reversa como protagonistas nestas duas atividades integradas, e quebra a relação perversa da exploração do mercado via atravessadores e supera a lógica assistencialista da política pública até então existente do setor empresarial.*

Quanto a esta organização, há que destacar o apontado LAURIS (2011) acerca da desigualdade regional, visto que, quanto aos catadores, apenas as entidades do Estado de São Paulo conseguiram se organizar de forma mais consistente para participar da consulta. Foram signatárias desta manifestação:

Entidades Representativas signatárias da contribuição			
1	MNCR-SP	32	Coopemar
2	Comitê do MNCR da Cidade de São Paulo	33	Cooperlol
3	Comitê MNCR Anastácia	34	Mãos Dadas
4	Comitê MNCR ABC	35	Cooperar
5	Secretaria das Mulheres do Estado de São Paulo do MNCR - SEMUC	36	Reciclador Solidário
6	Rede Cata Oeste	37	Coopervida
7	Rede Anastácia	38	Cooperativa Acácia
8	Rede Paulista de Comercialização	39	Cooperviva
9	Rede Verde Sustentável	40	Acomar
10	Coopamare	41	Cooreg
11	Sempre Verde	42	Corserta
12	Coopercral	43	Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Ourinhos
13	Cooperativa Nova Esperança	44	Associação dos Catadores de Material Reciclavel de Ipaussu
14	Coopcent ABC	45	Associação dos Catadores de Lixo de Piraju
15	Coopercata	46	Associação dos Catadores de Material Reciclável de Paranapanema
16	Cooperpires	47	Coopernatuz - Osasco
17	Cooperluz	48	Coopermundi - Osasco
18	Reluz	49	Coopernova - Cotia
19	Cooperlimpa	50	Coopervivabem - São Paulo
20	Avemare _Santana do Parnaíba	51	Associação ganhando vidas - Itapevi
21	Cooperunidos de Francisco Morato	52	Cooperzagati - Taboão da Serra
22	CMR de Itapevi	53	Coopermape - Embu das Artes
23	Cooperativa	54	Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste
23	Vira Lata	55	Rede Resíduo - USP
24	Recifavela	56	Aliança Resíduo Zero Brasil
25	Cara Limpa	57	Sociedade Ambientalista Leste

26	Associação COREJI	58	CONDEMAT (Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê)- GT de Resíduos Sólidos)
27	Cooperativa Recicla Filadélfia	59	Prefeitura de Guarulhos
28	Cooperativa Chico Mendes	60	Prefeitura de Osasco
29	Cooperativa Nova Esperança	61	ONG SACI
30	Associação Magnália Dei	62	POLIS
31	Cooperativa União Ambiental e Artesanal Mofarrej	63	ECOAR

Tabela 6 - Entidades representativas de grupos de interesse coletivo de catadores de materiais recicláveis que manifestam discordância quanto à proposta de acordo setorial na consulta pública.

Além dos questionamentos sobre o prórprio conteúdo da proposta de acordo setorial, o Fórum de Entidades questionou a própria legitimidade da ANCAT para atuar como interveniente anuente na assinatura do acordo setorial Vejamos:

> *Esta proposta de Acordo Setorial é também discriminatória, pois restringe a uma única entidade a representação dos catadores e das catadoras brasileiros - a ANCAT -, que, embora seja uma entidade legítima, grande parte dos catadores e catadoras e das cooperativas não se sentem representados por ela. Portanto, o acesso aos recursos financeiros disponibilizados no Acordo Setorial não se caracteriza como transparente nem democrático. (MMA M. d., Consulta Pública, 2014)*

Segundo as entidades do Fórum, houve uma exclusão do MNCR das negociações, o que representa grave violação na representatividade deste grupo de interesse. Isto, pois seria o MNCR, e não a ANCAT, o responsável pela comunicação com as bases orgânicas e dos comitês regionais dos catadores e catadoras em todo o Brasil.

Outro aspecto relevante desta relação, foi o modo de estabelecimento de metas proposto pelas empresas da Coalizão Empresarial. A Coalizão apresentou plano de triplicar a capacidade das cooperativas por meio de investimento. No entanto, como bem pontuaram os técnidos do MMA, a forma como este investimento foi proposto pressupõe uma relação de tutela do setor empresarial e as cooperativas, ou seja, ignora a autonomia e independência das Cooperativas e Associações (Processo - Vol. 6, 2013).

A participação dos catadores de materiais recicláveis demonstra claramente o fenômeno das faces do poder apontado por BACHRACH e BARATZ (1962) e analisado no item 2.4 deste trabalho. Ficou evidente que a ação dos grupos de interesse empresariais, evidentemente mais poderosos nesta relação, invisibilizou e silenciou muitas pautas do movimento dos catadores. E o mais interessante desta atuação é que a Coalizão conseguiu imprimir ares de legitimidade de participação dos catadores com a atuação da ANCAT enquanto interveniente anuente. No entanto, conforme demonstrado na consulta pública, esta entidade não representa o complexo de interesses dos catadores e catadoras do Brasil. Mais flagrante é a falta de diálodo, pelo menos aparente, com o MNCR, movimento que participou ativamente da construção da PNRS representando os catadores.

Esta "seleção" de uma entidade para negociar, pode ser explicada por DAGNINO (2004), para quem o Estado tende a utilizar um critério arbitrário de "competência" para definir a entidade do terceiro setor com a qual vai se comunicar. Evidentemente esse critério não se preocupa com a questão da representatividade das entidades e tende a excluir os grupos mais informais. Neste sentido, o modelo de governança falhou no estabelecimento de mecanismos para lidar com as assimetrias dentro dos grupos de interesse.

Outro grupo excluído do processo de elaboração do acordo setorial para implementação de sistema de logística reversa de embalagens em geral são os Poderes Públicos municipais e outros titulares de serviço público de limpeza urbana. Como demonstramos no início deste capítulo, as propostas apresentadas pelos grupos de interesse empresarial imputam obrigações a estes atores, mas não houve uma participação clara no processo de elaboração do acordo. Prova disto, é tanto a ausência de representantes deste setor nas reuniões do CORI, do GTT02, bem como de manifestações destes ao longo do Processo nº 02000.000885/2012-14. Desta forma, como analisamos supra, houve massiva participação de representantes deste setor na consulta pública realizada em 2014.

Questionada sobre este aspecto pelo MMA por meio do Ofício nº 490/2013/GAB/SRHU/MMA de 28/06/2013, a Coalizão Empresarial apresentou resposta evasiva e genérica de que *"as Empresas da Coalizão terão liberdade para realizar os investimentos, em conjunto ou individualmente, em projetos que visam*

atingir as metas descritas na Proposta" (Processo - Vol. 6, 2013, p. 21). Complementaram ainda:

> *Tal integração será realizada pelos membros da Coalizão com o Poder Público e com as Cooperativas por meio de instrumentos de natureza contratual, adaptados às peculiaridades regionais e municipais – v.g., termo de adesão, termo de compromisso ou convênio. Importante ressaltar que a Coalizão prima pelo respeito aos modelos de integração existentes.*

Reflexo desta exclusão de grupos de interesse representativos dos Poderes Públicos Municipais foi a massiva participação deste na consulta pública. Conforme os dados apresentados, o maior número de contribuições realizadas foi proposto por entidades representativas deste setor ou por pessoas físicas defendendo os interesses do setor. A estratégia adotada foi a união de algumas entidades para elaboração e apresentação conjunta de uma série de contribuições. Na tabela abaixo elencamos as entidades representativas que participaram desta união:

	Entidades Representativas signatárias da contribuição
1	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
2	Confederação Nacional de Municípios
3	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE)
4	Departamento Municipal de Limpeza Urabana (DMLU)
5	Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLUR)
6	Associação Brasileira Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)
7	Associação Brasileira de Municípios

Tabela 7 - Entidades representativas de grupos de interesse dos Poderes Públicos Municipais e Titulares de Serviço Público de Limpeza Urbana que manifestam discordância quanto à proposta de acordo setorial na consulta pública.

No entanto, diferentemente dos representantes dos catadores de materiais recicláveis, as entidades representativas dos Poderer Públicos Municipais demonstraram maior capacidade de organização e maior poder de lobby nos rumos dos acordos setoriais. Os dados da consulta pública demonstram que este grupo de interesse foi o que mais apresentou contribuições e que teve a maior taxa de aceitação. Ademais, foi possível notar uma maior presença de representantes deste setor em reuniões do Comitê Interministerial, bem como houve defesa de seus interesses por meio de algumas manifestações enviadas para o GTT de Embalagens.

Apesar disso, diferentemente dos catadores de material reciclável, não houve participação enquanto interveniente anuente de nehuma entidade representativa dos Municípios. Desse modo, a interação do sistema de logística reversa com os Poderes Públicos Municipais e titulares de serviço público de limpeza urbana deverá ser feita caso a caso.

