UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

KARINE TAVARES MORAIS

TRÊS DÉCADAS DE ATRASO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E MEDIAÇÃO DE INTERESSES NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (1989-2024)

RIO DE JANEIRO/RJ
2025

KARINE TAVARES MORAIS

TRÊS DÉCADAS DE ATRASO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E MEDIAÇÃO DE INTERESSES NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (1989-2024)

Tese apresentada ao curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Dra. Suya Quintslr.

RIO DE JANEIRO/RJ

2025

CIP - Catalogação na Publicação

T827t

Tavares Morais, Karine
Três décadas de atraso na gestão de resíduos sólidos: Conflitos socioambientais e mediação de interesses na construção da política nacional de resíduos sólidos (1989-2024) / Karine Tavares Morais. -- Rio de Janeiro, 2025.
222 f.

Orientadora: Suya Quintslr.
Coorientador: Gustavo Antônio das Neves Bezerra.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2025.

1. Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2. conflitos socioambientais. 3. questão regional. 4. planares. 5. campo organizacional. I. Quintslr, Suya, orient. II. Antônio das Neves Bezerra, Gustavo , coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

KARINE TAVARES MORAIS

TRÊS DÉCADAS DE ATRASO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E MEDIAÇÃO DE INTERESSES NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (1989-2024)

Tese apresentada ao curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: 19 de agosto de 2025.

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Antonella Maiello
Universiteit Leiden – Faculty of Governance and Global Affairs (País Baixo)

_____

Prof. Dra. Andreza Garcia de Gouveia
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

_____

Prof. Dr. Edwin Muñoz Gaviria
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

_____

Profa. Dra. Suya Quintslr
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ.

_____

Prof. Dr. Gustavo Antônio das Neves Bezerra
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

_____

Prof. Dr. Wendell Ficher Teixeira Assis.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Ufal.

Dedico esta tese aos meus amores, Maria Zeneida Mendes Tavares e Renner Tavares.

AGRADECIMENTOS

A princípio, gostaria de agradecer a Deus, às Deusas, à espiritualidade, a toda a minha ancestralidade e à minha família presente, em especial, à minha grande mãe. Tento seguir os passos dela na pesquisa e na cidadania pelo bem comum.

Ainda agora, presto também o meu reconhecimento ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), seu quadro Técnico-Administrativo, principalmente, aos professores e às professoras por toda oportunidade formativa e curricular que me foi possibilitada durante o período do doutoramento.

Sem demora, gostaria de deixar registrado aqui todo o meu obrigada às Ciências Sociais e ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas, em nome do Professor Doutor João Vicente Costa Lima. Este sendo um excelente docente, chefe e bom amigo, além de ter me motivado a acreditar na continuação da minha pesquisa após o mestrado. Outra boa memória do PPGS/Ufal seria a do Professor Doutor Fernando de Jesus Rodrigues, que a partir da minha explanação acerca das especificidades da PNRS, em sala de aula, me chamou atenção para a Lei de Resíduos Sólidos Brasileira ser resultado de 19 anos de tramitação no Congresso Nacional. Assim, formaram uma nova cidadã, antes da acadêmica e pesquisadora, que almejo ser hoje.

Em tempo, agradeço ao Professor Doutor Gustavo Antônio das Neves Bezerra pelo aceite da orientação ainda nos primeiros anos do curso. Manifesto também o meu agradecimento ao Professor Doutor Wendell Ficher pela coorientação no doutorado e disciplinamento teórico acerca dos conflitos socioambientais que fervilhavam entorno do meu tema de estudo desde o mestrado na Ufal em Maceió/Alagoas. Por fim, pude contar com a Professora Doutora Suya Quintslr na reta final do doutorado como uma segunda orientação, assim, passou a integrar a fase da revisão final do trabalho com muito afinco, comprometimento e entrega.

Agora, irei expressar a minha máxima gratidão à minha psicóloga, Jacy Cerqueira, que definitivamente não soltou a minha mão em todo esse período crucial da minha vida. À vista disso, não somente um mundo novo de conhecimento se abriu, para mim, pelo mestrado e doutorado, como também a porta, antes fechada, do autoconhecimento.

Findo esses agradecimentos, prestando minha eterna gratidão ao meu apoio emocional de todos os dias, ao meu melhor amigo e filho de quatro patas, meu lobinho,

Lug Tavares, que esteve presente comigo desde as madrugadas do mestrado até os longos dias que me trouxeram ao tão esperado encerramento dessa etapa importante da minha vida.

Finalmente, agradeço à Mulher que me tornei após tanta luta e resistência. Assim, me despeço desta jornada, desejando que venham anos prósperos para mim e para todas nós.

Sem tardar, chego a este fim, esperando ter dado a minha contribuição ao campo da sociologia ambiental e das políticas públicas. Ainda em tempo, rogo por uma sociedade que compreenda a importância da universidade pública, da ciência, da pesquisa, da participação sociopolítica de todos e de todas, em especial da política como espaço coletivo de decisão e de vida.

Assim, encerro aqui, estimando para a Mãe Terra, novos caminhos de redenção com uma geração consciente e grata.

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar a construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) a partir do estudo de legitimação, tramitação, elaboração, aprovação e execução da Lei 12.305/10 e de seus decretos após 19 anos de conflitos socioambientais no Congresso Nacional Brasileiro. O objetivo é o de identificar a relação entre as características que tomaram a PNRS a partir dos determinantes sociopolíticos e interesses econômicos que estiveram presentes em duas décadas de resoluções legislativas até a atualidade. Para tal propósito, recompomos o histórico da tramitação da PNRS no Congresso Federal com apoio da pesquisa de campo com os atores mapeados. O intuito foi o de compreender como uma lei passa por um longo período para a sua aprovação sem resultar em normativa satisfatória relativa à melhor gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos brasileiros. Em seguida, perscrutamos se os setores responsáveis relativos à determinação legal denominada como responsabilidade compartilhada estão respondendo às determinações legais diante da importância de uma lei que completa em breve 15 anos de sua aprovação. Diante disso, busca-se identificar e caracterizar os conflitos socioambientais embutidos na obrigatoriedade legal da PNRS, em face dos interesses econômicos do setor industrial e, notadamente, como tais conflitos dinamizam ou dificultam as tomadas de decisões entre o poder público e as entidades de representação empresarial. Por fim, aprofundamos os fatores que a política a ser aprovada em 2010 estaria imersa e como os anos de tramitação da lei configuraram tais aspectos, sendo esses: a questão regional, planares, o campo organizacional de resíduos sólidos no país e a contínua disputa pela incineração. A investigação se apoia em pesquisa documental e de campo, mediante a qual foi possível averiguar os processos de legitimação do problema do lixo como um problema socioambiental, e de elaboração e aprovação da PNRS, entendendo como alguns dos conflitos ambientais em torno da gestão do lixo determinaram a redação final da política. Como também, os geradores ou setores representantes resistem à responsabilidade de arcar com o peso da Logística Reversa sem a contrapartida do setor público. Depreende-se o papel central do Ministério do Meio Ambiente na mediação entre os agentes econômicos e as instituições representantes dos segmentos envolvidos com a implantação efetiva das principais diretrizes da Lei 12.305/10, decretos, normas afins e suas atualizações.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; conflitos socioambientais; questão regional; planares; campo organizacional.

ABSTRACT

This research seeks to analyze the construction of the National Solid Waste Policy (PNRS) based on the study of legitimization, processing, elaboration, approval and execution of law 12.305/10 and its decrees after 19 years of socio-environmental conflicts in the Brazilian National Congress. The objective is to identify the relationship between the characteristics that formed the PNRS based on the sociopolitical determinants and economic interests that have been present in two decades of legislative resolutions to date. For this purpose, we recomposed the history of the PNRS processing in the Federal Congress with the support of field research with the mapped actors. The aim was to understand how a law goes through a long period of time for approval without resulting in satisfactory regulations regarding better management of Brazilian solid waste. Next, we examine whether the sectors responsible for the legal determination known as shared responsibility are responding to legal determinations given the importance of a law that will soon complete 15 years of its approval. In view of this, the aim is to identify and characterize the socio-environmental conflicts embedded in the legal obligation of the PNRS, in view of the economic interests of the industrial sector and, notably, how such conflicts streamline or hinder decision – making between the Public Power and business representation entities. Finally, we delve into the factors that the policy to be approved in 2010 would be immersed in and how the years of processing the law shaped these aspects, namely: the regional issue, planar issues, the organizational field of solid waste in the country and the on going dispute over incineration. The investigation is based on documentary and field research, through which it was possible to investigate the processes of legitimizing the waste problem as a socio-environmental problem, and the preparation and approval of the PNRS, understanding how some of the environmental conflicts surrounding waste management determined the final wording of the policy. Likewise, generators or representative sectors resist the responsibility of bearing the burden of Reverse Logistics without compensation from the public sector. The central role og the Ministry of the Environment can be seen in mediating between economic agents and institutions representing the segments involved with the effective implementation of the main guidelines of 12.305/10, decrees, related standards and their updates.

Keywords: National Solid Waste Policy; socio-environmental conflicts; regional issue; Planars; Organizational field.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abrelpe: Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
Abrema: Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente.
ANA: Agência Nacional de Águas
BNH: Banco Nacional de Habitação
Cetesb: Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
Cetesb: Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental
CF 88: Constituição Federal de 1988
CNUDS: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
Conama: Conselho Nacional de Meio Ambiente
EIA: Estudo de Impacto Ambiental
Feema: Fundação Estadual do Meio Ambiente
Ibama: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBDF: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBIO: Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade
MMA: Ministério do Meio Ambiente
PL: Projeto de Lei
Planasa: Plano Nacional de Saneamento
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA: Programa Nacional de Meio Ambiente
PNRS: Política Nacional de Resíduos Sólidos
Rima: Relatório de Impacto Ambiental
RMRJ: Região Metropolitana do Rio de Janeiro
Sema: Secretaria Especial do Meio Ambiente
Semam/PR: Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
Sisnama: Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC: Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza
Sudepe: Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA: Superintendência da Borracha
UDN: União Democrática Nacional
Unesco: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO......13

2 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: PERFORMATIVIDADE PARA ARENA INTERNACIONAL?.....29

2.1 Conflitos socioambientais..... 30

2.2 Campo organizacional.....32

2.3 Política Nacional de Resíduos Sólidos.....34

2.4 A legitimação do debate socioambiental do Brasil: pressões endógenas e imagem internacional.....38

2.5 Legitimidade Socioambiental: o processo de ambientalização das Instituições e a problematização dos resíduos.....42

2.6 Formação e execução de legislações com caráter social e socioambiental no Brasil.....49

2.7 Movimento ambientalista e a legitimidade socioambiental no Brasil.....51

2.8 Lei brasileira inspirada na lei alemã?.....58

2.9 O papel da Economia Circular na legislação alemã.....68

2.10 Comparativo entre legislação alemã e brasileira.....69

2.10.1 Conclusão sobre a influência da lei alemã na brasileira.....78

3 PRIMEIRA FASE DA TRAMITAÇÃO.....83

3.1 Início da tramitação da lei de resíduos.....83

3.2 Atores da legitimação e a construção da política de resíduos no Brasil....87

3.3 Histórico e características da tramitação do Projeto de Lei 203/91 e seus anexos.....90

3.4 Trajetória das principais pautas incorporadas na tramitação do 203/91....92

3.5 Influência das agendas nacionais e internacionais no campo ambiental..97

3.6 Resumo de Dinâmicas Legislativas por Kapaz.....103

3.7 PLs que ficaram ou não (Ainda por dentro dos resultados da primeira Comissão Especial)..........106

3.8 Legitimação dos atores sociais durante a tramitação da PNRS: a sociedade civil e a necessidade de uma regulação para os resíduos brasileiros.....110

3.8.1 Participação da Sociedade Civil e PNRS.....111

4 SEGUNDA FASE DA TRAMITAÇÃO.....116

4.1 Início da segunda fase da tramitação.....116

4.2 O que ficou pelo caminho? A longa tramitação da política de resíduos e a continuidade (e as descontinuidades) de marcos da lei.....119

4.3 O ano de 2033 e o Executivo como catalisador para a política de resíduos.....121

4.4 O ano de 2007.....126
4.5 Aprovação da 12.305/10 - Os últimos três anos (2008, 2009, 2010) de tramitação da lei até a sua aprovação.....130
4.6 Apontamentos sobre o processo legislativo na segunda fase da tramitação da PNRS.....144
5 QUESTÃO REGIONAL, PLANARES E FORMAÇÃO DO CAMPO ORGANIZACIONAL DA PNRS.....147
5.1 Questão Regional (Determinantes sociopolíticos e interesses econômicos).....147
5.1.1 Soluções da PNRS para as desigualdades regionais: Planos e Consórcios Públicos.....148
5.1.2 Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos.....149
5.2 Região como arena política - A questão da contiguidade.....153
5.2.1 Questões regionais em paralelo com o campo organizacional.....154
5.2.2 Relação centro/periferia com a PNRS - Escala, coesão e polarização.....156
5.2.3 Um campo organizacional em formação.....157
5.3 Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares (Determinantes sociopolíticos e interesses econômicos) 160
5.3.1 Plano - discurso e questão orçamentária.....161
5.3.2 Os prazos e outras questões da Lei.....163
5.3.3 Planares 2011 e 2022 e o atraso nas entregas.....164
5.4 PNRS e quadro do campo organizacional atual.....166
5.4.1 PNRS em formação de um campo organizacional.....171
5.4.1.1 As etapas da formação de um campo organizacional.....172
6 A QUESTÃO DA INCINERAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA PÓS-APROVAÇÃO DA PNRS.....175
6.1 Políticas públicas e tramitação legislativa.....175
6.2 A incineração na Política Nacional de Resíduos Sólidos.....177
6.2.1 MNCR e os tomadores de decisão.....179
6.3 Aprovação da PNRS e as diretrizes para incineração: A aparente contradição do texto legal 181
6.3.1 Primeiros projetos de Lei - Tramitação PLs 1094/95, 1138/95 e 203/99.....181
6.3.2 Durante a tramitação 183
6.3.3 Após a aprovação da PNRS.....191
6.3.4 PLs posteriores à aprovação da PNRS.....193

6.3.5 A incineração continuará proibida?.....198
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 201
REFERÊNCIAS 209

1 INTRODUÇÃO

A Lei 12.305/2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), foi aprovada em 2010 e teve o objetivo de solucionar problemas relativos à crescente geração de resíduos e de sua gestão. Porém, houve uma série de atrasos, inclusive, da maioria dos Planos Estaduais, Municipais e Intermunicipais previstos na lei, em suas entregas e/ou execuções. Além dos prazos não cumpridos, houve uma série de readequações das diretrizes da política, dentre elas, a revisão dos prazos para os encerramentos dos lixões, as (não) implantações do sistema de coleta seletiva, da logística reversa e dos aterros sanitários. Alguns destes problemas estão, ao menos parcialmente, relacionados à diversidade regional do país.

Embora haja uma crescente discussão com relação às questões ambientais no Brasil, há lacunas no estudo das temáticas relativas às políticas públicas ambientais de uma perspectiva interdisciplinar, e não exclusivamente técnicas. Esse debate vem sendo estimulado pelos crescentes danos e conflitos do processo de desenvolvimento urbano e industrial, que tem como consequência alterações no clima, devastação de biomas e a crescente produção de resíduos.

Os resíduos sólidos e sua gestão são uma preocupação à escala global, mas os estudos costumam desconsiderar a dimensão social e política do problema, especialmente no Brasil. As consequências dessa escassez de prevalência ao tema no debate público são demonstradas no descaso institucional, a partir das montanhas de lixo a céu aberto, do descarte inadequado, da obsolescência da produção, do consumo desenfreado, dos gases cancerígenos que a queima a céu aberto de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) traz para a má qualidade de vida e ambiental nos grandes centros. Assim, a execução deficitária da legislação ambiental em escala global, nacional, estadual e municipal também tem corroborado integralmente essa sociedade de risco (Beck, 2010) e de injustiças ambientais a que estamos submetidos no nosso cotidiano.

A importância do estudo da temática deriva do impacto que a PNRS causa diariamente à vida da imensa maioria dos cidadãos brasileiros. Desta feita, o problema não seria a PNRS e a falta de implementação da lei, mas sim a disparidade na capacidade de implementação dos governos locais. Recentemente, o Censo Demográfico de 2022 do IBGE estimou que cerca de 77,1 milhões de toneladas de resíduos sólidos foram produzidos no Brasil no ano de 2022 – uma média de 380 kg

de resíduos anuais por pessoa. As disparidades regionais na geração de RSU são também enormes: a região Sudeste produziu quase metade dos resíduos (49,4%), seguido pelo Nordeste (24,6%), Sul (11%), Centro-Oeste 7,7%, e Norte (7,3%). No que tange aos resíduos hospitalares, em 2022 foram produzidas mais de 307 mil toneladas de resíduos de serviços de saúde (RSS). O Sudeste é a maior geradora, com 66% do total, enquanto o Norte contribui com apenas 3,8%.

Com exceção do período da pandemia, os dados apresentados pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) são baseados no ano anterior a publicação do panorama. Bem como, a Abrelpe foi renomeada em 2023 como Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente (Abrema), apresentando, assim, um panorama semelhante. Segundo a Abrema (2023), foram recolhidos um total de 71,7 milhões de toneladas de RSU em 2022, e estima-se que 93% dos resíduos produzidos, tenham sido devidamente coletados. Os 7% não coletados equivalem a mais de 5 milhões de toneladas que têm uma destinação final inadequada. As diferentes regiões apresentaram uma desigualdade na eficiência de coleta: o Sudeste atingiu o pico de 98,6%, enquanto o Norte e o Nordeste ficaram para trás, com taxas de 82,8% e 82,7%, respectivamente.

