V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

NORMA SUELI PADILHA

MARCELO JOSÉ COUSILLAS

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Marcelo José Cousillas, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza, Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-222-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

A pesquisa apresentada no V Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na Universidade da República do Uruguai, em Montevidéu – Uruguai, e agora apresentada nesta coletânea do Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo I traduzem, em toda sua complexidade, os principais questionamentos do Direito Ambiental na atualidade. Em comum, esses artigos guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto de estudos balizados por referencial teórico da mais alta qualidade e realizadas por pesquisadores comprometidos e envolvidos com a busca da efetividade dos direitos socioambientais.

Os autores debatem nos artigos ora apresentados temas envolventes sobre questões ambientais que buscam solução nos instrumentos jurídicos do Direito Ambiental, e que perpassam inquietudes comuns a sociedade brasileira e latino americana, sobre danos ambientais e atividades poluidoras, vulnerabilidade de comunidades tradicionais, mudanças climáticas, agrotóxico, mineração, resíduos sólidos, instrumentos de tutela, sistema de responsabilidades e vários aspectos de conflitos socioambientais.

A leitura dos artigos que compuseram o presente Grupo de Trabalho proporcionará aos leitores um conjunto de informações e conhecimentos que muito contribuirá para o aprofundamento da pesquisa em temas relevantes e instigantes, que desafiam os instrumentos do Direito Ambiental na busca de efetividade do equilíbrio ambiental enquanto um direito fundamental.

No artigo intitulado “(In) Justiça ambiental e a análise econômica do Direito como fundamento da responsabilidade por Danos”, a autora Virginia De Carvalho Leal enfrenta o debate sobre as consequências de se utilizar, como fundamento para a responsabilidade por danos extracontratuais, a análise Econômica do Direito, que busca aplicar a regra “custo-benefício” e justifica a responsabilidade como instrumento para alcançar a maximização da riqueza e a eficiência ou minimização dos acidentes. O artigo demonstra que tal interpretação pode causar disfunções sociais graves e injustiças ambientais, buscando a inserção de critérios distributivos no sistema de responsabilidade por danos ambientais como resposta de igualdade.

Os autores Raul Miguel Freitas de Oliveira e Dirceu Giglio Pereira, no artigo intitulado “A função Administrativa do Estado sócio-ambiental brasileiro sob o prisma dos instrumentos ambientais econômicos”, apresentam uma contribuição para uma nova forma de se analisar a função administrativa estatal, sob o enforque da doutrina jus-ambientalista, em particular a teoria dos instrumentos ambientais econômicos, como promotora do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No artigo “Conflitos socioambientais e mineração: apontamentos sobre os casos Canaã dos Carajás/Pará e Catalão/Goiás, Brasil”, a autora Sanmarie Rigaud Dos Santos, se utilizando na pesquisa da metodologia da análise de casos concretos, aponta como os atuais processos de apropriação do solo e subsolo por mineradoras podem afetar a vida dos trabalhadores rurais, em decorrência dos conflitos sociais e territoriais provocadas pela atividade mineradora.

Os autores João Paulo Rocha de Miranda e Eliane Cristina Pinto Moreira apresentam a inconvencionalidade da Lei 13.123/15 ao tratar da consulta prévia para o acesso aos conhecimentos tradicionais associados à agrobiodiversidade, confrontando-a os principais tratados internacionais de direitos humanos que consideram a consulta prévia como direito humano dos povos e comunidades tradicionais.

Gustavo Leite Caribé Checcucci apresenta o artigo “Constitucionalização do Direito Ambiental no Brasil e sua efetividade”, abordando na pesquisa o Direito Ambiental a luz da Constituição Federal de 1988, influencia da Declaração de Estocolmo sobre a constitucionalização, e algumas inquietudes quanto a efetividade dos direitos ambientais.

No artigo intitulado “Exploração de Petróleo em Terras Indígenas à Luz da experiência latina”, a autora Julianne Holder da Câmara Silva Feijó, a partir do histórico das consequências desastrosas de empreendimentos petrolíferos em terras indígenas por toda a América Latina, analisa as condicionantes preestabelecidas pela Constituição brasileira, principalmente no que concerne a consulta às comunidades impactadas, resgatando a experiência de alguns dos países latinos.

Na sequencia, os autores Ari Alves de Oliveira filho e Norma Sueli Padilha discutem a pesquisa intitulada “Limites da regulamentação ambiental do agrotóxico e a vulnerabilidade do consumidor”. A pesquisa propõe uma reflexão sobre limites do sistema de comando e controle, que não propiciam, por si só a implementação de uma efetiva proteção a saúde humana e ambiental contra os riscos de contaminação, principalmente em decorrência da concentração da gestão de risco nos órgãos reguladores estatais por sua atuação de polícia administrativa.