Ao excluir, seja total ou parcialmente, a participação destes dois grupos de atores das negociação do acordo setorial, houve talvez uma exclusão das suas pautas ou de parte delas do debate. Trata-se exatamente do fenômeno observado por BACHRACH e BARATZ (1962). Os autores pontuam que a expressão do poder não está somente no exercício de tomada de decisão, mas está inclusive na limitação das agendas públicas.

Obviamente os acordos setorias não irão substituir as responsabilidades legais do Poder Público quanto ao saneamento e à inclusão e melhoria da qualidade de vida dos catadores. Mas quando se pensa no modelo de governança ambiental que este instrumento visa instituir, permitindo uma consensualidade entre os diferentes atores para a maior efetividade dos direitos subjacentes ao sistema, parece que o arranjo de interação precisa de ajustes para dar voz a estes grupos de interesse que manifestaram discordâncias ao longo do processo, sob pena de de fato excluir suas pautas do debate. Evidentemente, um instrumento tão inovador e jovem pode ser aprimorado ao longo das próximas experiências.

5.4. Avaliação da participação na governança ambiental no setor de embalagens em geral

Por fim, para concluir o presente estudo de caso, aplicaremos os indicativos formulados por FUNG e descritos no Anexo 1 deste trabalho para avaliar o arranjo institucional de governança colocado em prática para construção do acordo setorial para implementação do sistema de logística reversa no setor de embalagens em geral.

O minipúblico analisado, evidentemente, são os grupos de interesse que atuam no âmbito da governança ambiental dos resíduos sólidos nos termos analisados no capítulo 3. Apesar de o minipúblico ser um, houve uma divisão do modelo de participação de acordo com o grupo de interesse em virtude do modelo

contratual. Assim, a análise será dividida quanto aos dois modelos de participação: quanto aos grupos de interesses coletivos e quanto aos grupos de interesses privados.

Começando pela conclusão, temos que a concepção ou tipo de minipúblico adotado, que nada mais são do que o ideal de esfera púbblica (Fung, 2004), foi o modelo de conselho consultivo participativo para os grupos de interesse coletivos e a governança democrática participativa para os grupos de interesse privado.

Para os grupos de interesse coletivos, temos que a participação se verificou quase que essencialmente por meio da consulta pública. Nesta consulta constatamos que a maioria dos diferentes grupos de interesses (ambiental, consumidores, catadores de materiais recicláveis e poderes públicos municipais) se organizaram para participar de forma coletiva. Desse modo, formaram-se algumas coalizões que apresentaram contribuições semelhantes para cada tipo de interesse. Desse modo, dentre as categorias apresentadas por FUNG o conselho consultivo é o que mais se aproxima do caso analisado.

Já quanto aos grupos de interesses privados, podemos falar que as negociações para construção do acordo setorial representaram o verdadeiro modelo de governança democrática e participativa, visto que permitiu a incorporação das vozes dos representantes do setor de forma direta na construção da política pública.

No que concerne à forma de seleção dos participantes, em ambos os casos o modelo escolhido foi o da auto seleção, o que implica consequências distintas para cada um dos casos. Para os grupos de interesses privados as consequências são menores, visto que as assimetrias entre os integrantes deste grupo são menores. No entanto, para os grupos de interesses coletivos a escolha desse modelo é prejudicial, pois em virtude das suas maiores dificuldades de organização estes grupos tendem a ser sub representados. O fato da consulta se dar por meio eletrônico pode mitigar um pouco este aspecto, mas o curto prazo da consulta, que inclusive foi prorrogada prejudicou, segundo manifestação do Fórum de entidades representativas dos catadores de materiais recicláveis do Estado de São Paulo e segundo entidades representativas, a organização efetiva destes atores, que são extremamente difusos.

Quanto ao tema ou escopo da deliberação, não há necessidade de maiores explicações, visto tratar-se para ambos os casos da implementação do sistema de logística reversa nos termos da responsabilidade compartilhada. O conteúdo e limites deste objeto já foi extensamente trabalhado em capítulos anteriores desta dissertação.

Ponto central de diferenciação dos dois modelos adotados é o modo deliberativo, que foi sensivelmente distinto em virtude do modelo contratual adotado que implica na participação enquanto parte contraente apenas dos grupos de interesse empresariais e dos grupos de interesse oficiais (o MMA no presente caso). Já os grupos de interesse coletivo, conforme analisado, ocupam o papel de terceiros intereressados. Deste modo, a arena de negociação no primeiro caso foi de igualgade entre as partes e autonomia privada, conforme os preceitos do direito contratual. Por outro lado, o modo deliberativo quanto aos grupos de interesse coletivo caracterizou-se por simples envio de contribuições em consulta pública, contribuições estas que foram filtradas pelo próprio MMA e depois encaminhadas para deliberação da Coalizão Empresarial. Desse modo, não haveria qualquer vinculação das partes contratantes ao conteúdo da consulta pública, o que se revela no próprio número de contribuições incorporadas ao acordo setorial: 57 de 974.

Outro elemento de análise é a frequência com que o minipúblico se reúne (recorrência e iteração). Ora, em virtude do modo de deliberação demonstrado e com base nos documentos analisados, sabemos que a interação com os grupos de interesse coletivo foi em um único momento: o da consulta pública. É possível que fora destes espaços oficiais tenham ocorrido reuniões e outras formas interação as quais não tivemos acesso, principalmente quanto aos catadores de materiais recicláveis, visto que a ANCAT assinou o acordo setorial enquanto interveniente anuente. No entanto, frente aos documentos acostados pelo MMA no processo oficial, a interação mais significativa com os grupos de interesse coletivo se deu no espaço da consulta pública. Assim, durante período em que a consulta permaneceu aberta, os grupos de interesse puderam enviar suas contribuições, havendo posteriormente a publicação pelo MMA no SINIR do resultado desta consulta. Já quanto aos grupos de interesse empresariais, a interação foi ampla e constante,

seja por meio de reuniões na sede do MMA, seja por meio de ofícios e pela troca de e-mails.

No que concerne à análise das apostas realizadas pelos participantes, ou seja, o tipo de interesse que cada grupo tem na negociação (Fung, 2004), é evidente que as apostas do setor empresarial são elevadíssimas, visto que as consequências para a não assinatura de um acordo setorial serão inevitavelmente a subordinação a um termo de compromisso ou a um decreto regulamentador. O mesmo se pode afirmar do Poder Público, para o qual há também elevado interesse na regulação da governança de forma consensual, visto que há maior chance de efetivação do estabelecido. Desse modo, há enorme interesse desse setor em aproveitar o espaço de negociação para delimitar os contornos e modo de prestação das obrigações decorrentes da responsabilidade compartilhada. De outro lado, temos que os catadores de materiais recicláveis e os Poderes Públicos Municipais também possuem alto grau de interesse nos rumos dos acordos setoriais, visto que trata-se de um espaço mais um espaço para disputar seus interesses. De outro modo, os consumidores e os movimentos ambientalistas possuem um interesse mais frio, visto que a negociação acerca dos interesses por eles defendidos possui uma cobertura legal maior e menor espaço para a negociação.

Por fim, quanto ao empoderamento dos grupos de interesse coletivo, mais uma vez há que se fazer um distinção interna. Os grupos de interesse representativos dos Poderes Públicos Municipais se mostraram moderadamente empoderados, na medida em que conseguiram que algumas de suas contribuições fossem incorporadas no acordo setorial. No entanto, os demais grupos de interesse coletivo tiveram um empoderamento muito fraco, com baixa capacidade de influenciar as negociações. Já os grupos de interese empresariais evidentemente demonstraram um alto grau de empoderamento por todo o já exposto.

De forma extremamente sintética, a Tabela 7 resume as características do desenho institucional para os dois tipos de participação.

		Grupos de interesse Oficiais e Grupos de Interesses Coletivos	Grupos de interesse Oficiais e Grupos de Interesses Privados
1.1	**Concepções e Tipos de Minipúblico**	Conselho consultivo participativo	Governança Democrática Participativa
1.2	**Seleção e Recrutamento dos Participantes**	Auto Seleção Voluntária	Auto Seleção Voluntária + Incentivo Institucional
1.3	**Tema e escopo da Deliberação**	Implementação do Sistema de Logística Reversa	Implementação do Sistema de Logística Reversa
1.4	**Modo Deliberativo**	Envio de contribuições em consulta pública	Negociação contratual
1.5	**Recorrência e Iteração**	De uma só vez, centralizada	Frequente
1.6	**Apostas**	Altas/ Baixas[26]	Altas
1.7	**Empoderamento**	Fraco/Moderado	Forte

Tabela 8 - Características do desenho institucional do acordo setorial de embalagens em geral

Analisados os aspectos dos dois modelos de governança adotados, passamos ao exame das consequências destas escolhas também conforme a proposta de FUNG.