Por fim, a geração per capita de RSU por grande região também foi analisada evidenciando pequenas flutuações em relação ao ano anterior. Por exemplo, no Sudeste, a geração per capita caiu de 1,254 kg/hab/dia em 2021 para 1,230 kg/hab/dia em 2022. Essas variações refletem tanto as diferenças regionais quanto as mudanças nos hábitos de consumo e descartes (Abrema, 2023).

Esta tese trabalhará com a análise de uma política pública nacional que não levou em consideração na sua construção as especificidades e características de um país de dimensões continentais como o Brasil, colocando sua própria execução em risco. Dentre os principais entraves, destacamos que a implantação dos aterros sanitários pós-encerramento dos lixões vem sendo proposta como a única solução para a disposição final, como podemos encontrar, na lei, no inciso VIII do art. 3º (Brasil, 2010). A pesquisa questiona esse destaque da lei, sabendo que há uma diversidade de tecnologias voltadas à destinação final adequada dos resíduos sólidos e que o país, com suas diversas regiões, precisaria de uma legislação ambiental mais apropriada para suas peculiaridades. No entanto, reconhecemos que uma legislação nacional é necessária como norte para as demais.

Dessa forma, essa política caminha para a próxima década com índices que denotam o não cumprimento da PNRS em suas bases regimentais, apesar de uma melhora sustentada nos indicadores de coleta de lixo porta a porta no Brasil, que atingiu 93% em 2022, quando foram recolhidas 71,7 milhões de toneladas de Resíduos Sólidos Urbanos (Abrema, 2023).

No que tange aos índices de gravimetria da composição e peso do total de materiais recuperados dos resíduos sólidos pós-consumidos pelos programas de logística reversa de embalagens em geral, nos anos de 2019, 2021 e 2022 (t/ano e %), por exemplo**,** alguns dos principais materiais a serem alvos dos programas de logística reversa tiveram suas taxas de recuperação reduzidas entre 2019 e 2022, com pequena flutuação em alguns materiais em 2022, conforme representado no Quadro 1 abaixo, produzido com as informações disponibilizadas nos panoramas da Abrelpe de 2021, 2022 e Abrema 2023.

Quadro 1 - Taxa de recuperação de materiais nos anos de 2019, 2021 e 2022

Materiais Recuperados pelos Programas de Logística Reversa (t/ano e %)	Abrelpe 2021 (Ano 2019)	Abrelpe 2022 (Ano 2021)	Abrelpe 2022 (Ano 2022)	Abrema 2023 (Atualização ano de 2022).
Papel e Papelão	191.000 toneladas.	140.165 toneladas (46,3%)	122.608 toneladas (40,1%)	(39,3%)
Plástico	76.000 toneladas.	80.315 toneladas (26,5%)	70.932 toneladas (23,2%)	(25,5%),
Metal	31.000 toneladas.	44.002 toneladas (14,5%)	73.221 toneladas (23,9%)	17,0%
Vidro	52.000 toneladas.	36.862 toneladas (12,2%)	34.318 toneladas (11,2%)	17,0%
Outros	4.000 toneladas.	1.564 toneladas (0,5%)	4.843 toneladas (1,6%)	1,2%

Fonte: Produzido pela autora com base nas informações de Abrelpe (2021, 2022) e Abrema (2023).

Definitivamente, conforme os dados da Abrelpe, houve, em sua maioria, decréscimo nas toneladas por material recuperado pelos sistemas de logística reversa e reciclagem no Brasil. Para a pesquisa, esse resultado infere nos requisitos de não inserção de prazos para as duas importantes metas da PNRS, no que se refere

às duas categorias de pós-consumo, isto é, as metas de Logística Reversa e de Reciclagem.

Além disso, destacamos que em 2019 havia 3 mil lixões a céu aberto espalhados pelo país, não tinha ocorrido a implantação satisfatória da coleta seletiva, gerando perdas estimadas em 1 bilhão de dólares por ano pela gestão ineficiente dos resíduos sólidos brasileiros (Abrelpe, 2019). Na cidade de SP, havia 2.400 pontos de descarte irregular, apesar do valor de R$ 16 mil de multa pela disposição inadequada. Assim, mesmo que a cidade percentualmente tenha melhor destinação de lixo, em números absolutos é a que mais descarta de maneira irregular: são 15 mil toneladas/dia indo para lixões. Na Região Norte, o Pará se destaca como o estado que mais produz lixo, precisamente 7,24 mil toneladas/dia e, desse volume, 72,3% dos resíduos sólidos paraenses tem destinação ambientalmente inadequada. No Nordeste, os estados com as piores situações em relação à PNRS são, respectivamente, Paraíba, Bahia e Maranhão. No Centro-Oeste, o DF continua sendo o que mais descarta em lixões (Abrelpe, 2019). Por fim, seguindo o novo marco legal do saneamento básico (Brasil, 2020), havia um novo prazo para encerramento dos lixões – 2021, ou dependendo do tamanho do município – 2024 (Correio Braziliense, 2020). Ou seja, o prazo foi ampliado em até 14 anos após a PNRS ser aprovada. A porcentagem do lixo que é destinado à reciclagem também é bastante desigual regionalmente.

A retomada do pós-pandemia, a partir do avanço da imunização da população contra a Covid-19 e a retomada de boa parte das atividades de forma presencial, trouxe mudanças significativas na geração e no descarte de resíduos, influenciadas pela flexibilização das medidas de distanciamento social e o fim das restrições. Nesse contexto, ocorreram modelos híbridos de trabalho. Por fim, além do retorno presencial do trabalho, estudo e demais nuances do dia a dia, a adoção de modelos híbridos nessas situações reordenou os centros de geração de resíduos, com impacto direto na coleta e na destinação.

A partir dessa realidade plural de (re)construção de políticas públicas ambientais e contínua revisão, somadas a novas proposições de normas ambientais, destacamos algumas novas legislações referentes ao tema e ao programa nacional de logística reversa. A saber:

(1) Decreto Federal nº 10.388/2020 que regulamenta a logística reversa de medicamentos.
(2) Decreto nº 10.936/2022, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010.
(3) Decreto nº 11.043/2022, que institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares).
(4) Decreto nº 11.044/2022 instituiu o Certificado de Crédito de Reciclagem (Recicla+).

Nesse sentido, o ano de 2022 também foi bastante representativo para o setor de gestão de resíduos sólidos no Brasil, destacando a edição do Decreto nº 10.936/2022, que atualiza e modifica a Lei nº 12.305/2010, e o Decreto nº 11.043/2022, o qual institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), estabelecendo diretrizes e metas para os próximos 20 anos. O Programa Nacional de Logística Reversa (PNLR) foi instituído a partir do Decreto nº 10.936/2022. O intuito é de aprimorar o cumprimento da lei de resíduos, a estruturação dos sistemas relativos aos instrumentos da PNRS, as iniciativas para o aumento dos índices do PNLR e a intersecção entre o conjunto de redes de aplicação dos objetivos da lei. O cenário se modificou no que se refere a novas disposições, sem, entretanto, resultar em melhores resultados para a política de resíduos.

Diante do que foi exposto, consideramos que a realidade atual foi desenhada a partir de processo tortuoso de elaboração da PNRS: 19 anos de uma tramitação conflituosa no Congresso Nacional e 14 anos de política aprovada com várias lacunas de gestão da política em suas principais metas e diretrizes.

Buscando entender o porquê deste quadro, a pesquisa levantou informações sobre a tramitação da política de resíduos aprovada em agosto de 2010. A tese trabalhou a hipótese de que a insuficiência ou a imaturidade de um campo organizacional, nos termos de Carvalho e Vieira (2003), dificultou a formação de consensos que possibilitassem uma melhor redação da lei aprovada. Ao que parece, os interesses econômicos impulsionaram as características centrais da Lei Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil.

De acordo com Vieira (2003):

> A perspectiva institucional, ao oferecer ferramentas teóricas para que se desloque o nível de análise da organização para o campo, incorpora valor à cultura simbólica como dimensão explicativa da realidade de um determinado grupo de organizações. Isto permite um delineamento mais preciso da

> configuração de uma área específica de atividade e, assim, a elaboração e a implementação de políticas públicas mais apropriadas para o desenvolvimento de setores específicos que concorram para o desenvolvimento local (Vieira, 2003, p. 38).

Deste modo, podemos fazer uma relação entre a legitimidade social do problema ambiental, objeto de uma política pública, com a legitimidade de um mercado verde, de um campo que pode ser atrelado à resolução de uma crise ambiental. Desta feita, a Lei nº 12.305/10 identifica o aterro sanitário como principal abordagem de gerenciamento dos resíduos. Assim, apesar de a lei desenhar um sistema de prevenção dos resíduos, podemos inferir entre as principais soluções para o descarte inadequado do lixo urbano no Brasil, a sua gestão em aterros sanitários, esse fazendo parte do mercado verde, surgido a partir da legitimação dos resíduos sólidos como problema social e do mercado verde como solução de tal problemática (Beduschi Filho, 2008).

Diante de um cenário de internalização de demandas do mercado verde pelo poder estatal, segundo Bezerra, a

> ação do Estado é largamente legitimada por sua impotência diante dos imperativos de acumulação do capital. Com efeito, para o Estado, tornado 'refém', o engajamento nas causas da expansão mercantil não é mais o seu segredo, mas a própria fonte de seu crédito político (Bezerra, 2005, p. 97).

Fora ou dentro do ambiente legislativo, as políticas ambientais demonstram vivenciar muitos obstáculos. Pode-se argumentar que a discussão em torno da aprovação de uma política de resíduos sólidos é fundamental para o entendimento da sociedade brasileira contemporânea, que tem como motor econômico o alto consumo e o consequente descarte. Torna-se necessário, também, verificar como se deu a construção da legitimidade da gestão inadequada do lixo nas zonas urbanas como um segundo problema social. A pesquisa aprofundará se esse segundo problema social é contra face do primeiro e buscará entender as disputas em torno da lei como sendo tributária de conflitos ambientais.

> Na perspectiva de Little (2001), os conflitos socioambientais podem ser entendidos como disputas entre grupos sociais provenientes de distintas formas de relações por eles mantidas com seu meio natural. Para o autor, há três dimensões básicas a serem ponderadas no entendimento e na análise dos conflitos: o mundo biofísico e os ciclos naturais; o mundo humano e suas estruturas sociais; e o relacionamento dinâmico e interdependente entre os dois mundos (Brito *et al.,* 2011, p. 55).

A teoria da racionalidade econômica percorre toda a tese com base em Zhouri, Sabatine, Sachs e Acselrad. A característica intrinsicamente conflitiva da questão socioambiental estudada na tese advém da tensão entre a racionalidade econômica e ecológica, bem como da ênfase no modelo de resoluções consensuais no âmbito da governança ambiental. Apesar dos decisores acerca das proposições para a PNRS, após 19 anos de tramitação, ter feito clara escolha pela racionalidade econômica alinhada ao Doxa do desenvolvimento econômico, a Política Nacional de Resíduos Sólidos se assentou em uma realidade pouco propensa ao que a Lei nº 12.305 e seus decretos trouxeram ao país em 2010. Ou seja, a lei de resíduos priorizou o ganho econômico em seus artigos, mas pouco eficiente em sua execução pelos fatores inerentes a um país continental, desigual e com um campo organizacional aquém do que a PNRS instituiu em 2010.

Esse cenário decorre de conflitos de interesses no âmbito das tomadas de decisões e demais arranjos envoltos na construção de uma política pública ambiental. Conforme Acselrad (2004), tais circunstâncias nem sempre foram consideradas como alvos de embates políticos e econômicos. Entretanto, a questão ambiental é intrinsecamente conflitiva em contextos democráticos e participativos.

Apesar disso, não foram poucas as tentativas de minimizar essa realidade conflitiva da matéria de tal maneira que fosse possível, pelo menos, retoricamente, retirar a questão ambiental do centro conflitivo do debate público. Entretanto, isso não é possível pelos interesses em polos completamente opostos entre o desenvolvimento econômico ilimitado e a preservação ambiental, cerne da lógica consensual de governança ambiental em prol da sustentabilidade.

Nesse interim, Acselrad (2004) anuncia os conflitos socioambientais no que tange as resoluções políticas entre os representantes dos órgãos reguladores, do Parlamento e do Executivo, em meio ao *lobby* capitalista, sendo esses vistos na construção da PNRS no Brasil. Assim, ao longo da tese, podemos fazer a relação entre o que a pesquisa de campo nos disse e o que Henri Acselrad revela em suas muitas publicações. Assim, no contexto teórico e prático, encontramos uma arena de agentes em conflitos a partir de decisões baseadas nas externalidades ou internalidades do capital, somadas às possibilidades de fomento ao campo de RS e/ou a viabilidade econômica para o setor privado assumir o seu papel como corresponsável pelo ciclo de vida do produto e de gerador de resíduos sólidos.

Para o autor, a racionalidade econômica, nesse cenário, orientou a legitimação do problema socioambiental no âmbito do mau uso da matéria e energia. Os setores públicos e privados costumam impor iniciativas distantes da sociologia política e próximas da economia ecológica. Assim, com o objetivo das internalizações do padrão de eficiência capitalista e avivamento dos “ecossistemas” de negócios, sendo esses estimulados por uma pressa que não coexiste na natureza e muito menos nos mercados verdes. Tudo isso em um caminho de resolução de conflitos, decerto, essa lógica de consensos é uma maneira de os governos oportunizarem a conservação, no caso, de poder, em troca de polo pendendo aos interesses econômicos postos à mesa. Essas questões acima são de vital importância para entender o contexto posterior à aprovação da política, em 2010.

Com base nas questões levantadas, elaboramos o seguinte problema de pesquisa: A partir dos processos sociológicos de legitimação, elaboração, tramitação, aprovação e execução, quais são os determinantes sociopolíticos para a lei ficar assim com essas feições? Isto é, quais interesses e conflitos resultaram em um texto legal que deixou determinações importantes para depois de sua aprovação, via processo de regulamentação e elaboração de planos nas diversas escalas?

Nesse enquadramento, a pesquisa teve como objeto, especificamente, os determinantes sociopolíticos para a lei ter ficado com essas feições.

A hipótese principal é de que interesses econômicos impulsionaram as características centrais da Lei Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, impondo determinações menos rígidas ambientalmente e em detrimento do tratamento das desigualdades regionais.

Objetivos

A partir das discussões acima e da problematização do objeto, a tese tem por objetivo geral analisar os processos de legitimação do problema do lixo como um problema socioambiental, de elaboração e aprovação da PNRS, entendendo como alguns dos conflitos ambientais em torno da gestão do lixo determinaram a redação final da política.

Sempre que possível, serão destacadas as disposições na atualidade que continuam postergando metas e a elaboração de instrumentos importantes para gestão dos resíduos.

Objetivos específicos

a) Investigar a construção da legitimidade social do problema do lixo no Brasil desde o início do debate sobre os limites do desenvolvimento econômico e meio ambiente, chegando até a tramitação e aprovação da agenda da PNRS;
b) Analisar historicamente e comparativamente a influência conceitual e política das Políticas Internacionais na PNRS;
c) Elaborar uma análise descritiva da trajetória dos atores que tiveram influência direta no destaque de Projetos de Lei no âmbito da tramitação da PNRS, mostrando a ação e a inação dos agentes políticos e sociais envolvidos nesse processo, construindo-se, portanto, um processo de permanência ou ruptura em relação aos projetos de lei constituintes desta política.
d) Problematizar e perscrutar o déficit de implementação das normas ambientais após sua aprovação no Congresso.

A seguir, no decurso do desenvolvimento do trabalho de tese, conduzimo-nos a partir do pensamento de Acselrad (2004) também acerca do enquadramento dos arranjos institucionais de normatização do campo ambiental brasileiro. Todavia, não bastava apresentar o reordenamento organizacional baseado em governança ambiental pelo consenso, como também se dará uma necessidade de reconstituição da linha do tempo e suas especificidades associadas.

Em sintonia com as principais características que tomaram a lei de resíduos sólidos brasileira, durante sua construção, destacamos ao longo do trabalho fatores que configuraram termos da política, relativamente em consonância com a modernização ecológica, sendo essa promotora de viabilidade técnica e econômica para as diretrizes destinadas aos geradores de RS e seus representantes.

No decorrer dessa política de resolução de conflitos, não podemos deixar de destacar uma importante orientação para o direcionamento das decisões, sendo essa, deixando nas mãos invisíveis do mercado a resolução do problema ambiental que ele mesmo criou na Terra. Mas esse redirecionamento de solução do problema socioambiental, relativamente à PNRS, em específico à questão da chamada responsabilidade compartilhada, o mercado abandonou esse padrão, talvez por não ter se notabilizado uma dinâmica que perpetuasse o lucro com os seus produtos pós-

consumidos. À vista disso, os riscos ambientais são divididos entre os seguimentos do setor público, privado e sociedade civil (Acselrad, 2002, 2004, 2006).

É importante frisar que a adoção das políticas públicas ambientais nos países em desenvolvimento não se deu ao acaso. Nesse percurso, de maneira semelhante a muitos contextos democráticos, houve uma série de conflitos que permanecem até hoje. A própria discussão da aprovação de uma política de resíduos sólidos para o Brasil remonta a décadas anteriores à aprovação da PNRS. Por exemplo, essa política já estava sendo debatida, porém, por diversas razões conjunturais do campo em formação, a PNRS somente foi aprovada em 2010. Destaca-se, entretanto, o atraso no início do debate e na sua aprovação. Ao longo deste trabalho será destacado o atraso na elaboração e em sua execução.