O artigo intitulado “lixões, risco aviário e a responsabilidade civil do poder público no estado do amazonas”, de autoria de Valmir César Pozzetti e Juliana de Carvalho Fontes, analisam relação existente entre o risco aviário, os lixões existentes em localidades próximas a aeroportos e a responsabilidade do Poder Público, nos municípios do interior do Amazonas, uma vez que há uma quantidade considerável de lixões construídos no entorno dos aeródromos.

Augusto Cesar Leite de Resende e Fábia Ribeiro Carvalho de Carvalho apresentam o artigo “políticas públicas socioambientais e a política nacional de resíduos sólidos” a partir da análise dialética, a pesquisa aborda os processos de formulação de políticas públicas em especial de uma política que se estabelece em níveis teóricos globais na interação homem-natureza, destacando sua interface ecológica.

No artigo intitulado “propriedade privada no paradigma ambiental” de Thiago Loures Machado Moura Monteiro, aborda sobre como compreender o direito de propriedade privada, no paradigma ambiental, presente no ordenamento jurídico brasileiro. A compreensão pretendida se refere a partir de qual projeto de sociedade deve ser analisado o direito à propriedade privada, em especial se é viável o projeto neoliberal.

Por conseguinte, Victor Roberto Corrêa de Souza e Cleber Francisco Alves apresentam o artigo intitulado “proteção da confiança e defensoria pública em uma perspectiva socioambientalista” tratando das conexões entre o princípio da proteção da confiança e o socioambientalismo, especialmente em casos em que interesses e expectativas legítimas de uma coletividade de pessoas vulneráveis lato sensu são diretamente afetados por atos administrativos, sob a justificativa da necessidade de proteção ao meio ambiente.

Por fim, o autor Bruno Moitinho Andrade de Souza destaca em seu artigo intitulado “proteção jurídica do patrimônio cultural subaquático” que objetiva trazer reflexões sobre a atual tutela do patrimônio cultural subaquático no Brasil.

Diante de todos os trabalhos apresentados, os quais apresentam diferentes e profundas abordagens teóricas, normativas e até empíricas, agradecemos aos autores e autoras pela imensa contribuição científica ao desenvolvimento das discussões sobre Direito Ambiental e Socioambientalismo. A obra que ora apresentamos certamente servirá de instrumento para futuras reflexões e quiçá para o efetivo avanço na tutela do meio ambiente, tão primordial para a satisfação das necessidades das presentes e futuras gerações.

Profa. Dra. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - Professora da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC, Vice-Coordenadora do Curso de Mestrado do PPCJ

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - Professora da UNISANTOS / UFMS

Prof. Dr. Marcelo José Cousillas - Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de la República-URUGUAY

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICY AND NATIONAL SOLID WASTE POLICY

Augusto Cesar Leite de Resende [1]
Fábia Ribeiro Carvalho De Carvalho [2]

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas socioambientais, em especial a inserção da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Os resíduos sólidos passam a ser alvo de regulamentação na medida em que são produzidos no universo das interações humanas e da biosfera, gerando inúmeros conflitos e patologias bem como especificando as práticas pertinentes ao exercício da cidadania. A partir de uma análise dialética, a pesquisa aborda os processos de formulação de políticas públicas em especial de uma política que se estabelece em níveis teóricos globais na interação homem-natureza, destacando sua interface ecológica.

Palavras-chave: Resíduos sólidos, Política pública, Meio ambiente

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the social and environmental policies, in particular the inclusion of the National Solid Waste Policy. The solid waste then become regulatory target in that are produced in the universe of human interactions and the biosphere, causing numerous conflicts and diseases as well as specifying the practices relevant to the exercise of citizenship. From a research dialectical analysis deals with the formulation process of public policies in particular a policy that sets out in global theoretical levels in the human-nature interaction, highlighting its ecological interface.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Solid waste, Public policy, Environment

[1] Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor de Direito Constitucional da FANESE

[2] Doutoranda e Mestre em Direito pelo Programa de Direito Econômico e Socioambiental da PUC/PR. Bolsista Capes do projeto Pró-integração n. 055/2013

INTRODUÇÃO

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, apresenta em seu art. 2º como objetivos primordiais a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, devendo ser atendidos alguns princípios, como a necessária ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico.