No que tange à quantidade de participação, FUNG (2004) demonstra que elementos como a forma de seleção, o grau de apostas, a recorrência da participação e o empoderamento influenciam no número de participantes, que, em verdade, representa o engajamento cívico daquele minipúblico. Ora, no caso dos grupos de interesse empresariais foi possível verificar um alto grau de engajamento, o que também se verificou para os grupos de interesse oficiais. No entanto, para os grupos de interesse coletivo o cenário foi bastante diverso, havendo um maior engajamento dos representantes dos Poderes Públicos Municipais, um engajamento moderado dos catadores e um baixo enjamento dos consumidores e dos movimentos ambientalistas.

[26] As apostas são altas para os catadores de materiais recicláveis e para os Poderes Públicos Municipais, enquanto são baixas para os consumidores e para os movimentos ambientalistas.

O viés da participação, por seu turno, refere-se ao perfil dos participantes e a representatividade quanto ao grupo de interesse (Fung, 2004). Nesse ponto, retomam-se as discussões do item 2.3 quanto aos desafios da representatividade e legitimidade. Ora, tanto nos grupos de interesse empresariais, quanto nos grupos de interesse coletivos, em graus distintos, pudemos veririficar uma deficiência na representação. Nos grupos de interesse empresariais, aparentemente houve uma maior preponderância da Coalizão Empresarial em detrimento de outros atores, que acabou por incluir as entidades que apresentaram proposta com a PROLATAS no seu acordo. E quanto aos grupos de interesse coletivo, conforme todo o exposto, as próprias caracerísticas destes grupos latentes dificultou a organização e participação representativa. Desse modo, pudemos constatar uma baixa represetatividade dos grupos de interesse coletivo em geral.

Quanto à qualidade da deliberação, FUNG aponta que a *"boa deliberação deve ser racional no sentido instrumental de que os indivíduos promovam seus prórprios fins individuais e coletivos por meio da discussão"* (2004, p. 184). Para os grupos de interesse empresariais essa qualidade foi implementada na medida em que as negociações decorreram em termos paritários e com reuniões e deliberações frequentes. Já quanto aos grupos de interesse coletivo isto não ocorreu, visto que a consulta pública não permite um espaço de discussão efetiva.

A disponibilidade de informação aos representantes foi considerada alta para os grupos de interesse empresariais e moderada para os grupos de interesse coletivo, visto que boa parte das informações era publicada em meios eletrônicos de fácil acesso, enquanto outras informações das negociações só possuíam documentos físicos no MMA. O mesmo se aplica às informações aos cidadãos.

Quanto às habilidades e disposições democráticas, FUNG demonstra que estão diretamente relacionadas ao empoderamento do grupo de interesse, ao tipo de apostas que estes fazem e com a frequência das deliberações. Presentes estes requisitos, as habilidades democráticas serão altas. Desse modo, temos que os grupos de interesse empresariais puderam elevar suas habilidades democráticas em um espaço com altas apostas, interação frequente e empoderamento. Por outro lado, o modelo de consulta pública permitiu um desenvolvimento moderado quando olhamos para os grupos de interesse coletivo, visto que houve boa organização dos

representantes dos Poderes Públicos Municipais, mas os demais grupos estavam bastante dispersos e com dificuldades de participação.

A elevação da *accountability* oficial, ou seja, a maior fiscalização das práticas dos Poderes Públicos pela sociedade civil, pode também ser uma consequência desejável a depender do arranjo institucional que se construiu. FUNG demonstra que esta será mais elevada quando houver qualidade na deliberação, empoderamento dos participantes e capacidade de monitorar as atividades oficiais. Ora, mais uma vez temos uma diferenciação entre grupos de interesse empresariais, para os quais a *accountability* foi alta, e grupos de interesse coletivo, para os quais foi baixa, visto que o modelo de consulta pública não permite uma grande interação.

As escolhas do desenho institucional também influenciarão na justiça das políticas públicas formuladas, ou seja, na capacidade que elas têm de facultar aos grupos politicamente mais vulneráveis uma participação efetiva (Fung, 2004). Nos grupos de interesse empresarial, apesar da participação efetiva, constatamos uma certa hegemonia da Coalizão Empresarial, o que prejudicou a participação de outros atores do setor. Quanto aos grupos de interesse coletivo, por todo o exposto, ficou evidente que o modelo de consulta pública não permite uma distinção entre os grupos mais vulneráveis, o que obviamente prejudicou a sua participação.

A efetividade da política púlbica, por sua vez, refere-se ao que debatemos nos capítulos anteriores como legitimidade. Assim, quanto mais interesses são representados no processo deliberativo, maior será a chance dos atores sociais aderirem e cooperarem com a política pública formulada. O modelo de acordo setorial formulado pela PNRS teve por escopo justamente aumentar a efetividade da política de governança dos resíduos sólidos por meio da deliberação com os atores elencados na responsabilidade compartilhada sobre a melhor forma de implementar a logística reversa para aquele setor.

No que concerne aos grupos de interesse empresariais, ao menos inicialmente, visto que a política pública está iniciando a sua execução, este intento parece ter sido bem sucedido, pois houve uma grande adesão do setor à proposta assinada. No entanto, para os grupos de interesse coletivo, que não tiveram o mesmo nível de participação daqueles, o efeito foi oposto, visto que representantes consideráveis questionam a legitimidade do acordo.

Por fim, a última consequência apontada por FUNG é a mobilização popular, que diz respeito aos efeitos políticos daquele debate. Este elemento diz respeito à capacidade daquela esfera de deliberação política mobilizar a participação de diferentes atores. Neste sentido, a previsão legal da responsabilidade compartilhada e a possibilidade de negociar as formas de cumprimento de suas obrigações mobilizou efevitamente o setor empresarial, que apresentou três proposta diferentes e contou com a assinatura efetiva de um grande número de entidades representativas do setor. No lado dos grupos de interesse coletivo, notou-se uma considerável mobilização das entidades representativas dos Poderes Públicos Municipais, mas os outros grupos, principalmente os movimentos ambientais e os de consumidores, demonstraram pouco interesse no processo deliberativo.

Na tabela infra, a partir das conclusões ora apresentadas, foram organizadas as consequências destas escolhas para os dois arranjos intitucionais.

		Grupos de Interesse Oficiais e Grupos de Interesses Coletivos	Grupos de Interesse Oficiais e Grupos de Interesses Privados
Formato da Participação			
2.1	**Quantidade**	Alta/Moderada/Baixa	Alta
2.2	**Viés**	Pouco representativo	Viés invertido em relação aos mais favorecidos
2.3	**Qualidade Deliberativa**	Baixa	Alta
Aferição de Informações e Transformação Individual			
2.4	**Informação aos Representantes**	Moderada	Alta
2.5	**Informação aos Cidadãos**	Moderada	Alta
2.6	**Habilidades e Disposições democráticas**	Baixas	Moderadas
Controle Popular e Desempenho do Estado			
2.7	***Accountability* oficial**	Baixa	Alta
2.8	**Justiça das Políticas Públicas**	Baixa	Moderada

2.9	**Eficácia das Políticas**	Baixa	Alta
Efeitos Políticos			
2.10	**Mobilização Popular**	Moderada	Alta

Tabela 9 - Resultados do desenho institucional do acordo setorial de embalagens em geral.

CONCLUSÃO

> *"A questão não é saber se um dado país está preparado para a democracia, mas sim saber que um país se prepara por meio da democracia."*
>
> (Amartya Sen)

São os acordos setoriais instrumentos de governança ambiental democrática? Resta como questão última de nosso trabalho o enfrentamento de pergunta de pesquisa. Assim, em outras palavras, nosso objetivo com a análise teórica traçada até aqui e com o estudo de caso apresentado é o de vislumbrar respostas a este questionamento, delimitando, portanto, se o arranjo institucional estabelecido pelos acordos setoriais enquantro instrumentos de natureza contratual possibilitam a governança democrática dos resíduos sólidos.

Para retomar a discussão dos capíulos iniciais, lembramos que a governança é o arranjo institucional estabelecido para lidar democraticamente com os interesses organizados de determinado setor. Ou seja, é a possibilidade de tomada de decisão coletiva e plural. Conforme definimos, para que um determinado arranjo institucional configure um espaço de governança, deverá ser participativo, consensual, integrado, sociotécnico e descentralizado.

Ora, os contratos, mesmo com os contornos do direito privado contemporâneo delimitados supra, são instrumentos de regulação de vontade declarada das partes contratantes, nos termos do Código Civil. Logo, é possível defender que sejam instrumentos de gestão democrática? É possível a representação de interesses de terceiros nesta relação contratual?