Metodologia

Este trabalho se insere na área de planejamento urbano e regional, sociologia ambiental e econômica, tendo como suporte a sociologia política e das organizações. Assim, acreditamos haver um diálogo interdisciplinar, capaz de propiciar apoio com uma literatura diversa que traga ao novo objeto uma correlação com as ciências sociais aplicadas, com outras sociologias, outras ciências e com outros jogos de interesses. Durante a tese, exploraremos diversas teorias relacionadas ao campo da sociologia econômica, legislação ambiental e história ambiental, como também de conceitos importantes, como os da Sociedade de Risco, Justiça Ambiental, dentre outros, além do devido destaque para a metodologia de pesquisa a ser utilizada na tese e a ser destacada nessa introdução. Em paralelo com a questão relativa à teoria do campo organizacional, destacaremos teóricos que nos embasarão para a construção da pesquisa através de métodos utilizados em seus trabalhos:

> De acordo com DiMaggio e Powell (1991b, p. 65), essas etapas sucedem-se ao longo do tempo e são validadas pelos seguintes indicadores: aumento no grau de interação entre as organizações no campo organizacional; surgimento de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos; aumento no volume de informação com o qual as organizações dentro de um campo devem lidar; desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes de um grupo de organizações sobre o fato de que estão envolvidos num empreendimento comum. Como etapa importante da análise institucional, de início, deve-se compreender o processo de estruturação e institucionalização dos campos organizacionais (Gomes; Vieira, 2009, p. 298).

A proposta é de um trabalho empírico-dedutivo (abordagem metodológica) que visa coletar dados mistos-documentais e de entrevistas – e analisá-los dentro de determinado marco teórico. Através da escolha do caminho metodológico, teremos como métodos os seguintes procedimentos: revisão bibliográfica; coleta de dados documentais; mapeamento dos atores-chaves; entrevistas; interpretação dos dados.

Para a realização desta investigação, foram utilizados como fontes dados relativos à tramitação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tais como projetos de lei, publicações no Diário Oficial da União, áudios das plenárias e das comissões da Câmara dos Deputados quando o tema foi tratado. Além disso, foram realizadas dez entrevistas com os principais atores envolvidos no processo de legitimação, elaboração, tramitação e execução da PNRS, a saber: dirigentes governamentais, políticos, membros de setores relacionados às políticas ambientais e setores industriais relacionados à geração dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, utilizar-se-á, como base para a coleta de dados, pesquisa em locais passivos às diretrizes da PNRS direta e/ou indiretamente, dentre os quais: Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos especiais (Abrelpe), Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, Confederação Nacional dos Municípios e Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Assim, o trabalho disporá de pesquisa bibliográfica, documental e análise de discurso através de categorias que aproximaram o *corpus* da pesquisa ao objeto do trabalho, concluindo com uma consideração final de integração do processo descritivo analítico (Minayo, 1993).

Em relação à legitimidade social do problema do lixo no Brasil, a tese aborda uma perspectiva construtivista que disserta sobre a não casualidade da criação de um problema socioambiental, ou seja, entende que há uma correlação entre os atores que primeiro investigam e se posicionam contra um efeito prejudicial à sociedade, atrelado aos atores sociais responsabilizados que serão questionados pela sua ação coletiva resultante no crime ambiental (Beduschi Filho, 2008). Sendo assim, os primeiros, são representados pelos ambientalistas, sociedade civil, população afetada e representações estatais. No outro polo, teríamos o setor privado ou setor vinculado a uma instituição responsável por aquele empreendimento causador de um desgaste ambiental.

A sociologia política e das organizações pode nos apoiar nessa investigação, pois são quase três décadas para a legitimação, formulação, tramitação e aprovação da PNRS, que, na realidade, está longe de cumprir seu papel legislador. A sociologia política leva em consideração diversos aspectos sociais, culturais, econômicos, dentre outros, para elaborar análises de processos políticos (Perissinotto, 2004), apoiando-se, também, nas características das instituições e nos comportamentos dos políticos, sendo de fundamental importância para a compreensão tanto da mediação de interesses dos atores envolvidos como nas mudanças ocorridas ao longo do processo.

A sociologia das organizações desempenha um papel fundamental para o entendimento da função das organizações supracitadas na construção da PNRS.

> Não obstante a Sociologia das Organizações ter sido constituída desde os anos 50, o seu foco de análise foi direcionado para os fenômenos internos, tais como: conflitos grupais, estruturas departamentais, objetivos, disfunções da burocracia, papéis dos atores organizacionais ou, então, para determinadas relações inter organizacionais, tais como empresa-sindicato e empresa-governo (Serva, 2002, p. 4).

A partir do acesso à linha do tempo da política encontrada no site do Ministério do Meio Ambiente[1], foram observados alguns eventos, atores, instituições e diretrizes se firmando no debate até a aprovação. Essa linha do tempo foi usada como base para um primeiro mapeamento dos atores importantes do tema. Além disso, a pesquisa de mestrado da autora, que abordou o assunto de outra perspectiva e a partir de análise documental, foi utilizada para mapeamento dos tomadores de decisão e deputados que participaram do debate da política dentro do Congresso Nacional. Ademais, tal mapeamento foi complementado com observação de eventos sobre a gestão de resíduos sólidos.

Esses atores inicialmente mapeados foram divididos em grupos hierárquicos, ou seja, os de poder decisório: deputados, senadores, membros do Poder Executivo, dirigentes governamentais e, dentro da arena de mediação e arbitragem, instâncias com grande capital financeiro do setor privado; e os que sofrem diretamente com o impacto dessas políticas ambientais – sociedade civil, Movimento Social dos Catadores, forças produtivas da cadeia da logística reversa, assim como

[1] BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente. **Linha do tempo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo.html. Acesso em: 01 mar de 2021.

empreendedores pertencentes ao grande capital e também pequenos empresários, além de atingir, em certa medida, o próprio Estado, nas figuras das Unidades da Federação e Municípios.

Os atores identificados foram divididos por etapa da construção e execução da política e dez deles aceitaram conceder entrevistas para a realização desta tese:

Quadro 2 - Descrição do (a) s entrevistado (a) s

ATOR MAPEADO	DESCRIÇÃO	*STATUS* DA ENTREVISTA
Francisco Rolemberg	(Médico sanitarista) – Autor da primeira inciativa legal, sendo o PL 354/89. Na época, senador pelo PFL/SE.	Falecido.
Sydney Miguel	Autor de propostas para pautar e, posteriormente, retirar resíduos perigosos do PL 203/91 (considerado marco inicial da PNRS) e enquadrar o tema em uma política pública especifica. Na época, deputado federal pelo PV/RJ. Foi um importante ambientalista da capital fluminense e diretor de agência estatal referente a recursos hídricos no Rio de Janeiro. Primeiro afiliado ao Partido Verde no Brasil. Deputado federal constituinte e atuante na primeira década da tramitação da PNRS no Congresso Nacional.	Concedeu a entrevista.
Eduardo Jorge	Autor da primeira inciativa legal para proibição da incineração no país, sendo de sua autoria o PL 1095/94. Na época, deputado federal pelo PT/SP.	Não aceitou conceder a entrevista.
Fábio Feldmann	Autor da primeira inciativa legal para ampliação das tipificações dos resíduos na tramitação da futura lei para além dos resíduos de serviços de saúde, sendo de sua autoria o PL 3333/92. Na época, deputado federal pelo PSDB/SP. Reconhecido ambientalista brasileiro. Deputado federal e Constituinte. Autor do primeiro projeto de lei apensado à tramitação do 203/91, sendo o 3333/92. Proponente de demais importantes legislações ambientais brasileiras, dentre as demais, Política Nacional da Educação Ambiental e Política Nacional da Mata Atlântica.	Concedeu a entrevista.
Luciano Zica	Responsável pela proposição de PL s em variados temas e importante ator de caráter socioambiental. Na época, Deputado Federal pelo PT/SP. Advindo da Petrobrás como Petroleiro e Sindicalista entrou para a política	Concedeu a entrevista.

	partidária. Por fim, se filiou ao PT. Foi Vereador da Cidade de Campinas (SP). Posteriormente, eleito mais de uma vez como Deputado Federal pelo Estado de São Paulo. Após o fim de seu último mandato assumiu importante secretaria do MMA que teria o objetivo de formular a Política Nacional de Resíduos com delegação do Executivo.	
Emerson Kapaz	Relator da Primeira Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e primeiro articulador entre o campo político e econômico pelo consenso para a diretriz inovadora da responsabilidade compartilhada na futura Lei 12.305/10. Na época, deputado federal pelo PPS/SP. Advindo do setor privado, entrou para a política institucional pelo convite de Mário Covas para ser secretário de Estado e, paralelamente, houve interação com a CNI e Fiesp. Eleito em 1998 para deputado federal pelo PPS/SP. Relator da Primeira Comissão Especial da tramitação da política. Idealizador do Instituto Ethos.	Concedeu a entrevista.
Arnaldo Jardim	Responsável pelo consenso relativo à responsabilidade compartilhada. Na época, deputado federal pelo PPS/SP.	A pesquisa entrou em contato com o Gabinete do deputado, o assessor respondeu, mas não foi marcada a data para a entrevista.
Marina Silva	Ex-senadora e ministra do Meio Ambiente. Ambientalista reconhecida internacionalmente.	A pesquisa entrou em contato com a Assessoria da Ministra do Meio Ambiente, em fevereiro de 2023, a assessora entrou em contato, mas não foi marcada a data para a entrevista.
Ronaldo Hipólito	Advindo da Petrobrás como Petroleiro e Sindicalista entrou para a política partidária. Por fim, se filiou ao PT. Integrou-se com o tema de resíduos sólidos através de sua entrada na Secretaria de Serviços Públicos na cidade de Campinas (SP). Articulador dos consensos entre Legislativo e Executivo (ministérios) para a Política Nacional de Resíduos apresentada em 2007 a pedido do Executivo. Gerente de projetos de resíduos sólidos no MMA até o ano de 2013.	Concedeu a entrevista.
Elaine Melo	Coordenadora da Superintendência de Resíduos Sólidos da Semarh (Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de	Concedeu a entrevista.

	Alagoas). Servidora Pública do Estado de Alagoas. Liderou projeto junto com Ministério Público de Alagoas para o encerramento do lixão da primeira capital do nordeste (Maceió – Alagoas). Iniciou juntamente ao Sebrae Alagoas, a ampliação de cidades para a implantação da logística reversa e sistemas de coleta seletiva. Esteve à frente da criação e publicação do Plano Estadual de Resíduos com construção paralela de Lei Estadual e Planos Intermunicipais de Resíduos nas sete regiões do estado, exceto Maceió. Saiu da coordenação em 2023.	
Agda França (Sebrae – Alagoas).	Coordenadora de Projeto do Sebrae Alagoas em parceria com a SEMARH de capacitação e apoio das Cooperativas de Materiais Recicláveis inseridas nos municípios de Alagoas.	Concedeu a entrevista.
Rafael Gazzaneo (Procurador do MPT – AL).	Procurador do Ministério Público do Trabalho do Estado de Alagoas. Atua em projeto de apoio e fiscalização da inserção das Cooperativas de Materiais Recicláveis nas demandas da PNRS no estado de Alagoas e em sua capital em Maceió.	Concedeu a entrevista.
Wanderley Baptista (CNI)	Engenheiro químico. Técnico da área de resíduos. Colaborador da Confederação Nacional da Indústria desde 2005. Participou de parte da tramitação, tomadas de decisão e resoluções negociadas, focado nas questões de instrumentos econômicos, isenção de tributação de resíduos e revisão sobre a questão dos planos de gerenciamento de resíduos para o setor produtivo e privado.	Concedeu a entrevista.
Representante da Confederação Nacional dos Municípios (nome omitido em razão de pedido do entrevistado).	Pesquisadora e doutoranda da área pela UNB (Universidade de Brasília). Colaboradora da CNM e responsável pelo planejamento e manutenção das atividades de aplicação das leis de resíduos e saneamento no âmbito municipal.	Concedeu a entrevista.
Fórum Lixo e Cidadania	Instituição integrante de fase de legitimação da política.	A pesquisa não entrou em contato.
Movimento Nacional dos Catadores (MNCR):	Instituição integrante de fase de legitimação, tramitação, aprovação e execução da política.	Não concedeu a entrevista.
Associação Nacional de Catadores (Ancat):	Instituição representativa.	Não concedeu a entrevista.
Líder de Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Alagoas	Instituição representativa.	Não concedeu a entrevista.

Fonte: elaborado pela autora.

O roteiro de entrevistas buscou abordar os seguintes temas: as tomadas de decisões que resultaram na Lei nº 12.305/10; a criação de novas instituições relativas à gestão dos RS no Brasil; a situação da coleta seletiva no país; a desigualdade na gestão e gerenciamento da PNRS entre as regiões e suas razões ou influência; a avaliação de projetos de parceria entre municípios e setor privado; a realidade atual dos encerramentos dos lixões e aterros sanitários; o orçamento e recursos humanos do campo de resíduos sólidos no Brasil; e o setor da reciclagem no país.

Considerando que uma das questões levantadas nesta tese é que a formulação da PNRS foi uma reação de agentes políticos a pressões ambientalistas internacionais, buscaremos entender como a crítica internacional desempenhou um papel na adequação do Brasil ao debate mais amplo sobre meio ambiente (Boltanski; Chiapello, 2009). Assim, torna-se necessário também entender quais atores e acontecimentos influenciaram esse processo de inserção das diretrizes internacionais nas políticas ambientais locais e na legitimação institucional do tema no país. Isso sem desconsiderar o histórico de fortalecimento do campo ambiental brasileiro, principalmente com a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio ambiente), a participação nas conferências sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. O tema da construção do discurso socioambiental brasileiro será tratado na segunda seção desta tese.

Para entender o processo de tramitação da PNRS, é necessário analisar o modo como foi socialmente produzida a legitimidade social do problema do lixo no Brasil, antes mesmo do marco zero da política através do Projeto de Lei (PL) 203/91. A partir do estudo desse marco, esta tese mapeia os atores sociais que estiveram à frente da tramitação nos campos da sociedade civil, político parlamentar e econômico, permitindo uma reflexão sobre as diretrizes estratégicas lideradas por eles nesse processo, verificando os discursos que prevaleceram e as representatividades, além das influências internacionais. Essas questões são tratadas nas seções 3 e 4. Em seguida, teremos a apresentação da seção 5 que vigora acerca da questão regional, do Plano Nacional de Resíduos (planares) e da formação do campo organizacional da PNRS. Ao final, temos a seção 6 sobre conflitos não resolvidos durante a tramitação da lei aprovada depois do longo processo legislativo. Ao contrário, a questão da incineração e outras, continuam em disputa.

.

2 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: PERFORMATIVIDADE PARA A ARENA INTERNACIONAL?

A primeira seção deste trabalho tem a função de estabelecer as bases teóricas do estudo e historicizar o percurso das políticas urbanas, sanitárias e ambientais no Brasil, identificando suas influências externas, de forma geral, e particularmente, a influência alemã. Nessa linha do tempo, observa-se que tais legislações têm em comum um perfil de planos, discursos e uma política ambiental aparentemente feita “para fora”, apesar da notoriedade que a PNRS tem internacionalmente. Assim, o trabalho dá continuidade ao debate sobre o descarte de resíduos como um problema ambiental, com base em autores de relevância no campo da sociologia ambiental e planejamento urbano e regional. Em seguida, visando realçar o quanto os planos-discursos constituem uma marca no ordenamento ambiental brasileiro, a seção traça um breve paralelo entre a construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a Formação da Política Habitacional Nacional e o Planejamento Urbano, além de suas influências externas. Desta feita, adentra em uma importante questão das legislações e da legitimação do debate socioambiental no Brasil e no mundo, como também desenha parte da cronologia da Governança Ambiental Brasileira.

No âmbito da legitimidade das normativas urbanas e sanitárias nacionais, analisam-se os projetos apoiados pelo Banco Mundial em certa fase política e econômica no Brasil. Ainda acerca da questão da legitimidade, avaliam-se a construção do campo ambiental brasileiro com base nos passos do Movimento Ambientalista Nacional. Por fim, aborda-se o processo de tramitação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, PNRS, em 19 anos conflituosos no Congresso Nacional até a sua aprovação. Nesta seção, ainda destacamos a análise comparativa entre as leis de gestão de resíduos sólidos brasileira e alemã. A pesquisa indica que essa influência não é a partir de uma visão colonial, mas tem seu fundamento na questão de financiamento econômico e reconhecimento internacional do país como membro civilizatório. No desenrolar da seção, iremos nos basear nos estudos sobre questões burocráticas de empréstimos de fundos monetários transnacionais, analisando a possibilidade de influência de políticas internacionais. Ou, ainda, se existe uma influência externa de conteúdo e de mobilização civil mundial.

2.1 Conflitos socioambientais

O conceito de conflitos ambientais é amplamente estudado por diversos autores e autoras, sendo um campo de análise multidisciplinar que articula dimensões sociais, políticas, econômicas e ecológicas. Neste trabalho, demos especial atenção à análise do tema proposta por Henri Acselrad, referência incontornável para compreender as disputas que atravessam a gestão dos recursos naturais no Brasil. Assim, trazemos uma síntese da gênese conceitual do debate, destacando sua relevância para a compreensão das políticas públicas ambientais e socioambientais.

De acordo com Acselrad (2004, p. 26),

> conflitos ambientais são aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas de apropriação do meio [...] ameaçadas por impactos indesejáveis [...] do exercício da prática de outros grupos.