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos inaugura um horizonte promissor de tratamento legal de forma especifica e integrada dos materiais decorrentes de atividades humanas apresentando não somente um conjunto de princípios, metas, instrumentos e demais mecanismos como também de posturas individuais e institucionais que operacionalizem a adoção de condutas que se redutoras ou erradicantes dos efeitos da produção de resíduos sólidos; de modo que a temática pertinente se torna um dos problemas mais relevantes no atual contexto socioambiental e econômico.

No Brasil, a proteção ambiental foi motivo de preocupação do constituinte por se revelar essencial à promoção da dignidade da pessoa humana, ocupando, por conseguinte, o patamar não apenas de direito fundamental, mas também de dever do Estado, da sociedade e dos cidadãos, de acordo com a previsão do art. 225, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A Política Nacional Resíduos Sólidos prevê que na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a ordem de prioridade de forma que confere ao Estado a função de regular e promover mudanças no contexto produtivo, disciplinar as práticas mercadológicas e a promoção de alterações no comportamento predatório das grandes empresas. Em contrapartida, a conscientização e educação da sociedade para o consumo consciente, com a capacidade de reação diante da pressão desenvolvida por estes na direção necessária.

O processo de elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos emerge a partir de uma construção democrática e de postura de atendimento à ditames constitucionais bem como à demandas coletivas de âmbito universal. Dessa forma torna-se perceptível no contexto dessa política pública ambiental o apego por debates essenciais de grande relevo tais como a manutenção da sadia qualidade de vida, a proteção à saúde por meio de comportamento pautado na cooperação entre as diferentes esferas do poder público, setor empresarial e sociedade civil.

Ressalta-se por fim que a Política Nacional de Resíduos Sólidos se apresenta como mecanismo legal de fomento ao exercício ativo da cidadania por meio da participação da sociedade civil enquanto um dos agentes envolvidos no processo de recuperação do meio ambiente por meio do tratamento adequado dos resíduos sólidos. A ampla participação da sociedade emerge como instrumento hábil ao exercício da democracia instando em tais sujeitos privados, coletiva ou individualmente a reformulação de suas posições e comportamentos frente ao consumo, valores ambientais, proteção à saúde dentre outros.

Um comportamento politicamente participativo e motivado por uma responsabilidade ambiental voltada para redução de resíduos sólidos se traduz em verdadeiros pacto de cidadania.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS

A caracterização de uma política pública como eminentemente socioambiental não se faz sem antes considerar a polissemia inerente ao termo "politica" contido na expressão em apreço. Patricia Helena Massa- Arzabe destaca que o adjetivo 'pública' é igualmente alvo de significados múltiplos utilizados ora como equivalente do Estado, ora como definidor daquilo que é de todos. Observa ainda que expressões diversas tais como 'políticas econômicas', 'políticas sociais' e outras são usadas em textos técnicos, no intuito de definir ações conjugadas que o Estado envida para determinado fim. (2006, p.60)

De acordo com Alexy (2012), são direitos fundamentais sociais os direitos a uma ação positiva do Estado, classificados como direitos a prestações estatais em sentido amplo, carecendo da delimitação acerca da medida de normatização satisfatória adequada ao exercício de tais direitos. Trata-se não somente de direitos a prestações fáticas, direitos a prestações normativas, a exemplo do direito fundamental ao meio ambiente, que corresponde a um direito fundamental completo, consistindo, enfim, num direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa) e proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente, configurando-se em um direito à proteção, que inclua o titular de direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos), tomando o próprio Estado medidas fáticas benéficas ao meio ambiente, de modo a ser um direito à prestação fática.

Os direitos a prestações são subjetivos e de nível constitucional, de forma que constituem relações triádicas entre um titular do direito fundamental, o Estado e uma ação estatal positiva, gerando para o Estado o dever de realizar, possuindo o titular do direito a competência de exigi-lo judicialmente. Nesse contexto, tem-se a justiciabilidade dos direitos a ações positivas, o que significa que o destinatário do dever à conduta positiva, qual seja, o Estado, tem discricionariedade, no interior da qual ele pode escolher como realizar seu dever (ALEXY, 2012).

Os deveres de proteção têm natureza de princípio, pois exigem uma proteção ampla, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, fundamentando os deveres não apenas em face do indivíduo, mas da totalidade dos cidadãos (ALEXY, 2012). Por outro lado, tem-se que o conceito de público não estatal expressa uma forma de organização social paralela ao Estado, espaço apto à discussão e implementação de políticas públicas não equacionado pelo direito nacional, devendo ser revisto o lugar da participação popular nas instituições político-jurídicas, bem como a operacionalização adequada de figuras que tratam dessa modalidade de participação, como conselhos de direitos e leis que regulamentam direitos sociais (BUCCI, 2001).

