

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 segundo as normas ABNT que faço antes do depósito desta dissertação. 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, dividindo 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 contribuíram 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 reflexões 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 governança ambiental de resíduos sólidos. Para isso, analisou-se inicialmente 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, analisam-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 compartilhada; 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 Coalizão 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 benteví.”

(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 valem 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.

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 enquanto instrumentos de natureza contratual possibilitam a governança democrática dos resíduos sólidos.

Para retomar a discussão dos capítulos 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 empresariais, 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 preocupação com a legitimidade 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. Apesar 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, conseqüentemente, 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 engaging 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 outros 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*. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 11-158.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. (org.). *Experiências nacionais de participação 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 política*, 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*, MP Editora, 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 9ª 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_16mai2012.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 18ª 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 associations 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, Trans.). 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 Giancesella. *Política Nacional de Resíduos Sólidos e a inserção dos catadores: análise crítica à luz da justiça ambiental*. São Paulo: USP, 2014.
- GARRIDO, Francisco. Introducción a la ética ecológica. In: GARRIDO, F. et al. *El paradigma ecológico en las ciencias 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: *Perspectives 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: FECOMERCIO/SP, 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 International 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.
- HABÈRLE, 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 região 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 Framework. 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 thought. 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 Recicláveis. 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 Cecília 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 and Democracy. In: *Seminário do Departamento de Ciências Políticas da USP*. São Paulo, maio de 2011.
- _____. (21 de 05 de 2011). Money, Policy and Democracy.
- 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_docman&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 institutional 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 Políticas 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 tracing* 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.

Cumpramos 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 valem 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 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

<i>Caráter da Participação e da Deliberação</i>						
Quantidade	X	X		X	X	X
Viés	X	X			X	X
Qualidade Deliberativa		X	X	X	X	X
<i>Aferição de Informação e Transformação Individual</i>						
Informação aos representantes		X				
Informação aos cidadãos		X	X	X	X	X
Habilidades Democráticas e Socialização				X	X	X
<i>Controle Popular e Desempenho do Estado</i>						
<i>Accountability</i> oficial		X				X
Justiça das Políticas	X	X	X			X
Eficácia das Políticas		X	X	X		X
<i>Efeitos Políticos</i>						
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.