Os impactos negativos que as atividades de um grupo exercem nas atividades de outro podem se manifestar por meio da tentativa de apropriação de um mesmo recurso, como solo ou água, mas também pela degradação deles, inviabilizando alguns usos. Por exemplo, o descarte inadequado de resíduos por uma empresa, pode impactar a qualidade das águas utilizadas por agricultores familiares, ou dificultar a pesca artesanal, caso sejam lançados no mar.

Partindo das discordâncias acerca das lógicas “conservacionista”, “evolucionista” e da “visão economicista” no que se refere ao uso dos recursos naturais e demais temas relativos ao meio ambiente, Acselrad (2004) propõe uma reconfiguração da pergunta a respeito do uso dos recursos naturais: em vez de a preocupação ser voltada à finitude dos recursos, passa a ser central a finalidade do uso desses bens. Diante disso, ele ilumina a discussão para além da mera apropriação da matéria, focando em outra abordagem pela ótica das relações sociais. A partir desse olhar, não existe separação entre sociedade e meio ambiente em um cenário de reprodução social através de determinantes socioeconômicos. Esse deslocamento teórico ajuda a perceber que as práticas ambientais não são neutras nem técnicas, mas socialmente construídas e disputadas.

À vista dessa conjuntura, ocorrem disputas baseadas nas diferentes visões de mundo, de uso e entendimento simbólico acerca dos recursos naturais. Com efeito, para Acselrad (2004), os conflitos ambientais ocorrem tanto no plano material quanto

simbólico. Em face do exposto, a mediação de conflitos seria um caminho possível para os embates descritos. No entanto, o diálogo necessário para tentar equacionar os distintos usos do meio ambiente não é automático: ele depende da criação de espaços institucionais de diálogo, negociação e governança. Nesse cenário, a “falta de instituições” está no centro dos conflitos, denotando assim a tentativa de retirada das discussões do campo político e sua transferência para o âmbito técnico. Em consideração a isso, Acselrad cita o caso do Banco Mundial e de países como o Chile, onde requisitos de empréstimos incluem a criação de instituições, capacitação de técnicos e estratégias com base em manuais de consenso relativos aos conflitos ambientais. Assim, “resolvem” disputas entre projetos de poder distintos em relação à apropriação de recursos naturais e ações coletivas no contexto das agendas verde e marrom.

No que tange à tríade meio ambiente, formas técnicas e relações sociais, Acselrad (2004, p. 14) afirma: “As sociedades produzem a sua existência tendo por base tanto as relações sociais que lhes são específicas como os modos de apropriação do mundo material que lhes correspondem”. Essa citação sintetiza a crítica ao entendimento isolado do meio ambiente, recolocando-o no coração das relações de produção, consumo e distribuição dos bens e serviços ambientais.

Assim, no que concerne aos três tipos de práticas – mundo social e sua base material –, o autor divide em:

1. Práticas de apropriação técnica do mundo material (finalidade ou função de uso dos recursos);
2. Práticas de apropriação social do mundo material (diferenciação social na distribuição dos benefícios e custos);
3. Práticas de apropriação cultural do mundo material (atribuição de significados e valores simbólicos aos recursos).

Essa distinção permite analisar, por exemplo, como um mesmo recurso natural – a água, um território, uma floresta – pode ser apropriado tecnicamente, para geração de energia; socialmente, como fonte de renda para um grupo; e culturalmente, como espaço sagrado para um povo tradicional. Acselrad destaca também as legitimações de apropriação ao meio ambiente pelo poder hegemônico através da lógica da eficiência tecnoecológica, capacidade produtiva, níveis de produtividade e pela ideia

de sustentabilidade (desenvolvimento econômico com inclusão social e preservação ambiental).

Nesse cenário, aplicamos Wolfgang Sachs (2002) acerca da disputa entre desenvolvimento sustentável, mundialização do capital e os grandes capitais deslocados de seus territórios originais. Sachs atribui ao neoliberalismo a migração de poderes decisórios para fora dos habitats, diluindo o campo político regional e impulsionando conflitos socioambientais. Isso nos ajuda a compreender, por exemplo, a tramitação das políticas nacionais até a mediação e arbitragem dos acordos que serão decisórios para regulação ambiental no Brasil.

Nesse sentido, amparamo-nos ainda mais na sociologia ambiental crítica que explora as características dos conflitos socioambientais nas mais diversas arenas, em especial, Acselrad (2010) e Zhouri (2008, 2010). Zhouri (2008) imputa a ausência de politização das questões ambientais a uma suposta seara de resolução obrigatória em prol da incontestável preponderância do desenvolvimento econômico, mais especificamente, atrelado à modernização ecológica – a qual preconiza que o saber técnico solucionaria os problemas gerados por esse próprio modelo capitalista, extrativista e expansionista.

Assim, a criação de espaços de diálogo e de gestão ambiental são vistas como formas de tentar reduzir os conflitos ambientais, ainda que as desigualdades sociais sejam, via de regra, reproduzidas nesses espaços. A existência de um campo organizacional (Carvalho; Goulart; Vieira, 2003) consolidado é vista aqui como uma das formas de reduzir essas desigualdades. No caso do conflito em questão (em torno da Política Nacional de Resíduos Sólidos), a ausência de um campo organizacional consolidado na década de 1990, quando o primeiro Projeto de Lei sobre o assunto foi proposto, é entendida como um dos entraves ao avanço do debate.

2.2 Campo organizacional

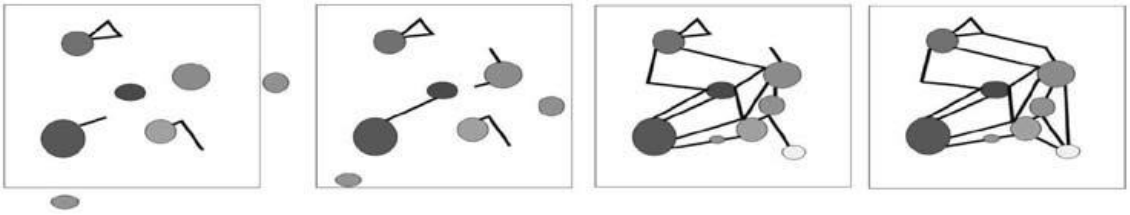
Assim, esta tese trabalhou com a hipótese de que a insuficiência ou a imaturidade de um campo organizacional, nos termos de Carvalho e Vieira (2003), dificultou a formação de consensos que possibilitassem uma melhor redação de lei de resíduos sólidos. Ao que parece, na ausência de um campo organizacional consolidado, os interesses econômicos impulsionaram as características centrais das legislações ambientais no Brasil.

A abordagem organizacional trazida pelos autores nos fornece o arcabouço teórico para compreendermos a formação de um espaço de disputa e diálogo entre as organizações que tratam dos mesmos problemas – ou seja, uma rede de organizações que cria um espaço marcado por interações, lógicas institucionais, poder e legitimidade. A interação das organizações nesta rede pode resultar em uma formulação mais apropriada de normas e legislações nacional, estadual, regional, municipal, intermunicipal (Carvalho; Goulart; Vieira, 2003).

As etapas da formação de um campo organizacional foram sistematizadas por Carvalho e Vieira (2003) em quatro etapas.

Na etapa de pré-formação (1), ocorre um isolamento institucional que ocasiona ações particulares sem uma clara interdependência e sintonia organizacional. Já no campo emergente (2), observa-se um início de interface em formação entre as organizações, com iniciativas em prol de novos padrões normativos e operacionais concentrados em uma pequena rede institucional. A etapa de expansão, ou campo em expansão (3), é caracterizada pelo crescimento das redes organizacionais em paralelo, com a difusão de uma cultura nesse campo em expansão. Quando se chega a um campo institucionalizado (4), via de regra, alcança-se o amadurecimento institucional baseado em ampla rede organizacional nutrida por uma cultura sólida de princípios tornados comuns aos partícipes desse campo. Essas etapas são sistematizadas na Figura 1:

Figura 1 – Etapas da formação de um campo organizacional



Fonte: Carvalho e Vieira (2003).

Nessa configuração, torna-se fundamental investigar a etapa em que o campo organizacional de interesse se encontrava em cada passo da elaboração da lei estudada. Baseado no conceito de Carvalho e Vieira (2003), podemos constatar que havia um campo organizacional emergente com base em enlaces interorganizacionais.

Por outro lado, também podemos nos deparar com alguns avanços pontuais a partir da concentração de acordos em meio a uma realidade diversa por território. A análise é acerca do campo conter uma rede fechada, ou em formação. Em síntese, consideramos imprescindível avaliar se o referido campo organizacional dos Resíduos Sólidos no Brasil ainda enfrenta desafios para sua maior organização. Indagamos se a ausência de um campo organizacional institucionalizado em torno de um tema é um dos motivos que explicam o fato de que a governança ambiental no Brasil permaneça em construção, tendo essa característica que inicialmente supomos como “uma vasta legislação em movimento”.

2.3 Política Nacional de Resíduos Sólidos

No que se refere aos estudos acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), este trabalho fundamenta-se também, inicialmente, nas contribuições teóricas de Britto, Maiello, Mello e Barbosa (2017), Maiello, Britto e Valle (2018) e Maiello (2022). A autora oferece um conjunto consistente de análises sobre a formulação, a implementação e os desafios estruturais da política de resíduos no Brasil, permitindo compreender o cenário atual da gestão de resíduos sólidos sob uma ótica institucionalista e empírica.

Segundo Maiello, Britto e Valle (2018), a PNRS apresenta um caráter inovador e arrojado, mas sem perder o pragmatismo necessário para atingir as metas propostas pela legislação. Entretanto, a autora questiona: “Por que essa integração na gestão dos resíduos sólidos urbanos, tanto almejada nas leis e planos, não ocorre na prática?”. A partir dessa indagação, desenvolve-se uma reflexão sobre os entraves estruturais, culturais e políticos que dificultam a efetividade da política.

Para sustentar a análise, o estudo de Maiello, Britto e Valle dialoga com autores clássicos do institucionalismo, como Hodgson (2006) e DiMaggio e Powell (1983), os quais exploram fatores estruturais e cognitivos que influenciam a tomada de decisão e a consolidação de políticas públicas. O enfoque institucionalista considera que a legitimidade normativa das leis depende de um processo de internalização cultural e de valores sociais capazes de transformar diretrizes legislativas em hábitos institucionais. Assim, a mera promulgação de normas não garante sua efetividade prática.

Conforme Searle (2005) e Hodgson (2006), a PNRS pode ser compreendida como uma instituição formal, no sentido de uma estrutura social codificada e legitimada. No campo da sociologia organizacional, Tolbert e Zucker (1983) distinguem “instituição” e “institucionalização”, sendo esta última o processo por meio do qual os componentes formais se tornam amplamente aceitos, legitimando organizações e práticas. Selznick (1996), por sua vez, destaca que é comum haver desproporcionalidade entre a aprovação de uma legislação e sua execução efetiva, o que explica a dificuldade de transformação de leis em instituições consolidadas.

Maiello, Britto e Valle (2018) aprofundam o debate sobre a integração da PNRS, destacando o impasse entre os níveis federal e estadual na elaboração e na implementação das políticas públicas, o que gera sobrecarga para os municípios. Esse diagnóstico conduziu à formulação de um conceito central em sua produção: a “análise das lacunas”, que busca identificar discrepâncias entre o que a legislação propõe e o que se concretiza na prática administrativa.

As autoras utilizam o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) como instrumento de análise para a PNRS, comparando os objetivos da lei com seus indicadores de implementação. Identificaram, entre outros pontos, quatro eixos fundamentais da política: a universalização do serviço, a disposição final ambientalmente adequada, a reutilização e reciclagem e a gestão integrada e sustentável. Constataram, contudo, que apenas uma parcela reduzida dessas metas é efetivamente contemplada no SNIS, revelando a fragilidade da institucionalização do sistema.

Em sua pesquisa, Maiello, Britto e Valle (2018) observaram que as cidades brasileiras estão submetidas a um duplo ordenamento — nacional e estadual —, o que, aliado à falta de recursos e de coordenação federativa, compromete a execução das políticas. O estudo reforça a importância de uma ação coordenada em nível intermediário, como ocorre em experiências de outros países, para alcançar metas nacionais.

A autora também retoma Selznick (1996) ao discutir a “dimensão política” da institucionalização, destacando que a efetiva adoção das regras depende da participação coletiva e das dinâmicas de barganha social. Assim, a institucionalização das normas requer não apenas regulamentação formal, mas a construção de valores compartilhados e práticas participativas que sustentem a política no tempo.

> Para o sociólogo, a adoção efetiva das regras, que ele chama de processo de “legalização da vida industrial”, teria ocorrido só passando pela conquista de espaços de participação e pelas dinâmicas de barganha coletiva, ou seja, de processos coletivos de construção das instituições aptas a regular a vida em comum dentro da organização (Maiello; Britto; Valle, 2018, p. 47).

A citação acima tem como base a investigação acadêmica em outras circunstâncias, entretanto, para a autora usada aqui como referência, estamos em um campo seguro para o devido embasamento. No entanto, segundo seu artigo intitulado “Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, utilizando como referência Silva Filho (2009), somente o estado do Rio Grande do Sul teria histórico de “adoção efetiva das regras” e com eminente controle social (Maiello; Britto; Valle, 2018). No referido texto não se asseverou o mesmo para RMRJ.

Na atualização ao tema, os economistas institucionalistas, alguns citados neste trabalho, como Searle e Hodgson, passaram a mergulhar ainda mais nas considerações de Selznick, especificamente acerca da contraposição entre regras, normas e instituições. Diante disso, Hodgson (2006) passou a trabalhar com a vinculação entre hábito e instituições. Por essa visão, haveria uma desproporcionalidade na legitimação de leis que coabitam suas diretrizes em valores culturais da sociedade e as que não. Assim, quais seriam os valores fulcrais para a melhor implementação de uma lei no país?

Hodgson (2006) contribui com a noção de que as instituições são formadas e sustentadas por hábitos, e que a ausência de valores culturais alinhados às leis pode dificultar sua legitimação social. Maiello, Britto, Valle (2018) observaram que a PNRS tende a sobrepor metas e objetivos sem promover o necessário diálogo entre as dimensões culturais e relacionais, comprometendo a efetividade das ações. A despeito do conflito conceitual entre institucionalistas de dimensões culturais e políticas, Maiello, Britto, Valle (2018, p. 47) consideram que

> [...] futuras pesquisas sobre esse assunto poderiam levar em conta a cultura político-administrativa regional/local (Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Baixada Fluminense). De certa forma, também os estudos do Greenwood e Hinings (1996) sobre inércia à mudança organizacional poderiam ajudar a entender, ainda que em parte menor, o nível incipiente de adoção das diretrizes da PNRS. O argumento desses autores, consoante aos demais institucionalistas sociológicos, é utilizado também por Almeida e seus coautores no caso do Pernambuco (Almeida *et al*., 2015), é que o enraizamento nas normas constitui um entrave à mudança. Nesse caso, onde a própria norma é o elemento de mudança, talvez seja o enraizamento de normas não escritas, hábitos, no sentido do Hogdson, em conflito com os princípios da lei ou, simplesmente, culturalmente longe deles, que poderia ter atuado até hoje como entrave para o processo de institucionalização. Retorna

> aqui a necessidade de remeter a estudos mais aprofundados da cultura político-administrativa regional/local (Maiello; Britto; Valle, 2018, p. 47).

Os resultados de Maiello, Britto, Valle (2018) evidenciam que 60% dos objetivos da PNRS não estão contemplados nos indicadores do SNIS (2018), e apenas 6% do orçamento municipal é destinado à gestão de resíduos sólidos urbanos. Essas lacunas relacionam-se diretamente à destinação e à disposição ambientalmente adequada dos resíduos, demonstrando a necessidade urgente de maior alinhamento entre planejamento e execução, bem como de estratégias financeiras que garantam a sustentabilidade da política.

Outro aspecto relevante abordado pela autora é o papel dos consórcios públicos e dos catadores de materiais recicláveis na efetivação da PNRS. Em seus estudos, Britto *et al.* (2017) demonstram que a sustentabilidade desses consórcios depende do comprometimento dos atores locais — técnicos, gestores e prefeitos —, cuja atuação coletiva funciona como alavanca de sustentação no tempo. Essa dinâmica é influenciada tanto por fatores culturais, relacionados à valorização do bem público, quanto por fatores contingenciais, como eventos ambientais que impulsionam a cooperação regional.

Em sua análise sobre a comunidade de catadores do Jardim Gramacho, Maiello (2022) identifica uma forte identidade de classe e valores coletivos que impulsionam o engajamento político, mas ressalta que a relação entre catadores e instituições públicas é frequentemente marcada por conflitos e barreiras à formalização. Para a autora, a inclusão política efetiva dos catadores é condição essencial para a consolidação de um modelo de governança mais democrático e participativo na gestão de resíduos sólidos.

Em síntese, as contribuições das autoras aqui mencionadas revelam que a efetividade da Política Nacional de Resíduos Sólidos depende da integração entre dimensões institucionais, culturais e políticas. O desafio está em transformar leis em práticas legitimadas socialmente, promovendo a cooperação federativa e fortalecendo a participação dos atores locais, de modo que a PNRS se consolide como uma política pública efetiva e sustentável no contexto brasileiro.

2.4 A legitimação do debate socioambiental no Brasil: pressões endógenas e imagem internacional

A contemporaneidade da política sanitária, urbana e ambiental brasileira, que se confunde por vezes com a historicidade da política urbana, tem uma peculiaridade: elas foram iniciadas, mesmo que timidamente, antes da industrialização no país, principalmente a política urbana. Com o apoio da história de urbanização e legislações sanitárias no mundo, observamos que as primeiras leis relacionadas ao saneamento básico são iniciadas após a industrialização, como no caso da França. Já no Brasil e em países em desenvolvimento, esse tipo de legislação veio com bastante atraso e antes do processo de industrialização. O que alguns autores identificam como as primeiras políticas urbana, sanitária e ambiental brasileira são normas que tiveram como objetivo segregar classes sociais e não promover a qualidade ambiental e sanitária de um território (Bonduki, 1988).