As políticas públicas se materializam a partir de previsão constitucional que se dirige à inserção explícita de elementos normativos associados a opções políticas gerais, como a busca do desenvolvimento e erradicação da pobreza, bem como particulares, que são concretizadas em maior ou menor medida por meio de políticas públicas gerais e setoriais (BREUS, 2007). Nesse sentido, considera-se ter havido uma profunda transformação no universo jurídico do século XX, desde que as Constituições ultrapassaram os limites da estrutura de poder e das liberdades públicas e passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo, especificamente os direitos sociais, que consistem em rol de direitos tendentes a assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração, considerando-se direitos os meios, a saber, direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais os direitos individuais seriam mera ficção jurídica (BUCCI, 2006).

A demanda pelo estabelecimento de políticas de cunho ambiental pode ainda ser identificada no texto da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948, a qual informa acerca de inúmeros direitos sociais destinados a todos os seres humanos.

São direitos sociais constitucionalmente previstos no art. 6º o direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados enunciados e especificamente

definidos em programas na Constituição Federal de 1988. Encontra-se, no art. 225 do mesmo Texto Constitucional, outra previsão assecuratória de direitos que se dirigem a todos indistintamente, quais sejam, aqueles consistentes no uso de um meio ambiente qualificado pelo equilíbrio ecológico e identificado como bem essencial à sadia qualidade de vida.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, apresenta em seu art. 2º como objetivos primordiais a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, devendo ser atendidos alguns princípios, como a necessária ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, posto que o meio ambiente é patrimônio necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. A política pública em apreço visa, no teor do art. 4º, a definir áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, identificando que as atribuições serão a um só tempo desenvolvidas pelos entes da Federação nos três níveis, a saber, no âmbito da União, estados e municípios (art. 5º).

Há nesse contexto a previsão quanto à criação de órgãos de promoção de políticas públicas ambientais, quais sejam, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho de Governo e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cuja criação se justifica na assessoria a ser prestada ao Conselho de Governo no sentido de estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, em especial normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (art.6º). Institui-se, ainda, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que constitui órgão consultivo sobre problemas ecológicos (art. 17).

Na esteira da promoção de direitos, o Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, por meio do qual foi criada a PNPCT, prevê a competência da CNPCT, criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006 para coordenar a implementação da política em questão. No âmbito do Decreto n. 6.040 de 2007, vislumbra-se o princípio colaborativo inerente a toda e qualquer política pública que pretenda ultrapassar o campo teórico e efetivar-se de modo acessível, posto que, em seu art. 1º, já se define como resultante da coordenação, sistematização e integração dos envolvidos no processo de implementação e fomento de tais políticas.

Denota-se que existe um sem-número de direitos apregoados a ser viabilizados a partir da política de valorização e reconhecimento de comunidades ditas tradicionais, sobretudo o direito ao exercício da cidadania, ao mesmo tempo que se suscita como sujeito habilitado ao processo de criação desse nicho específico de políticas públicas a sociedade civil, na fase de elaboração e monitoramento das políticas, ao passo que às instâncias

governamentais é atribuída a responsabilidade quanto à implementação (art.1º). Ressalte-se que tais direitos são claramente atribuíveis ao Estado como um ente que está incumbido de promovê-los, materializá-los e, ainda, criar condições de acesso dos administrados às benesses provenientes do atendimento de tais necessidades sociais.

No plano internacional, importante contribuição legal obtida com a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 16 de junho de 1972, assegurou em nível principiológico que o homem tem direito fundamental a condições de vida adequadas em um ambiente de qualidade que permita uma vida de dignidade e bem-estar. Por sua vez, o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento intitulado *Nosso futuro comum*, elaborado pela Comissão de Brundtland, em abril de 1987, apregoa a necessidade de elevar a consciência dos processos decisórios nos governos e organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais, bem como do público em geral, quanto à necessidade de se fazer a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável. Nesse contributo, avalia-se que a mobilização da sociedade civil de modo cooperativo, agregado à atuação do Estado como propulsor de políticas que se destinem à proteção de direitos ambientalmente assegurados a todos, está presente no âmbito internacional, tendo sido reproduzido na legislação nacional de modo amplo e irrestrito.