No que concerne aos grupos de interesse emrpesariais, a aceitação dos acordos setoriais enquanto instrumentos de governança parece mais fácil. Isto, pois a negociação dos acordos setoriais se dá entre o Poder Público e as entidades representativas deste grupo de interesse. O arranjo institucional adotado, com o chamamento geral por meio de edital em que os atores interessados se organizam voluntariamente e passam a integrar grupo de trabalho junto ao MMA, é bastante adequado ao modelo de governança. Ademais, há enorme preocupção com a legimitadade e representatividade das entidades deste setor.

Assim, podemos concluir que quanto aos grupos de interesse empresariais o modelo de governança por meio de contrato parece bastante adequado. No entanto, a resposta se complica quanto aos grupos de interesse coletivo, notadamente os que tutelam interesses quanto ao meio ambiente, consumidor, catadores de materiais recicláveis, ou seja, os que tutelam interesse difusos e/ou coletivos. É possível que um contrato firmado entre o setor privado e o Poder Público permita a representação deste tipo de interesse tal qual um sistema de governança exige?

A resposta, neste caso, não é tão evidente, exigindo algumas escolhas teóricas quanto ao direito civil. O caminho que adotamos é o da perspectiva de um direito privado com fundamentos constitucionais tal qual proposto por PIETRO PIERLINGERI (1999) e adotado por doutrinadores pátrios, o que não é um consenso na doutrina civilista. No entanto, é somente esta concepção constitucional do direito civil que permite as conclusões sobre os contornos de contrato no direito contemporâneo apresentadas neste trabalho.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu inúmeros valores consagrados na forma de direitos fundamentais e sociais. Os acordos setoriais de logística reversa enquanto instrumentos de governança ambiental dos resíduos sólidos, conforme analisado no capítulo 3, envolvem diversos interesses, principalmente econômicos, sociais, consumeristas e ambientais. Tais interesses são harmonizados pelo artigo 170 da CF/88, que sustenta uma ordem econômica fundada na justiça social, na livre iniciativa, defesa do consumidor e na defesa do meio ambiente.

Desse modo, na prática, a despeito dos acordos setoriais serem firmados entre representantes do setor empresarial e representantes do Poder Público, devem ser assegurados e controlados os interesses metaindividuais da sociedade quanto ao meio ambiente, aos consumidores e aos aspectos de trabalho e geração de renda na governança dos resíduos sólidos.

TEPEDINO propõe que a função social do contrato, que talvez possamos falar em uma função socioambiental tal qual se defende para o caso da propriedade, permite o efetivo controle das cláusulas contratuais.

Em nosso exame, o modelo de acordo setorial estabelecido na PNRS assegura a função social do contrato neste instrumento. Em termos normativos

houve intensa preocupação com o controle das cláusulas contratuais com impactos na tutela dos direitos difusos, como o meio ambiente. Essa preocupação se verifica na atuação do próprio Poder Público enquanto parte contratante no acordo setorial, cujas minutas passam pela constante análise técnica e jurídica do Ministério do Meio Ambiente, bem como devem ser aprovadas pelo Comitê Interministerial.

Além desse controle realizado pelos grupos de interesse oficial, a PNRS permitiu em inúmeros momentos a participação de entidades representativas de grupos de interesse coletivos nas negociações do acordo setorial, desde que haja concordância das partes contratantes, bem como a figura da própria consulta pública. Em verdade, conforme abordamos no capítulo 3, a PNRS criou a figura do controle social, que consiste em conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

No entanto, o estudo de caso desenvolvido no capítulo 5 deixou evidentes as dificuldades de implementação deste controle social, havendo uma enorme deficiência na representação dos grupos de interesses coletivos. Ou seja, na verificação dos grupos de interesse que podem participar e que de fato participam do mesmo, notamos um desequilíbrio de interesses. É evidente que a análise de uma única experiência, o setor de embalagens, possui limitações. No entanto, podemos supor que de fato existe um déficit entre o escopo dos acordos setoriais desenhados pelo longo processo legislativo e o que efetivamente está sendo implementado, a julgar pela experiência do acordo setorial de embalagens em geral.

Nesta linha, a sub-representação dos interesses coletivos pode ser indicativo de que o espaço dos acordos setoriais, na prática, é utilizado como mecanismo de fuga dos arranjos normais de regulação e permite a preponderância dos interesses de grupos privados. Assim, no que concerne aos interesses privados, haveria espaço de negociação, mas quanto aos interesses coletivos haveria uma sub-representação. Este fenômeno foi apontado por GILENS e PAGE como o *"Biased Pluralism"*, segundo o qual na disputa dos grupos de interesse há uma proeminência daqueles que defendem interesses econômicos, financeiros e privados.

Essa preponderância dos interesses empresariais nos acordos setoriais de logística reversa aparentemente se deve ao arranjo institucional colocado em prática, visto que apenas esses grupos empresariais são de fato chamados para participar dos GTTs criados, enquanto os demais interesses, em sua maioria os coletivos, tem sua participação restrita às consultas públicas.

Logo, o desafio para aperfeiçoar os acordos setoriais enquanto mecanismos de governança ambiental seria a superação da participação formal, com a criação de mecanismos materiais de participação para os grupos de interesse coletivo, sem, evidentemente, ferir a estrutura contratual deste instrumento. Ou seja, sem perder de vista que apenas o setor empresarial é parte no sentido contratual, enquanto os demais são terceiros interessados.

Essa preocupação com um modelo que assegure a participação material dos grupos de interesse coletivo é crucial na medida em que esses grupos que atuam na governança ambiental dos resíduos sólidos são em sua maioria latentes, de modo que enfrentam as dificuldades da lógica da ação coletiva.

Ademais, há enormes assimetrias entre os grupos de interesse empresariais e coletivos na governança ambiental dos resíduos sólidos, o que acentua os desafios de ampliação da democracia e participação justa, legítima e efetiva nesse espaço.

Neste ponto, destacamos a atuação dos grupos de interesse oficial, que constituem partes contratantes do acordo setorial. É necessário que estes grupos, valendo-se desta posição contratual, assegurem a participação formal e representação de interesses dos grupos de interesse coletivos no âmbito dos acordos setoriais por meio da construção de arranjos institucionais mais democráticos, mas que ao mesmo tempo invistam na superação dos desafios da participação material, com o empoderamento dos grupos de interesse coletivo.

Fica evidente a miríade de desafios a serem enfrentados na construção de uma governança democrática, principalmente no que concerne à superação das assimetrias fundamentais entre os grupos de interesse. A despeito do cenário calamitoso, PRZEWORSKI faz uma observação interessante, a de que nem sempre o *lobby* dos grupos de interesse mais favorecidos é politicamente vitorioso. Ou seja, quando as forças políticas são mais equivalentes, quando existe uma disputa

política mais paritária entre os atores sociais, a tomada de decisão será menos tendenciosa e mais democrática.

Parece-nos, portanto, que um caminho indicativo da construção de uma democracia saudável e, consequentemente, de uma governança ambiental também mais equilibrada, é o da a garantia de espaços formalmente paritários por um lado e, por outro, o fomento e empoderamento de atores sociais mais vulneráveis. No primeiro plano de desafios, ou seja, nessa construção de espaços de tomada de decisão mais formalmente paritários, a medida unânime apontada pelos teóricos políticos é a transparência. Transparência essa que é derivada do fundamento dos modelos democráticos de governo, a publicidade.

NOBRE (2004) entende que para além de compensar desigualdades materiais com o incremento constante dos direitos, é necessária uma mudança estrutural na cultura para se assegurar a plena participação cidadã. COHEN e ROGERS propõem a necessidade de usar a estrutura do Poder Público para *"encourage less fractionalizing forms of secondary associations - of enganging in an artful democratic politics secondary associations "* (1992, p. 395), e prosseguem ainda defendendo uma "democracia associativa".

Ainda sobre o fortalecimento da participação e emancipação dos atores sociais, SANTOS e AVRITZER elaboram algumas teses que buscam enfrentar os problemas centrais desses desafios. A primeira tese é justamente a compreensão de que não existe uma única resposta democrática, em verdade há uma urgência no estímulo ao que os autores chamaram de *"demodiversidade"*, ou seja, um mesmo sistema político pode comportar diferentes formas de participação e deliberação. Uma segunda tarefa é superar as barreiras espaciais de participação, promovendo um maior intercâmbio de experiências entre atores e grupos de interesses locais, nacionais e globais. Por fim, os autores sustentam a necessidade de um maior *"experimentalismo democrático"*, visto que os modelos mais bem-sucedidos de participação surgiram de experiências pontuais (Santos & Avritzer, 2002).