Da Era Vargas até o período prévio à Ditadura Militar de 1964, não havia instituições voltadas à questão ambiental no Brasil. O que existiam eram algumas legislações norteadas pela ideia de controle racional dos recursos naturais nacionais, além de políticas setoriais. A prioridade era a racionalidade econômica. Assim, foram redigidos o primeiro Código das Águas (1934) e o primeiro Código Florestal (1934); em seguida, se iniciou o estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas, em 1937, com a criação do Parque Nacional do Itatiaia. A partir da década de 1960, a partir da influência do debate internacional e de denúncias da população em relação à poluição, o país entra numa segunda fase para as regulações ambientais com uma industrialização avançada e um modelo econômico extrativista ainda mais expansivo.

Com isso, em 1967, a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967) foi sancionada. No mesmo ano, também foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Daí por diante, o processo de legitimação dos problemas socioambientais, urbanos e regionais, no Brasil, ganha um interessante histórico, que iremos traçar a partir de agora (Moura, 2016).

Nesse processo de ambientalização das instituições (Lopes, 2006), constatamos que o seu auge foi a partir da Constituição Federal de 1988, porém, antes dessa fase, houve momentos históricos que foram partícipes dessa construção política e socioeconômica importante para a democracia e sustentabilidade ambiental brasileira.

Nos países considerados de primeiro mundo, a preocupação com as consequências do desenvolvimento econômico, sem limites para o meio ambiente, foi vista com destaque na Conferência de Estocolmo (1972), ou seja, cerca de duas décadas antes para o debate ganhar maior relevância no Brasil na Rio 92. Em 1972, houve a primeira conferência mundial que debatia os efeitos do modelo econômico vigente em relação ao desgaste ambiental.

Entre o evento em Estocolmo (1972) e a Rio 92, precisamente em 1987, o termo "sustentabilidade" ganha atenção internacional ao ser utilizado no documento "Nosso Futuro Comum", também conhecido como Relatório de Brundtland. Desta feita, o conceito de desenvolvimento sustentável foi plenamente difundido na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, evento internacional realizado na Noruega, quando foi iniciada a disseminação de um novo padrão de modelo econômico que dizia equilibrar a questão ambiental e social com as desmandas do capitalismo. Alguns anos antes, em 1968, tinha sido criado o Clube de Roma, que ajudou a disseminar uma versão neomalthusiana da questão ambiental. Essa perspectiva vinculava os problemas ambientais ao crescimento populacional e da produção e acabou culpabilizando os países em desenvolvimento pela degradação ambiental e levando a propostas de crescimento econômico zero. Os países, na época considerados de Terceiro Mundo, reagiram de forma contrária a essa pauta, pois argumentaram que isso atrasaria o desenvolvimento econômico dos países do sul (Brüseke, 2003).

Após o início da industrialização brasileira, Período Vargas, Juscelino, João Goulart e o período do início da ditadura de 1964, iniciam-se os primeiros conflitos internacionais. O primeiro embate entre a ideologia do desenvolvimento econômico ilimitado e preservação ambiental aconteceu no período em que o Brasil vivia uma ditadura. Ao abordar esse contexto, Marcus Mello faz uma sistematização nos primeiros oito anos (1964 à 1979) de investimento internacional no Brasil. Para ele, o eixo analítico se desloca da problemática da estagnação econômica para a questão do desenvolvimento econômico *versus* distribuição de renda (Mello, 1988).

> Entretanto, mais do que sofrer um mero efeito extensivo desse planejamento contemporâneo, a tutela sobre o meio ambiente tem se apresentado como um dos componentes mais fundamentais a delineá-lo: um território que tenha a sua imagem associada a um meio ambiente "saudável" dá um passo à frente na competição com outras regiões também dependentes da entrada de capitais externos. Portanto, os planos de ordenamento territorial deverão,

> nessa conjuntura, apresentar sempre algum tipo de **retórica ambientalista** como estratégia de obtenção de legitimidade (Bezerra, 2005, p. 96 e 97).

Ainda nos anos de 1970, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), primeiro órgão federal do campo ambiental nacional, tinha a atribuição de receber denúncias com relação à poluição industrial e urbana da época. Nessa fase, há um tímido início de institucionalização de um campo organizacional[2] (Gomes e Vieira, 2009) em alguns estados brasileiros, mais precisamente, no ano 1971, em São Paulo, a partir da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), e no Rio de Janeiro, em 1975, com a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feema). No mesmo período, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), envolvendo questões ambientais no âmbito do planejamento também (Moura, 2016).

Reforçando o percurso histórico acima, Fábio Feldmann (2022) e Sidney de Miguel (2022) argumentam que o processo de construção das políticas ambientais no país foi desdobramento da Eco 92 e Agenda 21, consequentemente, de Estocolmo (1972) – evento e documento que colocaram em destaque global temas como: as políticas de reciclagem, preservação da água, mudanças climáticas, dentre outros. “O próprio assunto dos resíduos sólidos entrou em pauta na Eco 92”, declarou Sidney de Miguel, durante a entrevista do campo.

A pauta ambiental ganhou força no Brasil também por pressão internacional, indicou a Representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM) reforçou:

> E assim como muitas coisas no Brasil, elas vêm de fora para dentro. [...] Desde a Eco 92, a questão dos resíduos era uma questão ligada ao desenvolvimento sustentável. Eu vejo que esse tema ganhou mais força com as conferências ambientais internacionais. O protocolo de Kyoto do Japão e várias outras conferências internacionais que têm relação direta com a questão dos resíduos sólidos.

Notadamente, há um conflito no discurso sobre a questão da influência internacional no debate relativo às políticas ambientais brasileiras. Nesta perspectiva, Fábio Feldmann, importante parlamentar da época da tramitação da política e reconhecido ambientalista, argumenta que uma política nacional gera prestígio internacional ao país, pois o tema é relevante internacionalmente. Então, os demais

[2] A configuração do campo organizacional é o resultado do embate entre os principais atores sociais que participam desse campo, que utilizam os recursos de poder de que dispõem para atingir seus objetivos. O campo organizacional está compreendido num ambiente social mais amplo, que transcende o formalismo das estruturas organizacionais, mostrando com mais clareza quais os principais atores sociais e/ou organizações envolvidas, quais seus interesses e influências (Gomes; Vieira, 2009, p. 297).

países olham o Brasil como uma nação que absorve temas e conceitos importantes para a humanidade e para o meio ambiente.

Segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006), a Política Ambiental Brasileira é feita “para fora”. Além do interesse mundial sobre a Amazônia ter servido de estimulo para que o Brasil projetasse uma imagem amigável ao ambientalismo no exterior, os autores destacam que há outros sinais sobre a influência internacional na legislação ambiental nacional. Sabidamente, há certa influência pela presença das diretrizes de países desenvolvidos nas leis brasileiras e pelo processo de legitimação das instituições da área em território nacional. Tudo isso amparado em um impulso internacional pela ambientalização das arenas político-econômicas a partir de Estocolmo (1972). No Brasil, herdamos esse ambientalismo no texto constitucional de 1988, principalmente nos capítulos sobre ordem econômica, motivo pelo qual seria um início da adequação ambiental por aqui. Porém, a despeito da criação de órgãos ambientais específicos, houve e há uma clara marginalização desses órgãos na ordem de importância do campo decisório.

A partir desse raciocínio, Sidney de Miguel, Luciano Zica e Fábio Feldmann relataram em 2022, na fase de entrevistas de campo da pesquisa, que “não havia uma bancada ambientalista forte no Congresso Nacional”. Sobre o desempenho nacional nas negociações internacionais relacionadas às questões do meio ambiente e ao desenvolvimento, Maristela Bernardo (2021) sustenta que o Brasil vem desempenhando um processo “errático”. A ativista faz um paralelo histórico com os governos federais desde o início da redemocratização no país e conclui que não tivemos uma política ambiental no patamar do potencial nacional na área (Bernardo, 2021). “Então, me parece que **o erro que todos esses governos cometeram** foi lidar muito superficialmente com à questão ambiental, **movido pelas pressões ocasionais de fora**” (Bernardo, 2021).

No entanto, a partir da política transversal na governança ambiental, houve, nos primeiros governos Lula, uma tentativa de criação de “espaços institucionais”. (Bernardo, 2021). A compreensão era que não era possível alcançar os objetivos sustentáveis com espaços não sustentáveis. Nesse sentido, o debate referido tem paralelo com os encontros internacionais e modelos mentais dos decisores. Assim, há um mar de projetos políticos sustentáveis em meio à tomada de decisões insustentáveis. E esse seria o maior desafio político na área ambiental, inclusive pelo papel do Estado muito aquém do necessário.

> Então, como eu disse, a relação brasileira com este mundo global das convenções, etc., ela é errática, ela é cheia de altos e baixos, porque ela não tem chão no país. Ela depende muito de quem está ocupando aquele posto, ela não tem uma pressão social, ela não corresponde, realmente, a uma construção social sólida (Museu da Pessoa, 2021, n.p.).

2.5 Legitimidade socioambiental: o processo de ambientalização das instituições e a problematização dos resíduos

Nos anos de 1980, tivemos uma fase inovadora de normas ambientais com objetivos relacionados à organização institucional, ao controle da poluição e da degradação ambiental e ao fortalecimento dos mecanismos de participação social na área ambiental. Como principal marco, os anos de 1980 inauguraram o início da década com uma importantíssima legislação, a Lei nº 6.938/81, que regulamentou a Política Nacional de Meio Ambiente. Assim, foram sendo firmados, através do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), também instaurado na época, os princípios, as diretrizes, os instrumentos e atribuições para os Municípios, Estados, União e Distrito Federal que atuam na política ambiental nacional (Moura, 2016).

Com o passar dos anos, essa estratégia de inovação institucional foi perdendo seu êxito e, atualmente, é um dos principais desafios do campo ambiental brasileiro. Baseado nesse fato característico, Fabio Feldmann acredita que “[um dos] desafios no Brasil hoje é o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), porque a gente chama muito atenção ao desmonte do Governo Federal (2019 – 2022), mas houve uma fragilização das agências estaduais do meio ambiente também. Acho que nessa linha é papel do Governo Federal reconstruir o Sisnama, pois de fato os estados sofreram nos últimos anos”. Ainda nesse âmbito, o ambientalista propõe que o governo federal busque financiamento do Banco Mundial, pois os municípios também sofreram bastante nos últimos anos, assim, “se obriga a continuidade de uma nova gestão para outra”, aconselhou. Completando essa perspectiva, a CNM informa que notadamente houve uma cobrança internacional, solicitando uma postura ambiental mais rígida do Brasil nos últimos anos. “E fundos ambientais foram paralisados por tudo isso. E para resíduos sólidos não foi diferente”, declarou.

Na formação de políticas no Brasil, observa-se uma divisão de interesses: de um lado o Legislativo, de outro a burocracia estatal. Mello (1990) indica que a burocratização brasileira, apesar dos esforços de reforma administrativa do Governo Vargas, nunca perdeu sua distinção patrimonialista. A burocracia estatal sempre estava à frente de demandas políticas, seja ela no escopo da habitação, do meio

ambiente, dentre outras. O elo entre a formação de políticas públicas e seu impacto sobre o bem-estar social tomou um espaço bastante contraditório, pois, no período autoritário e mesmo pós-redemocratização, só alguns são autorizados a entrar na arena com poder de decisão. O debate circulava em torno do subdesenvolvimento social e estagnação *versus* reforma e crescimento serem a opção impulsiva da agenda populista e autoritária (Mello, 1990).

Nesta perspectiva, acerca da formação das políticas públicas no país, da composição política nos estados e municípios, do modelo mental dos decisores e do seu campo de atuação nos demais entes federados, Emerson Kapaz, parlamentar essencial na tramitação da política de resíduos, assinalou a importância das assembleias legislativas do país na construção das políticas públicas, como também seus percalços a nível estadual e municipal. Assim, houve um longo processo até ocorrer a percepção sobre os resíduos como possível fonte de renda e geração de economia. Então, só em décadas recentes passou-se a perceber que existia um movimento na sociedade em relação ao problema dos lixões pelas prefeituras, houve uma maior atenção ao não cumprimento das obrigações das prefeituras em relação à construção de aterros, sensibilização da sociedade civil e para o entendimento da importância colaborativa dos demais municípios, e aprovar as políticas. “Isso foi sendo empurrado por políticas estaduais, o que fez com que a política nacional de resíduos sólidos, mesmo retardando muito, acabou sendo aprovada”, relembrou Kapaz (2022).

Mello (1990) argumenta que, apesar de a agenda da política pública de habitação ser interconectada com as pautas das políticas sociais e de bem-estar social, esses temas tiveram pouco destaque em favor da lógica da financeirização. A lógica empresarial ocupa todo o espaço, portanto, a agenda habitacional e ambiental não teve seu assento nessa arena. Os problemas assinalados por Mello foram a burocratização e o formato institucional ineficiente dos programas habitacionais populares brasileiros, como também o arranjo financeiro das operações de repasse, em que os recursos financeiros são apropriados e privatizados, a excessiva centralização decisória e ausência de mecanismos de participação (Mello, 1990).

Assim, podemos relacionar alguns aspectos da política habitacional, conforme descrita por Mello, com a realidade do cenário de construção e implementação da PNRS. Nessa linha de formato institucional ineficiente, algumas diretrizes vêm preocupando demasiadamente os municípios e o setor privado, especificamente sobre as questões dos lixões e ciclo de vida do produto. Desta feita, a questão-

problema para os municípios seria o encerramento dos lixões: “E até hoje todos os prazos do fim dos lixões foram prorrogados, e você não consegue implementar o fim dos lixões (de forma plena)” (Kapaz, 2022).

Para o setor privado, o princípio do poluidor-pagador e sua responsabilização com o ciclo de vida do produto são questões de forte preocupação.

> [...] aquela história do poluidor-pagador e a de que você teria que receber de volta o produto consumido, assustava muito (ao setor privado). [...] E você tem que cuidar daquilo que você produz, ir atrás e buscar o retorno daquela matéria-prima e do saco de lixo, do plástico (Kapaz, 2022).

Nesse contexto, Kapaz (2022), relata que

> na época, houve negociação com a CNI e com as entidades de classe, a ficha começou a cair de que essa imagem [sustentabilidade] era muito importante para a sociedade. E também tinha um outro problema: as prefeituras não estavam realizando o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, não adiantava fazer a separação dos tipos de resíduos. Então, o incentivo para fazer a separação não era muito forte.

Retomando a evolução da Política Ambiental no Brasil, houve uma continuidade no processo de institucionalização no campo organizacional da questão ambiental no país na década de 1980. Foi formado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente, criado pelo Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985, cuja meta era a definição de política a partir da coordenação do planejamento governamental para a área ambiental. Além disso, nos dois anos seguintes, foram aprovadas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) referentes ao licenciamento ambiental, respectivamente, 001/1986, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e 009/1987, do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) e das audiências públicas prévias ao licenciamento (Moura, 2016).

Na época, houve a retomada do debate político sobre o licenciamento ambiental. Luciano Zica (2022), em memória ao seu tempo de parlamentar, informou:

> A gente pensou em disciplinar a responsabilidade dos entes federados no licenciamento ambiental. A necessidade veio porque não tinha norma, era uma colcha de retalho de resoluções do Conama e outros órgãos que indicavam como deveria ser feito o licenciamento ambiental. [...] o impacto ambiental não conhece [o poder] administrativo, tem que analisar o conjunto. Então, aí a responsabilidade tem que ser federal. Por fim, a bancada ruralista e especuladores mundiais destruíram o projeto.

Assim, a partir de conflitos de interesses e redemocratização, em 1988, o país tem sua nova Constituição Federal fincada na democracia com um caráter inovador de ambientalização das instituições.

> A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, Estados e Municípios (Moura, 2016, p. 17).

Assim, novos atores institucionais surgiram paralelamente aos novos conteúdos pelo início da difusão do conceito de desenvolvimento sustentável. “Aí surgiu o Ethos, e vários outros institutos, para que tivesse uma mudança de padrão de mentalidade da sociedade sobre a questão do consumo consciente, inclusive sobre o descarte e a recuperação do produto consumido”, comunicou Kapaz acerca da história do Instituto Ethos.

O Movimento Frente Verde foi um desses possíveis legitimadores no escopo de construção de um campo para a política ambiental no Brasil. Como resultado, além de sua influência na elaboração e permanência do artigo 225 na CF 88, conhecido como Capítulo do Meio Ambiente, também teve outras importantes consequências. Dentre elas, podemos citar a inclusão de conteúdos que trataram sobre meio ambiente ecologicamente equilibrado; direito do cidadão com plano de ação como garantia de execução; direcionamentos para a questão ambiental no âmbito econômico também (Art. 170, inciso VI), bem como no direito de propriedade, gestão urbana e gerenciamento dos recursos hídricos (Moura 2016).

Assim, temos, respectivamente, no Artigo 225 da Constituição Federal de 1988:

> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações** (Brasil, 1988, p. 123).

E no Artigo 170 da Constituição Federal de 1988:

> A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> I - soberania nacional;
>
> II - propriedade privada;

> III - função social da propriedade;
>
> IV - livre concorrência;
>
> V - defesa do consumidor;
>
> VI - defesa do meio ambiente;
>
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
>
> VIII - busca do pleno emprego;
>
> IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
>
> **Parágrafo único.** É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei ((Brasil, 1988, p. 123).