Observa-se mantida a responsabilidade ativa do Estado quanto à realização de políticas públicas, podendo ainda ser eventualmente cobrada pelo não gozo dos direitos apregoados no Texto Constitucional. Reconhece, ainda, o direito da população a viver em ambiente sadio e ecologicamente equilibrado que garanta a sustentabilidade, identificando que a prestação de bens e serviços públicos, bem como as políticas públicas, se guiam pelo princípio da solidariedade, garantindo nesse processo a participação de pessoas, comunidades, povos e nacionalidades, podendo ainda o indivíduo utilizar-se de uma ação de proteção como meio de rechaçar conduta estatal na criação de política pública que represente privação quanto ao gozo do exercício de direitos constitucionais (arts. 14 e 85).

No processo de elaboração e implementação de políticas públicas, não se pode olvidar a necessária participação ativa da sociedade civil, bem como dos entes estatais. A Constituição e as leis reconhecem ao particular o direito de mobilizar e pôr em andamento a ordem jurídica, de forma a promover a defesa de interesses públicos, já os particulares não substituem a administração pública, mas podem utilizar-se de direitos procedimentais e processuais para democratizar e racionalizar as decisões públicas, possibilitando um maior controle e contribuindo para a reflexão decisória dos Poderes Públicos (CANOTILHO, 2011).

A possibilidade de ampliar os canais de participação pública, sejam os administrativos ou os judiciais, é um dos benefícios substantivos da constitucionalização, a exemplo da atribuição do benefício da qualidade ambiental ou do dever de proteger o meio ambiente, ambos destinados indistintamente a todos, distribuídos também a todos os instrumentos processuais e meios administrativos de participação no esforço de implementação (BENJAMIN, 2010).

A tutela ambiental é direito fundamental consistindo em direito de terceira geração enquanto direito difusamente titularizado pelo indivíduo e, como tal, possui aplicabilidade imediata, consoante prevê o art. 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988 (BENJAMIN, 2010). Por outro lado, verifica-se que os direitos sociais, chamados direitos de segunda geração, foram concebidos para instrumentalizar os direitos de primeira geração, na mesma medida em que os direitos de terceira geração, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à biodiversidade, entre outros, foram concebidos para dar maior garantia de direitos aos indivíduos, envolvendo cada um na perspectiva temporal da humanidade, denominando-se direitos transgeracionais, ampliando, dessa forma, o conceito de dignidade humana (BUCCI, 2001).

A dignidade, consoante apregoa Sarlet (2009), possui uma dimensão dúplice que se manifesta simultaneamente na expressão da autonomia da pessoa humana, relacionada à ideia de autodeterminação, e na necessidade de sua proteção por parte da comunidade e do Estado, consistindo em limite e tarefa dos poderes estatais, apontando para uma dimensão paralela e defensiva da dignidade, assegurando-a por meio de prestações positivas.

A efetivação de direitos sociais possui uma complexidade intrínseca, pois requer a atuação em parceria do Poder Público e dos indivíduos, que coletivamente manifestam-se em colaboração identificando as demandas que lhes são próprias e mobilizando-se em direção à obtenção de recursos provenientes do aparelho estatal, de modo que a conjugação de esforços deve ser apta a dissolver a dicotomia tradicional que categoriza as atribuições públicas e as atribuições particulares, por meio da assimilação.

O processo de ampliação de direitos por demanda da cidadania enseja um incremento da intervenção do Estado no domínio econômico, tornando essencial a presença deste como partícipe, indutor, regulador do processo econômico ou mediador. Dessa forma, não haveria um modelo jurídico de políticas públicas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas (BUCCI, 2006). No entanto, o modelo de Estado que atende às demandas sociais por intermédio de políticas não é aquele identificado como Estado de Direito tradicionalmente apreendido, no qual a lei era aplicada à administração pública e aos particulares na forma do

binômio proibição e permissão (BREUS, 2007). Em vez disso, consiste num Estado Constitucional em que há a consagração das mais variadas concepções de bem comum, tornando inviável a eleição de um único interesse público a ser perseguido pelo Estado.

Mesmo em meio ao identificado tratamento extensivo de direito, o Estado Constitucional voltado à concretização dos valores constitucionais e à realização plena dos direitos fundamentais não conseguiu deixar de ser ainda um projeto, porquanto em diversas localidades ainda não se tem notícia do exercício de direitos (BREUS, 2007). Trata-se de atuação estatal que deve ser prestacional, ativa em sentido comissivo e construtivo; em contrapartida, as instituições de poder e a repartição tradicional de atribuições entre os Poderes Legislativo e Executivo foram concebidas em torno da autoridade do Estado e não conformadas ao caráter de gestão (BUCCI, 1997). Assim, a legitimidade estatal acaba por transcender a expressão legislativa da soberania popular e passa a repousar na satisfação progressiva das necessidades coletivas indicadas pela Constituição, que precisa ocorrer por meio da coordenação, promoção e realização de políticas públicas que se destinem à realização substancial dessas finalidades (BREUS, 2007).