Enfim, tal qual para tantos outos subsistemas de políticas públicas, ficou evidente que a construção da governança ambiental dos resíduos sólidos plenamente democrática passa pela compreensão dos grupos de interesse que nela atuam para superação de suas assimetrias e dificuldades de participação.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. *Lixo zero :* gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera*.* São Paulo: Planeta Sustentável, Instituto Ethos, 2013.

ACKERMAN, Susan Rose. Análise Econômica Progressista do Direito e o Novo Direito Administrativo. In: MATTOS, P. T. (org.). *Regulação econômica e democracia:* O debate norte-americano (M. M. Prado, Trad.). São Paulo: Editora 34, 2010.

ACSERALD, Henri. Justiça Ambiental e construção social dos riscos. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente, 5*, jan/jun de 2002, pp. 49-60.

_____. *Justiça ambiental:* narrativas de resistência ao risco social adquirido*.* Brasília: MMA, 2005.

AKERMAN, Marco. Território, governança e articulação de agendas. In: *Gestão Local nos Territórios da Cidade*, 2004, pp. 134-138.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação:* Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 290-312.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental.* São Paulo: Editora Atlas, 2012.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. A consensualidade no Direito Administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. In: *Revista de Informação Legislativa, 42*(167), jul/set de 2005, pp. 293-310.

_____. A. *Cadernos CEDOUA:* O Direito dos Resíduos*.* Coimbra: Almedina, 2003.

_____. Direito Administrativo dos Resíduos. IN: OTERO, P.; GONÇALVES, P. *Tratado de Direito Administrativo Especial - Volume I*. Comibra: Almedina, 2009, pp. 11-158.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. (org.). *Experiências nacionais de paricipação social*. São Paulo: Cortez, 2009, pp. 27-54.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In: *Opinião Pública, 18*, novembro de 2012, pp. 383 - 398.

AZEVEDO, Antonio Junqueira. *Negócio Jurídico:* Existência, Validade e Eficácia (4ª ed.). São Paulo: Saraiva, 2002.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. S. Two faces of power. In: *The American Political Science Review, 56; nº 4*, dec. de 1962, pp. 947-952.

BAIRD, Marcello Fragano. *O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.* São Paulo: Dissertação de Mestrado (Departamento de Ciência Política da Faculdade), 2012.

BARROS, Manuel. *Memórias Inventadas:* a terceira infância. São Paulo: Editora Planeta, 2008.

BAVA, Silvio Caccia.; PAULICS, Veronika. Experiências Inovadoras para uma Governança Democrática. In: *Revista Pólis*, 2005, pp. 43-47.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process Tracing methods:* Foundations and Guidelines. Arbor: The University of Michigan Press, 2013.

BENJAMIN, Antonio Herman. Direito Constitucional ambiental brasileiro. In: *BDJur*. 2013. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31149. Acesso em: 15 de março de 2015.

BERNSTEIN, Steven. Legitimacy in Global Environmental Governance. In: *1 J. Int´l L & Int´l Rel.*, 2004-2005, pp. 139-142.

BOBBIO, Norberto. Direito e ciências sociais. In: _____, *Da estrutura à função:* Novos estudos de teoria do direito (D. B. Versiani, Trad.). Barueri: Manole, 2007, pp. 33-52.

_____. *Estado, governo, sociedade:* por uma teoria geral da politica, 14ª ed. (M. A. Nogueira, Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOITEUX, Elza Antonia Pereira da Cunha. Educação e valores ambientais. In: *Revista da Faculdade de Direito, 103*, 2008, pp. 517-530.

_____. O princípio da solidariedade e os direitos humanos de natureza ambiental. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 2010, pp. 1-29.

BORTOLI, Mari Aparecida. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. In: *Revista katálysis, 12*(1), 2009, pp. 105-114.

CABRAL, Eugênia Rosa. Articulação de interesses do empresariado industrial em processos de produção de regras ambientais, no âmbito do CONAMA: correlação entre acesso, participação e influência. *VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.* Fortaleza, 2007. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/ mesa2/trabalhos/articulacao_de_interesses.pdf. Acesso em: 23 de junho de 2015.

CARVALHO, André de Castro. A participação da sociedade civil na administração pública: as audiências públicas no setor regulado de transportes terrestres. In: *Revista Brasileira de Direito Administrativo e Regulatório,* MPEditora, *6*, 2012, pp. 15-54.

CARVALHO, Luiz Souza Lima da Silva. *A Mineração Responsável:* Limites para a autorregulação socioambiental do setor mineral no Brasil. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2014.

CEMPRE, C. E. CEMPRE Review. São Paulo. 2015. file:///C:/Users/Carolina/Downloads/o_1abo5 n62k1ra0166j1hls1fa019eca.pdf. Acesso em 1º de novembro de 2016.

CI, C. I. Ata da 9º Reunião do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos. Brasília, 16 de maio de 2012. Disponível em: http://sinir.gov.br/documents/10180/164403/ Ata_9_Reuniao_16mai20 12.pdf/0dcaccd9-615f-4c99-92ac-d49ab53dda30?version=1.0. Acesso em 08 de novembro de 2016.

CI, C. I. Ata da 13ª Reunião do Comitê Interministerial da Política Nacional. Brasília, 25 de março de 2013. Disponível em: http://sinir.gov.br/documents/10180/164411/Ata_13_Reuniao _25mar2013.pdf/ 563cb03d-7946-4cf7-be65-bd8bc5b7d6ff?version=1.0. Acesso em 08 de novembro de 2016.

CI, C. I. Ata da 18º Reunião do Comitê Interministerial da Política Nacional. Brasília, 10 de outubro de 2014. Disponível em: http://sinir.gov.br/documents/10180/164421/Ata_18_Reuniao_ 10out2014.pdf /963122c7-01a5-4562-a95b-335847f358cd?version=1.0. Acesso em 08 de novembro de 2016.

COHEN, J.; ROGERS, J. Secondary associantions and democratic governance. In: *POLITICS & SOCIETY, 20; nº 4*, dec. de 1992, pp. 393 - 474.

CORI, C. O. (2011). *Deliberação CORI nº 02/2011.* Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.sinir.gov.br/documents/10180/15451/DELIBERACAO_022011/. Acesso em 04 de abril de 2016.

CORI, C. O. *Deliberação CORI nº 03/2011.* Brasília: MMA, 2011.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres.; ORTIGOZA, Silvia Aparecida Guarnieri. *Consumo Sustentável:* conflitos entre necessidade e desperdício. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

COUTINHO, Diogo Rosenthal.. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. *Política Pública como Campo Disciplinar.* São Paulo: Ed. UNESP (no prelo).

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DAHL, Roald. A. Sobre a espécie Homo Politicus. In: _____, *Who governs?* Democracy and power in an american city – New Haven (W. P. Mancuso, & P. Ortellado, Trads.). Yale University Press, 1961, pp. 1-7.

Demajorovic, Jacques, Besen, Gina Rizpah, & Rathsam, Alexandre Arico. Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado. Em P. R. Jacobi, & L. d. Ferreira, *Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil, Volume 2* (pp. 389-409). São Paulo: ANPPAS; Annablume, 2006.

DINNEBIER, Flávia França. *Embalagens Sustentáveis:* redução do hiperconsumo do foco da política nacional dos resíduos sólidos. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Direito da UFSC, 2015.

FARIA, Cristiano Chaves.; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil:* contratos - teoria geral e contratos em espécie. (5ª ed.). São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo (REDAE)*, ago/set/out de 2011. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/redae.asp. Acesso em 05 de outubro de 2014.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (orgs.). *Participação e Deliberação:* Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 173-209.

_____. Varieties of Participation in complex governance. In: *Public Administration Review,* december de 2006, pp. 66 - 76.

FUNTOWICZ, Silvio. O.; RAVETZ, J. R. *La ciencia posnormal:* ciencia com la gente. Barcelona: Icaria editorial, 2000.

GALVÃO, Rafael Gianesella. *Política Nacional de Resíduos Sólidos e a inserção dos catadores:* análise crítica à luz da justiça ambiental. São Paulo: USP, 2014.

GARRIDO, Francisco. Introdución a la ética ecológica. In: GARRIDO, F. et al. *El paradigma ecológico en las ciências sociales*. Barcelona: Icaria, 2007, pp. 253-272.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in Social Sciences.* Cambridge/London: MIT Press, 2005.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin. I.. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens. In: *Perspecitves in Politics*, 2014, pp. 1-42.

GOLDEMBERG, José; CORTEZ, Cristiane Lima. *Resíduos Sólidos - Logística Reversa:* o que o empresário do comércio e serviços precisa saber e fazer. São Paulo: FECOMERCIOSP, ca. 2015 data aproximada. Disponível em: http://www.abrasnet.com.br/pdf/cartilhalogisticareversa.pdf. Acesso em 31 de outubro de 2016.