É fato que houve uma grande inovação em relação às Constituições anteriores (as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967). Uma das principais questões é a descentralização na responsabilização dos demais entes federados. Anteriormente, havia uma centralização de responsabilização da União, ainda decorrente de vestígios do autoritarismo. Nesse sentido, para consolidar as garantias constitucionais, foi necessária a proposição de legislações federais com objetos próprios e a devida responsabilização dos estados nos temas necessários para a sustentabilidade ambiental, social e econômica brasileira.

O parlamentar e constituinte Fábio Feldmann (2022) afirma que

> então, a gente explica o projeto de lei de noventa e dois. E eu na verdade fiz, me considero ambientalista, começando esse tempo da década de setenta, oitenta, daí fui para constituinte, participei muito dessa área do meio ambiente. E eu sempre defendi políticas nacionais, porque eu acho que agora tá nesse novo governo também, eu acho que o Governo Federal tem um papel muito importante, na minha opinião, promover determinadas agendas de estimular o pacto federativo, de atuar nas mesmas matérias que, na minha opinião, são necessariamente da União.

A pesquisa aqui desenvolvida considera que a PNRS é uma política em movimento, assim como todo o espectro das legislações ambientais brasileiras a contar da Constituição Federal de 1988. O capítulo de Meio Ambiente descrito na CF 88 tem correlação direta com a Conferência da ONU, acontecida em ano anterior, e que teve como uma de suas principais consequências a publicação do Relatório Bruntland, *Nosso Futuro Comum*, no qual foi publicitado o conceito de desenvolvimento sustentável. Em ano posterior, através do programa Nossa

Natureza*,* o ano de 1989 nos trouxe importantes marcos organizacionais, sendo um deles, a importância dada à questão ambiental na nova Constituição Federal brasileira, e a centralização dos órgãos federais ambientais, antes Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), IBDF (desenvolvimento florestal) e a Sema, para: Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais). A legislação referente a esse fato histórico e institucional é a Lei n° 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

> Ainda em 1989 é criado o Fundo Nacional de Meio Ambiente – **FNMA** (Lei no 7.797, de 10 de julho de 1989), atualmente, uma unidade do Ministério do Meio Ambiente (**MMA**), com a missão de contribuir, como **agente financiador**, por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. **A seleção de projetos para o fundo, por meio de editais**, é feita por um conselho deliberativo composto por representantes do governo e da sociedade civil (Moura, 2016, p. 17).

Na última década do século XX, mais uma vez, o Brasil sofreu grande influência internacional no debate socioambiental. Assim, uma diversidade de atores e acontecimentos influenciaram nesse processo de inserção das diretrizes internacionais nas políticas ambientais locais e na legitimação institucional do tema no país. A Rio 92 e a institucionalização de alguns órgãos públicos brasileiros resultaram no fortalecimento da legitimação pelo menos institucional, no Brasil, em relação à preservação ambiental, como um debate de utilidade pública, de gestão e de fiscalização urgente, apesar dessas instituições serem consideradas marginais até hoje.

Para Emerson Kapaz (2022), esse momento foi visto como importante para o setor empresarial também. O entrevistado, advindo do meio empresarial, ligado ao Instituto Ethos, também parlamentar à época, tendo sido o relator da primeira Comissão Especial da tramitação da política, reforça a relevância da Rio 92. Para ele, foi nesse período que começou a se questionar os temas relativos à futura PNRS*:*

> A Rio 92, eu acho que foi um marco importante também, porque foi na Rio 92 que começou a se questionar essa questão do meio ambiente, das metas ambientais, reciclagem, recuperação, regeneração. Tudo isso começou a ressurgir com muita força no mundo, inclusive influenciar o Brasil. Obviamente, depois da Rio 92, você teve aí um movimento muito forte de percepção do meio empresarial, inclusive.

No evento internacional, acontecido no Rio com presença dos principais chefes de Estados do mundo, foi lançada a agenda 21 e a ascensão do debate no Brasil. Essa agenda se dividiu entre verde e marrom: a verde, mais voltada para as questões

da fauna e da flora[3]; e a marrom, relativa às questões ambientais urbanas (Pagnoccheschi; Bernardo, 2006).

> A SEMA, como primeiro órgão federal com autoridade específica para tratar das questões ambientais, sempre teve dificuldades de integração dentro do governo, o que se manteve como padrão ao longo do tempo para seus sucedâneos institucionais – inclusive o atual Ministério do Meio Ambiente (Pagnoccheschi; Bernardo, 2006, p. 104).

Ainda na década de 1990, podemos destacar alguns pontos relevantes para a questão ambiental brasileira, tais como: a criação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR); e a criação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Em 1992, posteriormente à extinção da Semam/PR, foi o ano de início da formação do Ministério do Meio Ambiente, e seis anos depois foi regulamentada a Lei de Crimes Ambientais (9.605/1998) (Moura, 2016).

Sidney de Miguel com base em sua experiência parlamentar contou:

> Apesar de toda essa importante trajetória, houve muita turbulência. Nós éramos deputados constituintes e havia uma ameaça de derrubar em grande parte as conquistas da Carta de 1988. Então, foi muito trabalho para que isso não ocorresse. [...] Algumas militâncias e servidores do Ibama alertaram que a lei complementar do meio ambiente não podia correr riscos. [...] Como também, conseguimos criar a vedação nas punições ambientais de serem inafiançáveis. Por fim, a lei específica de crimes ambientais. [...] Conseguimos criar essa lei que criou as polícias florestais e depois praticamente irradiou por todo o país a criação das polícias ambientais com apoio da Polícia Militar. Tal inovação institucional para a fiscalização ambiental se deu pelo apoio de parlamentares da própria polícia de Mato Grosso, Pantanal, havia deputado do MDB e uma série de pessoas intervieram nisso pelo interesse dos policiais. Se não fosse isso, não conseguiríamos, não tínhamos um grupo parlamentar para isso.

Na primeira década do século XXI, alguns grandes avanços também foram vividos, são eles: o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), a segunda etapa do Programa Nacional de Meio Ambiente (2000 - 2006) e a terceira etapa em 2009.

> O PNMA II atuou em duas linhas principais: A primeira linha, de gestão integrada de ativos ambientais, apoiou projetos de melhoria de qualidade ambiental em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes, *nos quais se colocava em prática a ideia de reunir todos os atores (*stakeholders*) relacionados ao equacionamento dos problemas priorizados. A segunda linha atuou no **desenvolvimento institucional dos estados**, em

[3] AGENDA Verde. **O que falta para o Brasil ter uma agenda verde efetiva?** Segundo especialistas, país, que almeja liderar o debate climático global, ainda não conseguiu integrar seus planos ambientais em metas – nem sabe como fazê-las acontecer. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/o-que-falta-para-o-brasil-ter-uma-agenda-verde-efetiva/a-68950135. Acesso em: 10 dez. 2024.

> três áreas: licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro (Moura, 2016, p. 19).

Ainda na primeira década do século XXI, no âmbito da implementação das políticas públicas com apoio das instituições federais, tivemos a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), que implementou o Plano de Recursos Hídricos e a formação do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) em 2007.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +10) aconteceu em Joanesburgo, África do Sul, com o objetivo de analisar o desenvolvimento do que foi assinado, decidido e discutido na Rio 92, principalmente, em relação à Agenda 21. O evento reuniu representantes de 189 países para discutir várias questões relacionadas ao meio ambiente: preservação, saneamento básico, saúde, fornecimento de água, entre outras.

Na segunda década do século XXI, tivemos a Conferência Rio +20 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), de 13 a 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, além de aprovações de importantes legislações (Moura, 2016).

2.6 Formação e execução de legislações com caráter social e socioambiental no Brasil

Em 2010, foi aprovada, após 19 anos de tramitação, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A partir do objetivo de coadunar as argumentações debatidas em todo histórico acima (e que será aprofundado no decorrer do trabalho), nesse escopo, podemos argumentar que, em um primeiro momento, esta tese sinalizou o eixo que privilegia a formação das políticas públicas, linha de pesquisa na qual o projeto referente a esta pesquisa está inserido. Por conseguinte, algumas importantes políticas públicas correlacionadas à futura PNRS serão abordadas ou comparadas no trabalho, com o intuito do maior reconhecimento das etapas semelhantes, na construção histórica de certas políticas públicas no país.

No histórico da política habitacional brasileira, relatada acima, há momentos de trâmites parlamentares, como em um processo de 102 emendas parlamentares na fase de ruptura da primeira coalizão que tirou a União Democrática Nacional (UDN) da hegemonia da referida dinâmica política. Na política nacional de resíduos sólidos, apesar de serem políticas temporalmente diversas e em fases políticas nacionais

diversas, há semelhança em alguns processos. Por exemplo, no PL 203/91, que foi o marco zero da PNRS, houve 300 projetos de lei apensados a ele até 2001. A política foi aprovada em 2010, sendo alvo de rupturas e emendas até os dias de hoje. Isso mostra como verdadeiramente há as clivagens de interesse por fase desses processos. Como na tramitação e aprovação da PNRS, a política de saneamento básico também teve no histórico conflitos baseados no privilégio de uns e descrédito de outros.

Na política descrita por Mello (1990), o Ministério do Planejamento tinha bastante autonomia como agência decisória, diferentemente do Ministério do Meio Ambiente, esse com poder marginal para impor o que está descrito no corpo da Lei nº 12.305/10. Por fim, o plano nacional habitacional da década de 1960 (Martins, 2016), como a PNRS, não alcançou os resultados esperados.

Logo em seguida, presenciamos a descrição de um tipo de formação de política que o autor retrata como *free rider,* que é a inação dos atores que buscam os benefícios, mas evitam os custos da ação coletiva. Essa característica é muito próxima de um dos termos principais da PNRS, sendo essa a responsabilidade compartilhada, que seria a divisão de responsabilidades pela gestão do lixo no país entre sociedade, Estado e setor privado.

Talvez, seja essa a grande diferença das políticas públicas nacionais em relação a outros países, ou a outras instituições internacionais ou transnacionais. Por isso, há a necessidade de aplicarmos o conceito do *Mistargetting* (erros de segmentação) para melhor avaliarmos as nossas políticas e seus arranjos institucionais permeados pela formação do conteúdo, jogos de interesses contínuos, conflitos e fragmentações das coalizões que geralmente causam as descontinuidades das políticas. É nesse cenário que as políticas públicas ambientais se encontravam e, com pontuais diferenças, ainda se encontram repletas de déficits. A pesquisa irá aprofundar até que ponto existe legitimidade dessas políticas perante as prioridades impulsionadas pelas frações de classe e/ou classes dominantes na estrutura do Estado.

A partir da descrição e análise com base na gênese da formação de políticas públicas, ficou o questionamento de quando a necessidade da responsabilidade compartilhada surgiu nesse processo de construção e legitimação da PNRS. Assim, os ambientes de legitimação ambiental e do lixo como problema socioambiental foram encontrados de formas diferentes na opinião pública, no Legislativo, no Executivo e

no setor privado. Dessa maneira, para a sociedade, seria “o lixo foi levado embora, acabou o problema do lixo. Será?”, indagou Ronaldo Hipólito (2023), diretor de secretaria do MMA, durante a construção e aprovação da política. Voz dissonante era o setor público, pois com o crescente das denúncias relativas aos males da incineração, queima a céu aberto, etc., o problema estava só começando. “Então, para o setor público, ali começou a se pensar que alguma coisa tinha que ser feita.”, relembrou Ronaldo acerca do processo de legitimação da política de resíduos no âmbito dos demais entes federados.

Outra curiosidade descortinada na fase de campo da pesquisa é a de que a legitimidade no âmbito da indústria teve relação com os sistemas de cobranças e com a destinação ambiental utilizada na época. “Então, começou a ficar caro. Começou a ter problema para os gestores e para empresas. Não tinha onde enterrar o lixo”, disse Ronaldo (2023). Nesse sentido, foi rememorada uma mudança na densidade e dimensão de território das cidades brasileiras, antes pequenas e distanciadas, próprias, então, para aterros sanitários e lixões. “Já começou a ser muito caro o processo como um todo e para todo mundo “, afirmou Ronaldo (2023). Nesta mesma linha, [...] “essa discussão acabou gerando essa massa crítica que fez melhorar e acelerar o processo”, concluiu Ronaldo Hipólito (2023).

2.7 Movimento ambientalista e a legitimidade socioambiental no Brasil

Segundo Maristela Bernardo (2021), apesar dos importantes eventos nacionais e internacionais, acordos vinculados à luta ambientalista, relatórios emitidos pelas comissões da ONU, etc., o meio ambiente ainda não é um tema prioritário para a opinião pública brasileira. Baseada nessa pouca importância conferida ao tema, ela qualifica de imprescindível o apoio financeiro internacional para a manutenção das organizações ambientalistas no Brasil (Museu da Pessoa, 2021).

Como os demais movimentos ambientalistas pelo mundo, o ambientalismo brasileiro posicionava-se contrário a alguns dos efeitos do capitalismo industrial avançado. No início, as mobilizações tinham mais características preservacionistas e conservacionistas:

> No Brasil, as primeiras iniciativas ambientalistas se originam nas ações de grupos preservacionistas na década de 50. Em 1955, é fundada a União Protetora do Ambiente Natural (UPAN) pelo naturalista Henrique Roessler, em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, e em 1958 é criada, no Rio de Janeiro, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) com

> objetivos e modo de atuação estritamente conservacionista, que centrava suas atividades na preservação da fauna e da flora, com particular ênfase naquelas ameaçadas de extinção (Jacobi, 2003, p. 2).

As lutas ambientais permaneceram com esse enfoque conservacionista e preservacionista até os anos de 1960 e 1970. Foi após esse período que houve a interação de diálogos entre sociedade e natureza. O clímax desse campo discursivo teria sido a Conferência de Estocolmo em 1972.

Em concomitância, no fim dos anos 1970, ocorria o desvanecimento da Ditadura Militar com o retorno dos atores políticos que estavam exilados. Nesse momento, como aspecto interno, tivemos uma maior preocupação com o desmatamento da Amazônia Brasileira a partir do desenvolvimento predatório.

Fábio Feldmann relembrou que, antes dos anos 1990, os temas relativos ao escopo da agenda marrom eram marginais no âmbito da agenda do governo federal no Brasil. Realmente, apenas com a constituição de 1988, a Rio 92 e a Agenda 21, tais debates iniciaram assento na agenda pública nacional. Outras prioridades eram mais acentuadas.

Em 1973, com a crise do petróleo, por questões tecnocráticas estatais, o debate ambiental começou a ser internalizado pelas instituições brasileiras, isso pela razão da economia brasileira ter grande dependência da extração do petróleo. Nesse período, houve a criação de uma das primeiras associações em prol do meio ambiente, a Associação de Proteção Ambiental Natural (Agapan), que ficou conhecida como responsável por uma das primeiras Legislações Estaduais Ambientais no Brasil. Em 1983, assim, foi aprovada a Lei Estadual de Agrotóxicos, no Rio Grande do Sul (Castilho, 2020).

> [...] o uso abusivo de agrotóxicos, uma luta que a Associação Protetora do Meio Ambiente (Agapan), no Rio Grande do Sul, tinha desde a sua fundação, como uma das suas prioridades. A sua atuação foi muito intensa e não só concretizou uma pressão bem sucedida junto à assembleia legislativa daquele estado que culminou na aprovação da primeira lei estadual de agrotóxicos em 1983 **como o exemplo se disseminou por Santa Catarina, Paraná e São Paulo, onde leis similares foram aprovadas em 1984** [...] (Jacobi, 2003, p. 6).

Nos últimos anos da década de 1970, podemos destacar uma série de ações em prol da pauta ambientalista, dentre as quais: campanhas, eventos, mobilizações sociais, dentre outras. A partir dessa linha do tempo, mais adiante [...] “no contexto do que acontecia ali sobre a questão dos resíduos sólidos. Eu como deputado federal fui recebendo pressões, havia problemas de lixões em todo interior do Estado do Rio de

Janeiro, tinham muitos municípios ali da região dos lagos, região serrana e sul fluminense, principalmente. Tinham vários lixões e a pressão era muito grande, porque não havia uma estrutura organizada de recursos e políticas", enfatizou Sidney de Miguel.

Ainda sobre a legitimidade dessa agenda política, Sidney disse: "Mas, então a criação do Marco (Legal), e da **legitimação**, ela não vem pelo meio ambiente em si, ela não vem por militância, porque não há disputa de recurso, que ocorre na luta de classe, no interior do (setor) produtivo, das classes do serviço. É uma coisa do agora no meio ambiente, ela faz pela repercussão que vai criando, e pelas calamidades, principalmente, o que provoca as grandes calamidades, como chuvas. E, (atualmente), com a mudança climática, veio para nos arrasar. Tem que praticamente reinventar a civilização para ela sobreviver. Ainda o que ocorre ao nível da biosfera que é essa questão básica do CO_2, hidrocarboneto, xisto e o petróleo", enfatizou.

Desta feita, esse tipo de comoção gerou o aumento exponencial das organizações ambientais: em 1980, havia 40 organizações; já em 1985, estávamos com 400. Nesse período, notadamente, havia um perfil organizacional a partir de grupos de base e de agências estatais ambientais. A agenda orientava-se pelas diretrizes contrárias à poluição urbana-rural e a preservação de ecossistemas naturais. "[...] no fundo, a dualidade observada na relação das agências com as entidades representa a dialética existente no país entre Estado e sociedade" (Jacobi, 2003, p. 4). Lembrando a importância dos que lutaram pela promoção da pauta ambiental apesar da permanência da agenda sem a legitimação terminantemente.