2 OS RESIDUOS SOLIDOS E O CONTEUDO POLITICO DO DESENVOLVIMENTO "SUSTENTÁVEL".

As questões ambientais relacionadas à conservação da natureza estão entre as mais críticas para a humanidade neste início de milênio, pois afetam as condições de sobrevivência da vida sobre a terra e as relações entre grupos sociais e sociedades. De tais relações emergem questões afeitas a atuação do homem sobre objetos que resvala na sua atuação sobre si mesmo.

Nesse contexto relacional destaca-se a regulamentação da Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos que emerge como um repositório de princípios, diretrizes, metas e instrumentos voltados para a identificação de processos que se desenvolvam sobre objetos denominados como resíduos sólidos o que conceitua em seu artigo 3º inciso XVI indicando que se trata de material, substancia, objeto ou bem descartado resultante das atividades humanas em sociedade.

A identificação de objetos em vias de descarte pela Política Nacional de Resíduos Sólidos confere uma nova qualificação para o lixo, que ocorreu a partir do crescente conhecimento das implicações sobre o ambiente bem como em função do aumento do volume

de resíduos a serem dispostos, agregado ao aumento da consciência ambiental. (DEMAJOROVIC, 1995, p.89)

A regulamentação contida na Lei 12.305 de 2010 objetiva induzir um processo de alteração na consciência ambiental de forma a produzir um comportamento menos impactante e mais responsável no trato do ambiente natural e social. A atuação do homem sobre tais materiais está explicitada na lei desde o espaço privado até o espaço público. Jacques Demajorovic explica que por meio de condutas consistentes na coleta, tratamento e disposição adequada dos subprodutos e produtos finais do sistema econômico visa-se o estabelecimento de novas prioridades de gestão de resíduos bem como a redução da produção. (1995, p.90)

A identificação do valor novo por Karl Marx como um conteúdo que é acrescentado pelo trabalho novo, incorporando-se durante o ano ou mesmo materializando-se por meio de um produto anual e que pode ser separado do rendimento total, indica uma cadeia produtiva que resulta em produto excedente (1980, p.74). Menciona Marx que tais relações de distribuição são consideradas como relações naturais, contudo, embora existam formas primitivas de distribuição identificadas na sociedades pré-capitalistas, nestas não se identifica o consumo produtivo, posto que este se distingue da parte do trabalho que

O desenvolvimento sustentável apresenta-se como alternativa proposta por ambientalistas desde 1970 que posicionaram-se visando a rediscussão do conceito de desenvolvimento, e da visão de um desenvolvimento unicamente voltado à manutenção do próprio sistema econômico (2005, SILVA, p.12). Salienta Christian Luiz da Silva que as diferenças entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável afloram não como uma questão dicotômica, mas como um processo em que o primeiro se relaciona com o fim, ou objetivo maior enquanto que o segundo com o meio.

A previsão desenvolvimento sustentável indicado no inciso IV do art. 6º da Lei 12. 305 de 2010 como um princípio norteador da referida Política é tímida e vazia, haja vista desconsiderar que se trata de um campo de disputas, ideológicas, utópicas e políticas, bem como mediante a sua desconexão com os demais instrumentos dispostos no próprio texto em comento.

Destaca Ronaldo Lobão que um aspecto do conceito de desenvolvimento sustentável é o objetivo de reconciliar o crescimento com a natureza, indicando que no Relatório de Brundltland, Nosso Futuro Comum da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, o que deve ser sustentado é o mercado capitalista global e não a natureza. O autor menciona que o principal personagem dessa modalidade de desenvolvimento é o cientista ambiental, porquanto é ele que irá atestar que as práticas do presente são sustentáveis. Dessa forma este

personagem coloca-se na trajetória de grupos locais como um tutor prevendo o que acontecerá com os recursos, mas ignorando saberes e práticas locais (2010, p. 234).

Há necessidade de se imaginar um estatuto jurídico do meio que esteja à altura do paradigma ecológico marcado pelas ideias de globalidade e complexidade, um regime jurídico que seja apropriado ao caráter dialético da relação homem-natureza, que não reduza o movimento ao domínio unilateral de um sobre o outro (OST, 1995). As normas destinadas à proteção do meio ambiente natural e das variadas relações que se desenvolvem no seu âmbito apresentam conteúdo que se destaca por excessiva teorização, constantemente passível de alterações no intuito de tornarem-se plenamente adequadas às especificidades da proteção ambiental.