GOMES, Orlando. *Transformações gerais do direito das obrigações.* (2ª ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

_____. *Contratos.* (25ª ed.). Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro* - Contratos e Atos Unilaterais (9ª ed., vol. 3). São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

GORGES, M. J. Conducting research on interest group. In: CLIVE, T. S. *Research guide to U.S. and Internacional interest groups*. Westport, Connecticut, London: PRAEGER, 2004, pp. 391 - 402.

GRIGOLI, Juliana de Jesus. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. In: *Pensamento Plural*, jan/jun de 2014, pp. 113-126.

GRIMBERG, Maria E. Governança Democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos. In: *Revista Pólis*, 2005, pp. 32-37.

HABËRLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional:* a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição - contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. (G. F. Mendes, Trad.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. In: *New Series, 162*, dec. 1968, pp. 1243-1248.

IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). *Estudo de viabilidade técnica e econômica para implantação da logística reversa por cadeia produtiva:* Componente - Produtos e Embalagens pós consumo. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, mar/2012.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 30; ano 11*, 1993, pp. 139-166. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/110/54/. Acesso em 17 de abril de 2015.

IPEA, I. d. *Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos.* Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf. Acesso em 27 de outubro de 2016.

JACOBI, Pedro Roberto. *Ampliação da cidadania e participação* - desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.

_____. Governança Institucional de problemas ambientais. In: *Política & Sociedade, 7*, out. de 2005, pp. 119-137.

_____.; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de Resíduos Sólidos na regiao metropolitana de São Paulo: avanços e desafios. In: *São Paulo em Perspectiva,* 20, n. 2, abr./jun de 2006, pp. 90-104.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo:* diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 1970.

JOERGES, Christian. Juridification Patterns for Social Regulation and the WTO: A Theoretical Framewor. In: *TranState Working Papers*, 2005.

JURAS, I. d.; ARAÚJO, S. M. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; FILHO, J. V. *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. Barueri: Manole, 2012, pp. 57-78.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos.* Rio de Janeiro: Edições 70, 1991.

KASAHARA, Yuri. *Estado, empresariado financeiro e representação de interesses:* uma análise das reformas dos mercados bancário e acionário brasileiros. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica.In: SARLET, I. W. *Estado Socioambiental de Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LATHAM, Earl. The Group Basis of Politics: Notes for a Theory. In: *The American Political Science Review,* 46; nº 2, 1952, pp. 376-397.

LAURIS, Édis.. Mobilização Jurídica versus Mobilização Social: uma abordagem a partir da justiça ambiental. In: *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo,* Ano 4, jul/dez de 2011, pp. 55 - 74.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, J. G.; LEITE, J. M. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro* (4ª ed.). São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 151 - 226.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias; SILVA, Juliana Pereira da; OLIVA, Amaury Martins. *Consumo Sustentável*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, 2013.

_____. *Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós Consumo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LISBOA, Roberto Senise. *Contratos Difusos e Coletivos:* consumidor - meio ambiente - trabalho - agrário - locação - autor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LOBEL, Orly. The Renew Deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal tought. In: *Legal Studies Research Paper Series*, december 2005, pp. 262-390.

LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da Precaução e evolução da responsabilidade civil.* São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria Geral do Direito Ambiental.* (F. C. Morosini, & F. N. Barbosa, Trads.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, alternativas e desafios. In: *Ambiente & Sociedade*, jul/dez de 2003, pp. 121 - 136.

MACHADO, Paulo Affonso de Leme. *Direito Ambiental Brasileiro.* São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; LEITE, J. R. *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. Barueri: Manole, 2012, pp. 39-56.

MACNEIL, Ian. R. *O novo contrato social:* uma análise das relações contratuais modernas. (A. Lamparelli, Trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MANCUSO, Wagner Pralon. Construindo Leis: os construtores e as concessões de serviços. In: *Lua Nova, 58*, 2003, pp. 61-87.

MANSOR, Maria Teresa C.; CAMARÃO, Teresa Cristina R. Costa; CAPELINE, Márcia; KOVACS, André; Filet, Martinus; SANTOS, Gabriela de A.; SILVA, Amanda Brito. *Resíduos Sólidos* (2ª ed.). São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2013.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, J. E. (org.). *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, pp. 43-66.

MENDES, João Múcio Amado. *Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto na cadeia de resíduos eletroeletrônicos.* Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

MIRANDA, Custódio da Piedade Ubaldino. *Teoria Geral do Negócio Jurídico.* (2ª ed.). São Paulo: Atlas, 2009.

MIRRA, Álvaro L. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente.* São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). *Carta da IV Conferência Nacional do Meio Ambiente*. Brasília: Brasil, 2013. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/ Carta-IV-CNMA.pdf. Acesso em 21 de abril de 2015.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implantação de sistema logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-4 vol. 1, 2012.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implantação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 7, 2013.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implantação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 9, 2014.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implantação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 8, 2014.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implantação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 10, 2015.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implementação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 6, 2013.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de acordo setorial para implantação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 5, 2012.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de proposta de acordo setorial para implantação de sistema logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 4, 2012.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de proposta de acordo setorial para implementação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 2, 2012.

_____. *Edital de Chamamento para elaboração de proposta de acordo setorial para implementação de sistema de logística reversa de embalagens*, Processo nº 02000.000885/2012-14 vol. 3, 2012.

_____. *Relatório da Consulta 140 - Proposta de Acordo Setorial para a implantação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral.* Brasília, 2014.

_____. *Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos*. 13 de março de 2015. Disponível em: http://sinir.gov.br/web/guest/logistica-reversa. Acesso em 03 de julho de 2015.

MNCR, M. N. Política Nacional de Resíduos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; LEITE, J. R. *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri-SP: Manole, 2012, pp. 415-436.

MONZONI, Mário. (coord.). *Resíduos Sólidos e Pós Consumo.* São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade GVCes, 2013.

MORAN, Emilio. F. *Nós e a Natureza.* (C. Szlak, Trad.) São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2008.

MORO, Carolina Corrêa; MARAMBAIA, Gabriel Carvalho; MANTELLI, Gabriel S.; SILVA, Ana Carolina Corberi Famá Ayoub e. Justiça Ambiental e Resíduos Sólidos: Ressignificação e Empoderamento do Catadores de Materiais Reutilizáveis e Reciclácveis. In: *Ambiente, sociedade e consumo sustentável [recurso eletrônico] /20. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 10. Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 10. Congresso de Estudantes de Direito Ambiental*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2015, pp. 392-407.

NABAIS, José Cabalta. Algumas considerações sobre Solidariedade e Cidadania. In: *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol LXXV, 1990, pp. 145-174.

NALIN, Paulo. *Do contrato:* conceito pós moderno em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional. (2ª ed.). Curitiba: Juruá, 2006.

NEGREIROS, Teresa. *Teoria do contrato:* novos paradigmas. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação:* teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 21-40.

NUSDEO, Ana Maria. Regulação Econômica e Proteção do Meio Ambiente. In: SCHAPIRO, M. G. (org.). *Direito Econômico Regulatório* (Série GVLaw). São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

NUSDEO, Fábio. Auto-regulação em Direito Econômico. In: ACCIOLY, E. (coord.). *Direito no Século XXI.* Curitiba: Juruá, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Direito do Terceiro Setor. In: *Revista de Direito do Terceiro Setor, 1*(1), jan/jun de 2007, pp. 11-38. Disponível em: http://www.justinodeoliveira.com.br/wp-content/ uploads/2011/11/7_Artigo_juridico_Prof._Dr._Gustavo_Justino.pdf. Acesso em 1º de dezembro de 2014.

_____. Administração Pública Democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. In: *Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI*. Belo Horizonte: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito, 2011, pp. 6802-6821. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/gustavo_justino_de_oliveira.pdf. Acesso em 27 de maio de 2015.

_____.; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. In: *XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI*. Salvador: Congresso Nacional de Pesquisa e de Pós Graduação em Direito, 2008, pp. 124-143.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva.* (F. Fernandez, Trad.). São Paulo: EDUSP, 2011.

OST, François. *A natureza à margem da lei:* a ecologia a prova de direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PALMA, Junliana Bonacorsi. B. *Atividade normativa da administração públicas: Estudo do processo administrativo normativo*. Tese de Doutorado em Direito Administrativo. São Paulo: USP, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil:* volume III - Contratos. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PEREIRA, Maria Cecíclia Gomes.; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à agenda nacional. *Caderno EBAPE.BR,* 9(3), 2011, pp. 895-913.

PIERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil* (1ª, rev. e ampl. ed.). Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PONTING, Clive. *Uma história verde do mundo.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PORTILHO, Fátima. Consumo sustentável: limites e possibilidades de ambientalização e politização das práticas de consumo. In: *Cadernos EBAPE.BR - Edição temática*, 2005, pp.1-12.

PRZEWORSKI, Adam. Money, Politics anda Democracy. In: *Seminário do Departamento de Ciências Políticas da USP*. São Paulo, maio de 2011.

_____. (21 de 05 de 2011). Money, Policy and Dmocracy.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos.* São Paulo: Saraiva, 2016.

RUSCHEINSKY, Aaloísio. Interrogando aos atores. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 22, nº 64, jun. de 2007, pp. 179-182.

SABATIER, Paul. A.; JENKINS-SMITH, Hank. C. The Advocacy Coalition Framework: an assesment. In: SABATIER, P. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999, pp. 117-166.

SANTOS, Boaventura de Souza.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. d. (org.). *Democratizar a Democracia.* Os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Maria Helena de. *Governabilidade, governança e capacidade governativa:* algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_do cman&task=doc_download&gid=1624. Acesso em 27 de fevereiro de 2015.

SEGALA, Karin; ROMANI, Andréa Pitanguy de. *Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica para Implantação da Logística Reversa por Cadeia Produtiva:* produtos e embalagens pós consumo. Brasília: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2012.

SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. In: *Journal of Democracy*, 1999, pp. 3-17. Disponível em: https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf. Acesso em 21 de novembro de 2016.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Responsabilidade Compartilhada pelo Ciclo de Vida dos Produtos. In: BECHARA, E. (org.). *Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. São Paulo : Atlas, 2013, pp. 142-159.

SOLER, Fabrício Dourado.; FILHO, José Valverde Machado.; LEMOS, Patricia Faga Iglecias Lemos. Acordos Setoriais, regulamentos e termos de compromisso. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; FILHO, J. V. *Política Nacional, Gestão e Gerencimanto de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Manole, 2012, pp. 79-102.

SOLOMON, Jason. M.. New Governance, preemptive self-regulation, and the blurring boundaries in regulatory theory and practice. In: *Faculty Publications*, 2010.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. *Conferências Nacionais:* atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013, pp. 279-298.

SUCHMAN, Mark. C. Making legitimacy: strategic and institucional approaches. In: *The Academy of Management review,* 1995.

TAGLIALEGNA, Gustavo. H. Grupos de pressão no Congresso Nacional: o caso da tramitação do projeto de lei de biossegurança. In: *Textos para Discussão*, dezembro de 2005. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-28-grupos-de-pressao-e-a-tramitacao-do-projeto-de-lei-de-biosseguranca-no-congresso-nacional. Acesso em 23 de junho de 2015.

TEPEDINO, Gustavo. *Notas sobre a Função Social dos Contratos,* 2016. Disponível em: Gustavo Tepedino | Advogados: http://www.tepedino.adv.br/wp/wp-content/uploads/2012/09/biblioteca 12.pdf. Acesso em 24 de agosto de 2016.

TEUBNER, Gunther. Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. In: *Law & Society Review, 17*(2) 1983.

THOMAS, Clive. S. Introduction: The Study of Interest Groups. In: _____. *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport, Connecticut, London: PRAEGER, 2004, pp. 1-24.

_____. Understanding the development and operation of Latin American Interest, Power Groups and Interest Groups. In: MCGRATH, C. *Interest Groups and Lobbying in Latin America, Africa, the Middle East and Asia:* Essays on Drug Trafficking, Chemical Manufacturing, Exchange Rates and Women`s interests. New York: The Edwin Mellen Press, 2009, pp. 1-30.

_____. *Interests, Lobbying, Lobbyists and Public Policy:* Where Does Latin America and Brazil Fit? University of Alaska Juneau, 2010.

VELAYOS, Carmen. *Ética y cambio climático.* Bilbao: Desclée, 2008.

VELOSO, Zilda Maria Faria. Política Nacional de Resíduos Sólidos e Logística Reversa. In: *Boletim Regional, Urbano e Ambiental,* jan/jun de 2014, pp. 25-31. Disponível em: http://repositorio.ipea. gov.br/bitstream/11058/5581/1/BRU_n09_politica.pdf. Acesso em 09 de novembro de 2016.

VENÂNCIO, Maria Demaria. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus princípios basilares: algumas reflexões sobre a visão sistêmica, a cooperação e a responsabilidade compartilhada. In: LEITE, J. R.; BELCHIOR, G. P. *Resíduos Sólidos e Politicas Públicas:* Diálogos entre Universidade, Poder Público e Empresa [recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: Insular, 2014, pp. 24-40.

VOIVODIC, M. A. *Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança:* uma análise do Forest Stewardship Council. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP, 2010.

YIN, Robert. K. *Estudo de Caso:* planejamento e métodos. (D. Grassi, Trad.). São Paulo: Bookman, 2001.

ANEXOS

ANEXO 1- Metodologia

1. O estudo de caso

Inicialmente, cumpre pontuar que a presente pesquisa tem caráter exploratório. Assim, a pesquisa busca fazer um levantamento de dados primário e a partir destes dados questionar com o uso das teorias do direito e das ciências sociais o fenômeno estudado. Nas palavras de BAIRD:

> *A pesquisa social pode ser dividida em três tipos, de acordo com seus objetivos específicos: exploratória, descritiva e explicativa (Gil, 1991). No primeiro caso, o objetivo principal é "desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores" (Gil; 1991, p. 44). Sua escolha justifica-se quando o tema tratado foi pouco explorado pela literatura, de tal forma que o resultado esperado é uma maior possibilidade de operacionalização dos conceitos trabalhados na pesquisa (2012, p. 75).*

Para ROBERT K. YIN (2001), os estudos de caso permitem uma abordagem holística de fenômenos complexos, contribuindo assim para a compreensão de fenômenos políticos, sociais, organizacionais, dentre outros. Acrescenta ainda, que:

> *(…) os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e " por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (Yin, 2001, p. 19).*

O estudo de caso desenvolvido no presente trabalho, consiste em análise qualitativa do fenômeno estudado: a atuação dos grupos de interesse no processo de elaboração do acordo setorial de logística reversa de embalagens em geral. A opção qualitativa se deve, para além da falta de dados quantitativos, pela capacidade de um estudo qualitativo responder questões complexas, por

exemplo, a capacidade ou incapacidade dos grupos de interesse influenciarem uma tomada de decisão, algo essencial para o estudo dos grupos de interesse (Gorges, 2004).

2. O *process tracing*

Por meio da aplicação do *process trancing* em sua modalidade "theory-centric", a presente pesquisa irá testar a teoria da governança ambiental democrática, determinando as razões que explicam o sucesso e/ou fracasso do modelo dos acordos setoriais adotado na prática para assegurar a participação, justiça e legitimidade das decisões. Destarte, conforme formulam BEACH e PEDERSEN, utilizaremos a técnica da "theory-building process tracing":

> *(…) theory-building process tracing starts with empirical material and uses a structured analysis of this material to detect a plausible hypothetical causal mechanism whereby X is linked with Y (2013, p. 25)*.

O *process tracing* pode tanto servir para uma análise comparada de um pequeno número de casos quanto, como é o presente estudo, para a análise interna de um caso (George & Bennett, 2005).

Quanto ao *process tracing,* BAIRD sustenta que

> *Trata-se de um método que visa rastrear o encadeamento de processos que levou a um determinado resultado. Ao traçar esse percurso, ele possibilita a identificação das principais variáveis intervenientes e os mecanismos conducentes aos resultados observados, ao mesmo tempo em que permite descartar outros fatores previamente considerados como relevantes, mas que se revelaram inócuos para a explicação causal. Da mesma forma, ao mapear de forma completa o contexto do objeto analisado, esse método garante ao pesquisador a observação de outros mecanismos causais possíveis que podem levar ao mesmo resultado (2012, p. 79).*

Segundo GORGES, *"In interest-group studies, process tracing is useful in determining the role played by an interest group in the elaboration of a particular policy"* (Gorges, 2004, p. 400).

O presente estudo é focado em um fenômeno específico e contemporâneo: o acordo setorial de logística reversa de embalagens em geral. No entanto, acreditamos que o estudo profundo desse fenômeno bem como das formas de interações entre os grupos de interesse e atores sociais no arranjo institucional de governança estabelecido pela PNRS sirva de guia para os demais processos de construção de acordos setoriais ainda em curso.