> No ano de 1973, são criadas algumas agências ambientais como a Secretaria Especial de Meio Ambiente (**SEMA**), que de acordo com Viola (1987), **foi criada pelo então Presidente Geisel, com um único objetivo, que seria cumprir exigências de organismos internacionais** que cobravam a existência formal de algum órgão com este caráter para a realização de relatórios de impactos ambientais, para poder abrir diálogos sobre empréstimos ou financiamento de grandes obras públicas. A SEMA era vinculada ao Ministério do Interior e, simultaneamente, surgem outras organizações (Castilho, 2020, p. 61).

Observamos que, nesse momento, inicia-se o aprofundamento do desenvolvimento do que podemos chamar de "Campo Organizacional da área ambiental no Brasil". É impulsionado, no Brasil, um movimento de criação de agências ambientais, principalmente em locais com industrialização avançada. O combate e o controle da poluição foram encaminhados com a criação da Companhia de Tecnologia

e Saneamento Ambiental (Cetesb), em São Paulo, e a Fundação de Energias do Meio Ambiente, no Rio de Janeiro (Jacobi, 2003). Muitos interpretam que esse conjunto teria sido uma tentativa de demonstrar para o mundo que o Brasil estava se organizando para preservar sua fauna e flora local, pois o evento em Estocolmo, em 1972, deixou para o Brasil uma péssima imagem como país, que a despeito do seu meio ambiente, iria continuar a priorizar um crescimento econômico ilimitado.

Nesse sentido, Kapaz trouxe um relato sobre muitas políticas públicas iniciarem ou reiniciarem seu processo de construção a partir de regiões mais desenvolvidas economicamente, assim influenciando mais o conteúdo das legislações. Melhor dizendo, há políticas públicas estaduais que podem influenciar a legitimação política de uma futura lei nacional. No decorrer do trabalho, abordaremos esse episódio sobre a linha do tempo de construção da futura política de resíduos no país.

Há quem interprete que, com o passar do tempo, o ambientalismo passou a ampliar seu distanciamento da pauta ambiental em nível crítico. Entretanto, o campo organizacional dava um grande passo pelo surgimento de políticas e órgãos ambientais no país. Em 1983, pelo Decreto Federal nº 88.351, é constituído o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). “O aparecimento do Conama significará a inserção definitiva da temática ambiental no plano das atividades do Poder Público, em nível nacional” (Pinto, 2004, p. 21).

Nesse sentido, até certo ponto, as resoluções do Conama abrangiam as diretrizes para a regulação ambiental no país. De acordo com o próprio conselho, o Conama é um órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente que tem como intuito apoiar, aprofundar e apresentar normas ambientais ao Executivo e aos demais entes federados (Conama, 1986).

Apesar do desenvolvimento das políticas estaduais, com a Constituição Federal de 1988, que incorporava a preocupação ambiental explicitamente, a necessidade de políticas nacionais foi ficando mais evidente. Desta feita, Luciano Zica (2022), parlamentar contemporâneo do início da tramitação da política de resíduos, relembrou:

> [...] nós começamos a discutir a necessidade de uma política nacional de resíduos. [Ela] era baseada na época a partir das resoluções do Conama, a respeito de que não tinha uma regra, uma lei, não tinha um projeto. Aliás, tinha um, de 1989, do senador Francisco Rollemberg. O senador já falecido era daqui de São Paulo, mas foi eleito por Sergipe. Depois, o PL de 1989 tramitou como 203/91 na Câmara dos Deputados. E era um projeto com bem pouca profundidade, mas foi uma iniciativa importante.

A CF 88 traz como uma de suas inovações, a preservação do ambiente como diretriz nacional. No entanto, “[...] no Brasil, existe uma série de fatores que tornam essas políticas do Estado ainda ineficientes, como a falta de aplicação e de fiscalização dessas premissas previstas na legislação” (Castilho, 2020, p. 62).

A respeito do grau de aplicabilidade das políticas ambientais no Brasil, mais especificamente da PNRS, Fábio Feldmann (2022) argumenta:

> Quer dizer, depende com quem você compara (com a lei que você compara). A política relativa à disposição da educação ambiental também teve resistência em seu início. No entanto, em termos de projeção internacional, a existência de uma política nacional, presta a função de que esse tema é prioritário na vida do país. Os conceitos contemporâneos estão incorporados. Já no campo da implementação, isso não tem menos percepção fora do Brasil do que no Brasil. **A gente que conhece o tema fica absolutamente desapontado, mas quem não conhece, quer dizer, acredita que o Brasil cuida bem dos seus resíduos [**grifo nosso**]**.

Para ele, então, o que se deve retomar é o papel do governo federal na promoção de pautas para a indução do pacto federativo na atuação de diretrizes com abrangência nacional, uma delas seria relativa à política de resíduos.

Apesar desses fatores negativos da linha do tempo da governança ambiental brasileira, ainda na fase de redemocratização do país, em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. O Ibama surge com a coalizão entre a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema); Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Superintendência de Pesca (Sudepe) e Superintendência de Borracha (SUDHEVEA) (Castilho, 2020).

Nesse contexto de ambientalização das instituições pós-constituinte de 1988, Zica traz à tona um fato da construção da política de resíduos em seu processo decisório, além das injunções no cotidiano da Câmara dos Deputados no sentido de tratar novos temas. Luciano Ziza (2022) relembrou ao longo da entrevista de campo:

> Durante o meu mandato, posteriormente, o acesso aos temas ambientais como vereador em Campinas, pensamos na ideia de ter um projeto de lei. E apresentamos o 3.029 de 97, depois de um longo trabalho apresentando o projeto de lei. Foi uma elaboração muito interessante com alguns exageros, mas que tinha como consenso naquela época era a lógica dos 3R’s (Reduzir, Reutilizar e Reciclar). Nós trabalhamos naquela lógica a ideia do projeto de estabelecer uma responsabilidade pra União, mas que envolvesse uma interação com estados e municípios, lá com uma ideia de gestão integrada dos resíduos. E foi um projeto muito interessante.

Para ele, um ponto muito importante desse processo foi a luta dos parlamentares atuantes nas agendas verde e marrom, pois era uma luta quase

solitária. “Muito, muito difícil para envolver o Congresso Nacional no debate, porque eram muito poucos os deputados que tinham uma atuação voltada pra questão ambiental, mas a gente conseguiu criar uma frente parlamentar ambientalista e trabalhar essa política dentro desse debate. Conseguimos fazer um profundo debate”, conclui o parlamentar acerca da época do trâmite do PL 203/91 e seus anexos.

Nessa fase, há também o que alguns autores qualificam como uma mudança de atuação do movimento ambientalista de caráter bissetorial para multissetorial. Desse modo, a luta ambientalista teria passado a se dividir em sete tipos. São eles: 1- Ambientalismo *Stricto Sensu*, associações e grupos comunitários ambientalistas profissionais, semiprofissionais e amadores; 2- Ambientalismo governamental; 3- Ambientalismo dos e das cientistas; 4- Ambientalismo empresarial; 5- Ambientalismo dos políticos profissionais; 6- Ambientalismo religioso; 7- Ambientalismo dos e das educadores (as) (Castilho, 2020).

A partir dessas tipificações do ambientalismo brasileiro, observamos tais características nos atores sociais mapeados e entrevistados sobre o processo de construção das políticas de resíduos.

Na década de 1990, mais movimentações, mobilizações, agendas e grandes eventos começam a se institucionalizar de forma mais concreta. “A Rio 92 obriga os atores a se situarem num espaço multissetorial, levando sua reflexão prática em direção ao desenvolvimento sustentável” (Jacobi, 2003, p. 16).

Fábio Feldmann relata sobre o encaminhamento multissetorial da agenda ambiental para diretriz de desenvolvimento sustentável também no Legislativo. “Eu acho que o tema do lixo ganhou importância, eu diria pra você, na minha opinião, a partir da década de 1990. E isso explica um pouco do que a política nacional foi... eu apresentei o projeto em 1992, foi um desdobramento da conferência do Rio 92 e da Agenda 21, em que você passa a tratar o lixo dos resíduos sólidos de uma maneira dando mais importância e estimulando uma visão mais ampla”, disse ele.

Ainda sobre a década de legitimação do tema dos resíduos no debate público brasileiro e agenda política, “**Anteriormente aos anos 90**, o tema era marginal para o governo federal, como também, para os estados. **A gestão dos resíduos sólidos era vista como algo restrito** (do ponto de vista legal e do pacto federativo) ao serviço público de coleta e destinação do lixo” (grifo nosso), relembrou Feldmann. Voz correspondente sobre o período que legitima o lixo como problema socioambiental foi a de Ronaldo Hipólito, gerente de Projeto da Secretaria do MMA durante o período de

tramitação da Lei nº 12.305/2010. “Esse assunto começou, vamos dizer, a ganhar volume na década de 80, aliás de 80 pra 90, nessa década de 80 pra 90”. Assim, houve uma transformação no norte de argumentação do campo ambiental brasileiro: antes, estaria focado na proteção ambiental e, a partir desse momento, com base na dialética entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, paralelamente, as relações entre sociedade e natureza. No entanto, toda essa comoção foi instrumento para mitigações dos desgastes ambientais, além da manutenção das estruturas de poder.

> O ano de 1992 também é marcado pela criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), uma estrutura do Estado brasileiro que se configura para formar e fortalecer as políticas públicas de meio ambiente no país, tendo como missão promover estratégias e práticas de conhecimento para a proteção e recuperação do meio ambiente **e a valorização dos serviços ambientais,** para que houvesse o compartilhamento dessas propostas em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade (Castilho, 2020, p. 63).

Posteriormente, segundo Castilho, começa-se uma priorização de políticas ambientais em parte do campo político brasileiro, abarcando temas como: uso do solo; uso dos recursos naturais; Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano; Planos de Gerenciamento Costeiro; Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico; Planos de Manejo de Unidades de Conservação e de Recursos Hídricos. Como um dos ganhos ambientais para o começo do século, especificamente, podemos destacar: a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), nos anos 2000, autarquia ambiental ligada ao MMA.

Assim,

> Na atualidade, existem diversas leis ambientais que disciplinam as possibilidades e limites das atividades em determinadas áreas: A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, Lei Federal nº 12.305 de 2010, por exemplo, obriga a extinção dos lixões, recuperação das áreas degradadas e a disposição final dos rejeitos ambientalmente adequada em aterros sanitários (Castilho, 2020, p. 64).

Em relação à PNRS, a avaliação de Luciano Zica (2023) é positiva: “**A lei é ótima** [grifo nosso], apesar de ter aberto um pouco a incineração com a desculpa para produção de energia. Nós trabalhamos muito contra a incineração. Enfim, a gente acabou enfrentando esse golpe, mas a gente pensou na política uma coisa fundamental para os locais da lei, que era a capacitação de estados e municípios para gestão pública. A questão do financiamento. [...] os gestores municipais, estaduais para aplicação da política e estímulo à criação de consórcios públicos. [...] os

municípios não têm recurso, não há vontade política e a organização social das cooperativas tem um limite muito externo", concluiu Zica.

2.8 Lei Brasileira inspirada na lei alemã?

Neste momento, iremos analisar se a questão de a Política Ambiental Brasileira ser feita "para fora" acontece apenas por questões burocráticas de empréstimos ou por influência de políticas internacionais. Ou, ainda, se existe uma influência externa de conteúdo e de mobilização civil mundial, a despeito da política de resíduos brasileira ser reconhecida internacionalmente e a regulamentação ter ocasionado um prestígio internacional para o país (Feldmann, 2022). Ainda assim, ficou o questionamento sobre quais outros fatores internos contribuíram para termos uma lei nacional com inspiração nas leis internacionais em muitos pontos, apesar das diferenças entre o Brasil e os países com uma legislação mais consolidada em relação à gestão de resíduos sólidos. Desta feita, o tema ainda não era amadurecido no âmbito institucional. Melhor dizendo, ainda não gozava de espaço no debate público até sua legitimação no país. Nesse sentido, Fabio Feldmann, relembrou que antes da década de 1990, a agenda dos RS era excluída do debate público, assim como nos entes federados. Nesse contexto, a pauta permaneceu por muitos anos restrita à coleta e à limpeza urbana, especificamente, como competência dos municípios.

Assim, passamos a questionar se as legislações ambientais brasileiras, de forma gral, e a PNRS, em particular, estão diretamente influenciadas pelos países desenvolvidos. Nesse caminho comparativo, destacaríamos o país, as influências e discrepâncias mais acentuadas em relação às melhores políticas de gestão de resíduos sólidos no mundo.

> **O tema dos resíduos sólidos tem gerado discussões e debates mundialmente.** Mais intensamente, a partir dos anos 70, quando o tema foi abordado em grandes encontros mundiais, como nas conferências de Estocolmo, em 1972, em seguida na Eco 92, no Rio de Janeiro e, **em 1997, na Tibilisi (Velloso, 2008; Wilson, 2007), onde foram tratados assuntos como destinação de resíduos sólidos, classificações de resíduos sólidos, preservação e recuperação do meio ambiente.** Como resultado dessas discussões, legislações e documentos específicos começaram a serem elaborados e aprovados por diversos países e setores da economia, tendo em vista a preservação ambiental e o tratamento dos resíduos gerados (Oliveira; Tesser, 2015, n.p.).

Nesse contexto, os países que estiveram presentes no debate sobre a gestão dos resíduos sólidos no mundo e mais se destacaram após os referidos encontros

internacionais foram: Japão, Canadá, Espanha, França, Estados Unidos e Alemanha. No entanto, dentre esses, o país pioneiro na formulação de documentos com o objetivo de institucionalizar a “Destinação correta de resíduos sólidos” foi a Alemanha (Lima; Fernandes; Sousa, 2019). Com base nessa constatação, faremos uma análise comparativa entre a última lei sancionada na Alemanha e a PNRS Brasileira, nos apoiando, em parte, nas publicações de Lima, Fernandes e Sousa (2019) e outras consideradas pertinentes.

Recordando o processo de elaboração da política de resíduos brasileira, Fábio Feldmann reforça acerca da discussão do início da tramitação: “Tornar a gestão dos resíduos sólidos com um olhar nacional. Era necessário que o governo federal tivesse em sua agenda matérias que não necessariamente fossem responsabilidade da União, ou em políticas que não estavam no escopo dos municípios, como a de economia circular, por exemplo”.

A partir da cronologia das legislações de resíduos sólidos da Alemanha e Brasil (Pimenta, 2015), podemos realizar um comparativo analítico com base na linha do tempo das políticas alemã e brasileira. Desse modo, primeiramente, no contexto da Alemanha, em 1972, paralelamente ao evento histórico em Estocolmo, o país sancionava sua primeira legislação na área. Assim, chamada de *Waste Disposal Act*., a Lei de Eliminação de Resíduos tinha como objetivo: “O fechamento dos lixões, substituindo-os por grandes aterros regulados e fiscalizados, sob a responsabilidade do governo” (BNDES, 2019, p. 172).

Concomitante a isso, doutor Rafael, procurador do MPT/AL, dissertou sobre as responsabilidades estatais no tema, mais especificamente, sobre a atuação do Ministério Público:

> E essa política em princípio, obviamente, que todos os órgãos estatais de alguma forma terminam sendo atingidos. E termina também tendo a obrigação de alguma forma colaborar para sua efetivação. Essa atuação do Ministério Público com essa questão relacionada aos resíduos sólidos começa lá no lixão. Porque tradicionalmente os lixões eram verdadeiros infernos, inferno na Terra. Como é que a gente admitia isso? Como é que a gente tolerava isso? Há trinta, quarenta, cinquenta anos atrás a quantidade de resíduos sólidos produzido não era tão significativa como hoje nesse local. Aí num segundo momento os municípios começaram a fazer o recolhimento e o recolhimento era feito como? Em trator, aqueles caminhões sem qualquer adequação, as pessoas trabalhando sem luva, sem nada, as pessoas iam jogando [o lixo indevidamente]. Então isso, e aí quando o caminhão enchia, onde é que eles jogavam? Encontravam lá o lugar, geralmente um pouco afastado na cidade. Então o nascimento dos lixões é dentro desse contexto (Gazzaneo, 2023).

Por um conjunto de fatores, no Brasil, os lixões ainda foram naturalizados por alguns anos a mais, diferentemente da Alemanha e outros países do norte.

Segundo Schnurer (2002), a meta alemã foi atingida, no entanto houve conflitos por causa do território ocupado pelos novos aterros. Diante dessa publicação, destacamos que permaneceu uma antiga “cultura da incineração” dos resíduos sólidos no país devido a uma alegada insuficiência de áreas para a instalação de aterros. No Brasil, como já mencionado anteriormente, ocorreu algo semelhante entre o fim da década de 80 para o início dos anos 90. “Com os custos da gestão e gerenciamento de resíduos obrigatórios (e aumento de geração de resíduos, população), consequentemente, necessidade de mais espaço para destinação ou disposição final, o setor privado, municípios, etc., se interessaram em acelerar o processo para a lei nacional. No caso, para o lixo como um problema socioambiental. E a agenda pública começa a ser mexida.”, destacou Ronaldo Hipólito acerca da linha do tempo da legitimação da política de resíduos para o setor privado e público.

Paralelamente a isso e com a crise energética que abalou o mundo diretamente e indiretamente, as usinas de incineração se tornaram usinas de energia também. Com o passar do tempo, os aterros sanitários chegaram ao seu esgotamento. Assim, o alerta sobre a gestão de resíduos na Alemanha ter se tornado deficitária ressoou na opinião pública e no campo político. Desta feita, uma agenda mais assertiva sobre a implantação de plantas de incineração com menor impacto ambiental e para uma disposição mais segura dos resíduos sólidos tomou assento nas estruturas de poder da Alemanha. De acordo com *Federal Ministry for the Environment Nature Conservation and Nuclear Safety*, ao fim da década de 80, a Alemanha estava envolta de uma conjuntura complicada no quesito gestão de seus resíduos sólidos (BNDES, 2019).