É de grande importância verificar que a tutela legal ao meio ambiente no Brasil se alterou ao longo do tempo, evoluindo a partir da compreensão das consequências advindas dos danos ambientais sobre as relações humanas, de modo que o amparo e a regulação do uso de elementos da natureza surgem mediante parâmetros objetificados e da funcionalização dos recursos naturais.

No âmbito da positivação, tem-se que a legislação protetiva anterior à Constituição Federal de 1988 se intensifica de forma esparsa e pontual, não se identificando propriamente a tutela jurídica do meio ambiente. A preocupação metodológica residia em perscrutar se a defesa do meio ambiente deveria ser objeto de leis setoriais ou de leis que dessem tratamento unitário à matéria (SILVA, 2010).

Os problemas relacionados ao meio ambiente com relação à suscitada escassez gradativa de recursos são inquestionavelmente universais e, possivelmente avaliando os problemas ambientais, é perceptível a identificação de semelhanças tanto na origem quanto no estabelecimento de catástrofes ambientais, existindo algum grau de variação apenas com relação à amplitude de tais calamidades, que estão em maior ou menor proporção ligadas à industrialização dos países.

A Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, denota a preocupação em instituir a qualidade ambiental como paradigma intrinsecamente ligado ao desenvolvimento socioeconômico e à dignidade da vida humana, assim como estabelece atribuições que, juntas, definem de modo eficaz a atuação do homem sobre o meio, quais sejam, a preservação, a recuperação e a melhoria. A Política Nacional do Meio Ambiente cuida de definir o que seja meio ambiente e o faz, caracterizando-o como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas. Elenca, ainda, objetivos a ser

perseguidos, que vão da definição de condutas de fomento a tecnologias de manejo do meio ambiente até a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa ao equilíbrio ecológico, estabelecendo responsabilidades públicas nas diversas esferas de competência.

Em momento posterior, a temática ambiental foi incluída no Texto Constitucional, na Constituição Federal de 1988. A esse respeito, Benjamin (2010) entende que num quadro complexo de aspirações individuais destacam-se novas categorias de expectativas e direitos, divergindo em seus contornos da fórmula clássica do "eu contra o Estado" para a receita solidarista-temporal e materialmente ampliada do "nós todos em favor do planeta".

Um contexto de mudanças substanciais se impôs no momento inicial de inserção das diretrizes ambientais no Texto Constitucional, porquanto não houve simples reordenação cosmética da superfície normativa constitucional e infraconstitucional, mas uma tríplice fratura no paradigma vigente: a diluição das posições formais rígidas entre credores e devedores, porque a todos se atribuem simultaneamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de protegê-lo; a irrelevância da distinção entre sujeito estatal e sujeito privado, uma vez que a degradação ambiental pode ser causada indistintamente por um, por outro e por ambos; e o enfraquecimento da separação absoluta entre os componentes naturais do entorno e os sujeitos da relação jurídica com a decorrente limitação, em sentido e extensão ainda incertos, do poder de disposição destes em face daqueles (BENJAMIN, 2010).

A regulação estatal do meio ambiente dispensa justificação legitimadora, sendo devida em face da exploração dos recursos naturais, sob pena de violação do dever inafastável de prontamente agir e tutelar, criando-se verdadeira "ordem pública ambiental constitucionalizada" baseada na explorabilidade limitada (BENJAMIN, 2010, p. 94).

Ronaldo Lobão questiona se o meio ambiente seria um conteúdo não experimental que devesse ser preenchido de forma extensionista indicando haver instabilidade nessa conceituação ao adentrar no universo jurídico, que ora toma como base a defesa do meio ambiente como decorrência da definição da ordem econômica, ora como um direito contido na ordem social, a saber artigos 170, IV e 225 respectivamente (2010, p.23).

A tutela da qualidade do meio ambiente se evidencia em função da qualidade de vida, indicando como direito fundamental o direito à qualidade de vida sadia. Esse novo direito foi reconhecido pela Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, que instituiu princípios orientadores aos Estados quanto ao trato do meio ambiente (SILVA, 2010). A Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo proclama que "a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma

questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos" (ONU, 1972).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática atinente aos resíduos sólidos é essencialmente multidisciplinar implicando numa construção dialógica no campo teórico e prático. A perspectiva dialógica se reafirma porque se mostra adequada ao alcance dos planos, metas e objetivos propostos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, lei que se propõe a referenciar condutas relativas aos resíduos por parte sujeitos estatais e particulares, bem como fundamentar um tratamento integrado e articulado com demais políticas.