3. A seleção do caso

Para permitir um maior grau de generalizações das conclusões dessa pesquisa, foi selecionado como caso de estudo aquele de maior relevância: o setor de embalagens em geral. Além de tratar-se do primeiro acordo setorial a ser integralmente concluído na vigência da PNRS, esse caso envolve um número relevante e qualificado de atores interessados. Isso, pois o setor de embalagens envolve desde o setor produtivo, com fabricantes e importadores, passa por um volume considerável de comerciantes, distribuidores e atacadistas, bem como envolve o Poder Público Municipal, catadores de materiais recicláveis, uma vasta gama de consumidores dentre outros. Enfim, envolve uma complexa rede de interesses a serem conciliados.

Ademais, conforme mencionando brevemente, acreditamos que, por ser o primeiro e por envolver tantos atores, este acordo formará o paradigma dos próximos acordos e possivelmente o próprio modelo de interação do Poder Público com a sociedade e setor produtivo em termos ambientais. Trata-se claramente de um caso extremo.

Outrossim, por ser o primeiro caso, também é aquele com mais evoluído estágio de elaboração. Encontra-se atualmente em fase de processamento das contribuições obtidas na consulta pública. Desse modo, é o caso com maior número de documentos e informações produzidas.

Cumpre ressaltar que a abordagem do caso adotará uma perspectiva tradicional, ou seja, buscará o enquadramento teórico do caso analisado em função de uma composição eclética de diferentes abordagens e referenciais teóricos sobre governança ambiental e responsabilidade compartilhada.

4. Métodos

Conforme demonstramos supra, a escolha do *process tracing* e do estudo de caso como estratégias de pesquisa demandam um mergulho profundo no universo do fenômeno estudado. Para permitir essa abordagem qualitativa a partir da coleta de dados necessários à pesquisa, nos valemos de dois métodos: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Assim, obtivemos uma mescla de múltiplas fontes de evidências.

No que concerne à pesquisa bibliográfica, realizamos levantamento e análise crítica da literatura de ciências políticas e jurídica quanto às referências teóricas utilizadas. O escopo da pesquisa bibliográfica foi a definição dos conceitos teóricos utilizados ao longo do trabalho, bem como a problematização do caso estudado.

Já a pesquisa empírica contará com uma pesquisa documental, que objetiva o levantamento de dados para o exame do acordo setorial de logística reversa de embalagens em geral, dentre os quais destacamos o edital de chamamento do setor; as atas de reuniões do GTT de embalagens em geral; o estudo de viabilidade técnica e econômica; o chamamento de consulta pública; o resultado da consulta pública; as minutas de acordo; o acordo final.

5. Avaliação da Participação

A partir das ferramentas metodológicas e teóricas abordadas até o presente momento, o presente estudo de caso busca coletar material empírico no âmbito das negociações e consulta pública envolvendo o acordo setorial de logística reversa de embalagens em geral para delimitação dos mecanismos causais e teorias que justificam suas falhas/sucessos enquanto espaço de governança ambiental democrática.

Portanto, será realizado estudo de caso a partir da experiência do setor de embalagens em geral chamado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) para apresentação de proposta de acordo setorial por meio do Edital de Chamamento 02/2012. A partir do referido Edital o setor privado organizou a “Coalizão Empresarial” que vem tomando frente nas tratativas junto ao MMA para implementação de uma logística reversa das embalagens em geral.

Conforme descrito supra, YIN (2001) propõe o estudo de caso como estratégia de pesquisa viável para o exame de fenômenos sociais complexos e contemporâneos à pesquisa, bem como quando o pesquisador não anseia ter controle sobre os eventos comportamentais. Nesse sentido, o estudo de caso proposto terá como unidade de análise o processo de assinatura do acordo setorial de logística reversa para os resíduos de embalagens em geral entre a "Coalizão Empresarial" e o MMA.

Propõe-se, evidentemente, um "estudo de pequeno N", que no presente projeto, é o acordo setorial de embalagens, com uma abordagem configuracional, ou seja, buscamos encontrar os fatores suficientes para a ocorrência do fenômeno de governança ambiental democrática dos resíduos sólidos, a configuração mínima desse fenômeno, principalmente com foco no arranjo institucional de participação. Objetiva-se, assim, demonstrar que a presença de elementos institucionais ampliadores da participação, justiça e legitimidade das tomadas de decisão, como causas suficientes, melhoram a configuração do acordo setorial como um instrumento de governança ambiental democrática.

Nessa fase serão analisados os documentos oficiais do GTT de embalagens em geral já disponibilizados ao público. Dentre os principais documentos a serem coletados, encontram-se o edital de chamamento do setor, que contém o termo de referência para o acordo setorial; o estudo de viabilidade de logística reversa dos resíduos sólidos das embalagens em geral; as atas das reuniões do GTT realizadas junto ao MMA; as minutas de acordo setorial enviadas pela Coalizão; o material obtido pela Consulta Pública realizada quanto à proposta de acordo setorial apresentada pelo setor; e, por fim, o acordo final firmado frente ao MMA. Ademais, serão realizadas entrevistas com os atores interessados no processo de construção do acordo setorial de embalagens, o que será abordado mais detidamente abaixo.

Com o confrontamento dos dados obtidos nas entrevistas com os documentos analisados, objetiva-se aplicar os indicadores elaborados por FUNG (2004) para verificação da hipótese de pesquisa formulada, ou seja, se em um caso complexo, como é o do setor de embalagens em geral, o modo de implementação da responsabilidade compartilhada por meio dos acordos

setoriais é efetivo para criação de um sistema de governança ambiental participativo, legitimado e gerador de uma gestão efetiva dos resíduos sólidos.

FUNG nos apresenta, conforme já abordado capítulo 2 deste trabalho, oito elementos de escolha na construção de um arranjo institucional e as consequências dessas escolhas para dez aspectos de uma governança democrática satisfatória. De modo sucinto, temos:

1. Escolhas do desenho institucional:
    1.1. Concepções e Tipos de Minipúblico;
    1.2. Seleção e Recrutamento dos Participantes;
    1.3. Tema e escopo da Deliberação;
    1.4. Modo Deliberativo;
    1.5. Recorrência e Iteração;
    1.6. Apostas;
    1.7. Empoderamento;
2. Consequências funcionais do desenho institucional:
    2.1. Engajamento Cívico como Quantidade de Participação;
    2.2. Viés da Participação;
    2.3. Qualidade da Deliberação;
    2.4. Informação aos Representantes;
    2.5. Informação aos cidadãos;
    2.6. Habilidades Democráticas e Socialização;
    2.7. Accountability Oficial
    2.8. Justiça das Políticas;
    2.9. Efetividade da ação pública;
    2.10. Mobilização popular.

A interação entre os elementos e consequências é sumarizada na tabela abaixo elaborada a partir da obra de FUNG, na qual as características importantes do desenho institucional para cada consequência estão marcadas com “X” e a as escolhas crucias com um “**X**” em negrito. Vejamos:

Consequências das Escolhas de desenho em minipúblico						
	Seleção e Recrutamento dos Participantes	Tema e escopo da Deliberação	Modo Deliberativo	Recorrência e Iteração	Apostas	Empoderamento

Caráter da Participação e da Deliberação						
Quantidade	**X**	**X**		X	**X**	**X**
Viés	**X**	**X**			**X**	**X**
Qualidade Deliberativa		**X**	**X**	X	**X**	**X**
Aferição de Informação e Transformação Individual						
Informação aos representantes		**X**				
Informação aos cidadãos		**X**	**X**	X	X	X
Habilidades Democráticas e Socialização				**X**	**X**	**X**
Controle Popular e Desempenho do Estado						
Accountability oficial		**X**				**X**
Justiça das Políticas	**X**	**X**	**X**			**X**
Eficácia das Políticas		**X**	**X**	X		**X**
Efeitos Políticos						
Mobilização Popular		**X**	X		**X**	**X**

Tabela 10 - Interação entre os indicadores do arranjo institucional e as consequências para a governança democrática **(Fung, 2004)**.

Preliminarmente apontamos como possíveis indicadores de pesquisa, dentre outros:

1. Manifestações e resultados da Consulta Pública;
2. Grau de adesão do setor privado;
3. Participação de atores representativos de todos os setores interessados no acordo setorial;
4. Origem setorial dos argumentos vitoriosos na construção do acordo;

Essa parte da pesquisa fornecerá como resultado um levantamento e a análise dos aspectos positivos (acertos) e negativos (obstáculos e entraves) envolvidos nos processos de efetivação da responsabilidade compartilhada por meio de acordos setoriais. Além disso, esperamos que a metodologia construída ao final dessa pesquisa sirva como pontapé inicial para a criação de um modelo

de análise empírica de outros acordos setoriais, bem como para outros sistemas de governança ambiental.

Finalmente, pontuamos que a metodologia do presente trabalho será construída em boa parte no próprio processo de pesquisa como forma de estar permeável à participação dos atores a que se destina. Trata-se de elemento importante essa abertura aos atores interessados como forma de ser fiel à própria hipótese de pesquisa.