Os resíduos sólidos conceituados pela Lei 12.305 de 2010, são identificados como material descartado resultante de atividades humanas ao qual deve ser agregado valor. Trata-se, portanto, de substancia de origem biodiversa que após sofrer transformação não deve retornar ao ambiente natural de forma lesiva ao ecossistema e a biodiversidade. Por se tratar de política essencialmente ambiental, a Lei em comento tem como escopo privilegiar a preservação do ambiente natural, considerando o ambiente econômico e social de forma a produzir uma relação de complementariedade entre diversos elementos.

A preservação da biodiversidade possui ampla pertinência temática com a visão sistêmica que deve motivar a regulamentação dos resíduos bem como sua a previsão da valorização econômica dos resíduos se liga à desvalorização da biodiversidade enquanto propriedade intrínseca. A prestabilidade da substancia ou material para o uso humano ou valor potencial emerge como substrato principal indicador da valorização da natureza e sua gestão como recurso, tanto quanto da valorização do material que se administre como resíduo.

Nesse mesmo passo o desenvolvimento foi integrado ao regramento dos resíduos sob a alcunha da sustentabilidade, embora de forma secundaria e condicionada em processo de ênfase ao sistema econômico e tecnológico no qual a gestão dos resíduos se impõe. Por esse viés a Política Nacional de Resíduos Sólidos se afina por meio de instrumentos econômicos e instrumentos economicamente ambientais, e, inobstante seja amplo o reconhecimento de suas caraterísticas inovadoras destacam-se em análise mais apurada contradições e omissões que a situam num campo teórico de reflexões.

Os problemas ambientais decorrentes da presença do lixo demandam uma atuação emergencial e, portanto, operacional, que se coadune com um planejamento integrado no trato

dos resíduos sólidos. Assim a integração proposta não deve restringir-se a participação dos vários sujeitos geradores ou gestores dos resíduos, mas sobretudo, a identificação das questões ambientais como decorrentes de desvios no curso produtivo propiciando maior destaque à dimensão do ambiente natural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagem de valoração. Tradução de Mauricio Waldman. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

ARAÚJO, Suely Maria Vaz Guimarães de. **Comentários à Lei dos resíduos sólidos: Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento).** São Paulo: Editora Pillares, 2011.

ARENDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

BENJAMIN, A. H. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BENSUSAN, N.(Org.). **Seria melhor mandar ladrilhar**: biodiversidade – como para que e por quê. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2008.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei n. 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1998.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Comissão Nacional de desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)**. Disponível em: <mds.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2014a.

BREUS, T. L. **Políticas públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://ftp.unisc.br/portal/>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização de direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

_____. Decreto Legislativo n. 2, de 3 de fevereiro de 1994. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica; assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 fev. 1994.

_____. Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1998.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Paris, 1948.

_____. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. **Nosso futuro comum**. Genebra, 1987.

_____. Criado órgão intergovernamental de serviços de ecossistemas e biodiversidade. **ONUBR**, Comunicados, 24 abr. 2012. Disponível em: <http://www.onu.org.br/criado-orgao-intergovernamental-de-servicos-de-ecossistemas-e-biodiversidade/>. Acesso em: 15 abr. 2014.

OST, F. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. São Paulo: Piaget, 1995.

GARAY, I.; BECKER, B. K. **Dimensões humanas da biodiversidade**. Petrópolis: Vozes, 1990.

GOMES, C. A. Uma mão cheia de nada outra de coisa nenhuma: duplo eixo reflexivo em tema de biodiversidade. In: _____ (Coord.). **No ano da biodiversidade**: contributos para o estudo do direito da protecção da biodiversidade. Lisboa: ICJP, 2010.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, H. O dano à biodiversidade: conceptualização e reparação. In: _____ (Coord.). **No ano da biodiversidade**: contributos para o estudo do direito da proteção da biodiversidade. Lisboa: ICJP, 2010.

PRIMACK, R. B.; RODRIGUES, E. **Biologia da conservação**. 11. ed. Londrina: Planta, 2011.

SILVA, C. L. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In. SILVA, CHRISTIAN LUIZ DA; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar.** Petrópolis: Vozes, 2005.

SIMON, A.; GOUVEIA, M. T. J. **O destino das espécies**: como e porque estamos perdendo a biodiversidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

WOLFF, S. **Legislação ambiental brasileira**: grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, DF: MMA, 2000.