A partir do aprendizado anterior, principalmente em relação à constatação de que o cuidado específico com o descarte seguro não bastava para a melhor gestão dos resíduos no país, uma nova lei foi lançada na Alemanha. Desse modo, em 1986, no intuito de diminuir a quantidade de resíduos sólidos e, consequentemente, os problemas com a disposição deles, foi sancionada a *Waste Avoidance and Management Act*. Esta Lei de Prevenção e Gerenciamento de Resíduos serviu como um reposicionamento que priorizou a reciclagem, quando a redução da geração de resíduos não fosse viável. Assim, o foco deixou de ser apenas a instalação de novos aterros e usinas de incineração, mesmo as geradoras de energias. No entanto, o novo

caminho legal ainda tratou dos aterros, porém a partir de um caráter mais firmemente garantidor da melhor regulação sobre a operação e construção desses equipamentos. Para Fábio Feldmann, essa linha do tempo conceitual das regulações ambientais é natural. “Assuntos que vão surgindo no decorrer da tramitação. Temas que não eram relevantes na época podem passar a ser relevantes anos depois”, validou o ambientalista.

Também nasceram, assim, legislações mais amparadas na diversidade dos resíduos e com foco na limitação e responsabilidade nas emissões de gases advindos das usinas de incineração. Nesse caminho, houve um investimento dos Municípios e Corporações do Setor Privado nas adequações verdes orçada em bilhões pelo Estado Alemão (BNDES, 2019). Assim, “Tornou – se obrigatória a instalação de complexos sistemas de filtragem, bem como foi regulada a disposição adequada desses filtros, de modo a evitar ao máximo a contaminação do meio ambiente” (BNDES, 2019, p. 174). Essa diretriz serviu de modelo para a União Europeia (BNDES, 2019). Tudo isso evidencia um paralelo dessa cronologia de decisões com o fator **modernização ecológica** em que a tecnologia exerce papel resolutivo no controle dos desgastes ambientais.

A legislação alemã na área continuou avançando perante as demandas que apareciam em decorrência da gestão dos resíduos no país. Desse modo, foram propostos novos regulamentos, dentre esses, estavam: o de Óleos Usados de 1987, o de Solventes de 1989 e o de Minimização de Vasilhames e Embalagens de 1991 (Lima; Fernandes; Sousa, 2019).

> Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco – 92, proporcionou grandes avanços na preservação ambiental. O conceito de sustentabilidade ganhou força entre os países industrializados, e a Alemanha enfatizou, na ocasião, que a preservação dos recursos seria a nova meta da gestão de resíduos no país, abrindo caminho para a economia circular. Na sequência, tornou-se pioneira na Europa ao inserir a economia circular em sua legislação (BNDES, 2019, p. 175).

No Brasil, tivemos um tripé de leis conexas: Política Nacional de Saneamento (Lei 11.445/2007 e 14.026/2020, além dos decretos regulamentadores), Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e a PNRS, que buscavam dar respostas às demandas do gerenciamento da agenda urbana no país. No entanto, somos um país continental com muitas diversidades regionais, o que ocasionou uma interpelação de leis para a tentativa da melhor gestão do lixo em território brasileiro. Assim, baseada

na descrição de Ronaldo Hipólito, a solução para questões de disparidades regionais foram os planos e consórcios, que era uma questão importante e foi discutida na construção da lei de resíduos.

A respeito da importância da padronização em diretrizes da lei, “tivemos que dar o padrão e tentar que os estados se adequassem. [...] os municípios do norte (ou boa parte deles) são todos interligados via pluvial e não têm lugar, não tem [tinha] onde enterrar o lixo”, disse Ronaldo Hipólito. Desse modo, um dos seguimentos solucionadores (padronizadores) foi o consórcio do norte nos lugares que isso pudesse ser feito:

> O consórcio veio em função disso (diferenças regionais). Por isso que, na lei (12.305/10), é citado um tripé, um tripé de leis. Então, tem a de saneamento (2007; 2020), tem nós (resíduos) (2010) e tem o pessoal de consórcios (2005; 2008). Você pega uma cidade de Minas Gerais que tem novecentos e oitenta habitantes, é impossível você fazer uma política de resíduos, se você não consorciar, porque senão não tem viabilidade para você fazer isso. [...] Então, o consórcio é muito importante para essas áreas. Você pega sul, sudeste, nas grandes cidades, o problema é outro, o problema é a falta de espaço. Mas nas cidades pequenas, então, a gente pega estados muito deslocados ou no centro comercial. Isso é um problema, realmente, que tem que ser resolvido junto com os consórcios e planos estaduais e municipais (Hipólito, 2023).

Destacamos, portanto, a importância da Lei de Consórcios Públicos para o gerenciamento de resíduos sólidos em um país como o Brasil, de dimensões continentais e grandes desigualdades regionais. Outra inovação surgida na Alemanha poderia também se configurar como importante mecanismo de gestão dos resíduos, mas teve sua importância diminuída ao longo da tramitação da lei: o *Packaging Ordinance.* Trata-se da regulamentação da responsabilidade estendida do produtor, com a obrigatoriedade da devolução para dar destinação final adequada, reutilizar ou reciclar as embalagens vazias. De acordo com Shnurer (2002), a partir desse momento, na Alemanha, houve um aporte maior em P&D relacionado a modernas tecnologias para a reciclagem, substancialmente com foco nas embalagens plásticas. Posteriormente, esse movimento se voltou para outros tipos de embalagens e materiais. Com isso, a Alemanha viu uma relevante diminuição no uso das embalagens, por volta de 15%, como também uma elevação da reciclagem em torno de 60% a 80% numa diversidade de tipos de embalagens.

Na PNRS brasileira, o *Packaging Ordinance* influenciou o dispositivo da logística reversa, mas de forma restrita e setorial, isto é: “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações,

procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada" (Brasil, art. 3, 2010).

O tema da responsabilidade do produtor também foi mencionado durante as negociações dos decisores da lei de resíduos na fase final da tramitação, porém, em sentido diverso comparado ao histórico alemão. Assim, Wanderley Baptista, representante da CNI, relatou um episódio de conflito referente ao tema.

> [...] E uma coisa que a gente na época propôs, mas não foi aceita pela área ambiental, é que conceitos como subprodutos, valorização de resíduos já existiam. E, por exemplo, na diretiva europeia, que é de 2008, podia ter sido incorporada, mas não foi. O problema disso é que o resíduo vai ser sempre resíduo até o final da vida dele. E isso vai na contramão de você estar estimulando o aproveitamento dele (Representante da CNI, 2023)

Em relação a soluções referentes à responsabilidade do produtor, subprodutos e valorização de resíduos, Wanderley ainda especificou como isso poderia acontecer na prática:

> É simples. Você tem uma unidade industrial, desta feita, basicamente, a indústria produz seus produtos e acaba gerando resíduos. Acontece que se aquele material, aquele resíduo, amanhã, eu descubro uma aplicação prática para fazer outro produto, não na minha unidade fabril, mas em outra. Logo em seguida, se ele atende certos critérios, que são estabelecidos por esse material, e quando sai da unidade, ele já não sai mais como resíduo. Consequentemente, sai como subproduto. Mas, hoje, no Brasil, você não tem esse instrumento. Então, atualmente, no Brasil, ele sai como resíduo, depois, se ele for processado é que ele vai se tornar alguma coisa (representante da CNI, 2023)

Mais adiante, continuou: "É uma reciclagem de embalagens, eu posso produzir materiais de embalagem dentro da unidade fabril. Se eu limpo essa unidade, ele sai de lá com uma especificação de produto para ser processado em uma indústria de plástico. Assim, não tem porque ele sair de lá como resíduo. Mas, hoje, na legislação sai [como resíduo]". No âmbito da construção da lei, especificamente, na etapa da tramitação, as embalagens em geral, foram objetos de projetos de lei durante o processo legislativo da 12.305/10. Porém, a aplicação de artigos da lei referentes ao tema são alvos de conflitos até hoje.

O artigo principal a tratar da logística reversa é o art. 33 da PNRS, que estabelece a obrigatoriedade de que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes que alguns resíduos implementem sistemas de retorno de embalagens. Os produtos incluídos são: agrotóxicos, pilhas, baterias, pneus, óleos lubrificantes,

lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, e produtos eletroeletrônicos.

Um dos principais conflitos encontrados nessa cronologia legal alemã é relativo ao *Waste Charges Act.* A proposição se referia a uma taxa cobrada pela disposição em usinas de incineração e aterros por toneladas de resíduos. O intuito era o controle em ascendência da disposição inadequada de resíduos sólidos. O pagamento tinha variação pela toxidade e natureza dos resíduos (BNDES, 2019). “O objetivo era tornar a disposição em aterros ou na incineração mais caras, a fim de estimular a prática de reciclagem e utilizar esse recurso para o desenvolvimento de tecnologias de reciclagem e remediação ambiental” (BNDES, 2019, p. 174). De acordo com Shnurer (2002), essa medida econômica foi recebida a contragosto pelos grandes geradores de resíduos no país. Somada ao indeferimento jurídico, acarretou a exclusão dessa proposição na ocasião.

Aqui no Brasil, esse assunto obteve outros contornos e foi alvo de conflitos históricos da política brasileira. Nesse sentido, ainda na linha do tempo da lei brasileira em paralelo com a lei alemã, a construção da lei de resíduos passou por episódios de conflitos nas cidades brasileiras até se tornar uma diretriz nacional. Um desses foi o momento histórico conhecido como “Martaxa” em São Paulo (Capital) – denominação dada por críticos à taxa criada pela ex-prefeita de São Paulo, Marta Suplicy.

> [...] Acontecia que as prefeituras acabavam não conseguindo fazer a obrigação delas, que era construir (ou intermediar a construção) os aterros, chamar a sociedade civil, entender o que é importante para realizar esse trabalho e conseguir aprovar o necessário. Então, eu acho que essa ficha começou a cair, na verdade, a partir dessa comissão de 2001. Porque isso envolveu a maioria dos deputados e os prefeitos queriam que isso fosse aprovado. A CNI, as entidades nacionais entenderam e (argumentaram) para as empresas (que) isso era uma coisa relevante e importante. E aí começou um trabalho também de separação de lixo, de você poder começar a cobrar taxa nas suas prefeituras. Desta maneira, eu acho que essa ficha foi caindo quando as pessoas perceberam que resíduos, principalmente, eles poderiam ser não só bem cuidados, mas, principalmente, poderiam ser renda, porque muita gente vivia também disso (Kapaz, 2022).

Assim, Kapaz, descreveu os fatores da referida linha do tempo em que ele foi partícipe, seja como parlamentar, secretário de Estado, empresário ou idealizador do Instituto Ethos (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social) e Instituto Akatu (organização sem fins lucrativos sobre consumo sustentável).

Ainda sobre as forças políticas, econômicas e sociais, o ex-parlamentar (Kapaz, 2022) concordava com Luciano Zica:

> [...] **no sentido dos conflitos, as prefeituras eram muito resistentes** [grifo nosso]. O dilema nas prefeituras era que o correto seria você cobrar uma taxa junto com o IPTU, uma taxa de coleta de lixo. Uma taxa pequena que fosse para que, com esta taxa, você pudesse fazer e implementar o fim dos lixões, a possibilidade de você ter aterros e tratamento, a separação do lixo. Isso no final cabia de fato às prefeituras. A Marta Suplicy, por exemplo, aqui em São Paulo, sofreu muito quando ela resolveu limpar e peitar isso praticamente e criou a taxa que foi reconhecida com ela e, por fim, pegou um apelido chamado 'Martaxa'. Por conta de ela ter tentado implementar uma taxa de lixo e fazer a separação com isso do lixo todo. Então, ela separava, ela queria implementar a separação toda, resíduo, reciclagem, os catadores de lixo, não era uma coisa fácil, mas ela foi em frente (Kapaz, 2022).

Enquanto no Brasil, os dilemas se perpetuavam, logo em seguida, na Alemanha, em 1994, como substitutivo da norma de 1986, foi sancionada a Lei de Economia de Ciclo Integral e dos Resíduos. No ano de 1996, entra em atividade a *Closed Substance Cycle and Waste Management Act* (BNDES, 2019). Uma década depois, em 2006, o Parlamento Europeu e do Conselho, precisamente no dia 5 de abril do referido ano, foi aprovada uma nova diretiva com o intuito de implementar uma nova legalidade para o tratamento dos resíduos.

> Partindo de uma política que propunha a coleta dos resíduos gerados pela população e empresas e a valorização ou a simples deposição desses resíduos, deslocou-se a aplicar, fundamentalmente, os conceitos de evitar e valorizar os resíduos antes de seu descarte e inutilização (Lima; Fernandes; Sousa, 2019, p. 7).

No Brasil, "a falta de clareza sobre a responsabilidade do pós-consumo gerou, na minha opinião, a falta de sucesso da lei", confidenciou Fábio Feldmann com base em sua experiência na área e no início da tramitação da política. Por outro lado, Wanderley Baptista pondera sobre esse tema e outros correlacionados, considerados por ele prioritários para a Lei 12.305/10. "[...] tem muitas questões ligadas à economia circular, que hoje está claro para a gente, naquela época não estava, porque até a lei trouxe dispositivos intrinsecamente ligados à economia circular. Isso ela foi arrojada, posso te dizer, mas, a gente, por exemplo, não trabalhou sobre a questão das embalagens", disse o representante da CNI. No segundo momento, Baptista fez uma diferenciação entre lacunas da lei e problemas de implementação da lei. Assim, ao ser relembrado sobre o artigo 32 da Lei nº 12.305/10, que dispõe sobre produtos com composição facilitadora para a reciclagem, "aí não é culpa da lei, foi da implementação dela. São falhas da implementação que a gente teve na lei", afirmou o colaborador da CNI que esteve presente nas resoluções negociadas durante as comissões, entre outros espaços de decisão do trâmite da PNRS.

Em referência comparativa, ainda, à lei alemã sancionada em 1994, foi recolocada em pauta e aprimorada como *Circular Economy Act*, no ano de 2012, que lançou as diretrizes, princípios e objetivos da economia circular como legislação no país. De acordo com Shnurer (2002), nessa fase, foi adotada a regulação de alguns princípios, dentre os quais: a responsabilidade compartilhada entre o poder público e o setor privado, a hierarquia de prioridades na gestão dos resíduos, além do princípio do poluidor-pagador.

Assim, houve uma clara evolução do setor de resíduos no país europeu. Prova disso é que esse se tornou um campo econômico importante. Segundo o *Federal Ministry for The Environment*, *Nature conservation and Nuclear Safety* (2018):

> Há mais de 270 mil pessoas trabalhando em 11 mil empresas que movimentam cerca de 70 bilhões de Euros anualmente. Além disso, o país destaca-se por suas altas taxas de reciclagem: 67% do lixo doméstico, cerca de 70% dos resíduos industriais e comerciais e quase 90% de resíduos de construção civil. Assim, hoje, 14% das matérias-primas utilizadas pelo país são provenientes da recuperação de resíduos sólidos (BNDES, 2019, p. 175).

Nesse sentido, Feldmann (2022) argumenta pela radicalização da instrumentalização da lei para que a questão dos resíduos no Brasil tenha mais relevância no sentido de sua implementação. “Então, acho que eu faria uma modificação radical, que é definir o princípio da responsabilidade pós-consumo e associar isso à logística reversa e hoje à ideia da economia circular”, comunicou o parlamentar sobre a necessidade de revisão da lei após quase 15 anos de sua aprovação.

Apesar de outros países do norte global terem características também destacáveis em relação à gestão de resíduos sólidos em seus territórios, a pesquisa escolheu como ponto comparativo a Alemanha. A partir dessa cronologia de construção da gestão dos resíduos em paralelo nos dois países, passaremos para a trajetória específica no Brasil a partir da seção dois desta tese.

2.9 O papel da Economia Circular na legislação alemã

A Política Ambiental da Alemanha tem uma ordem de prioridade, sendo essa a Economia Circular. O país inaugurou, no mundo, uma programação inovadora de gestão dos seus resíduos sólidos através de programas de educação e de legislações verdes, com o intuito de elaborar e divulgar a abordagem da Economia Circular nas estruturas de poder do velho continente, como na União Europeia e ONU. Nas últimas

décadas, o Estado Alemão vem percorrendo a meta de se tornar independente no quesito importação de recursos naturais. Para tal fim, não abdicou da sustentabilidade em seus pilares econômicos e políticos.

Consequentemente, teve como metas: a destinação ambientalmente adequada dos resíduos do país, ou seja, praticando o máximo reuso e reciclagem possível dentro da cadeia de viabilidade econômica padronizada pelo estado e por suas diretrizes de educação ambiental, como também uma inovadora política fiscal e tarifária para a área e crédito ao negócio no setor, apoiando e criando, assim, um novo campo organizacional e econômico para o mercado verde alemão.

O plano foi impulsionar um planejamento que alimentasse tecnologias e programas com o intuito de dar viabilidade econômica para os resíduos sólidos enquanto negócio, realizando, dessa forma, um tratamento de RS rentável a partir da transformação de resíduos em matéria-prima secundária, simultaneamente, diminuindo a importação de *commodities*.

Podemos validar a estratégia verde alemã por seus números, quais sejam: O tratamento de resíduos no país gera uma economia de 14% da matéria-prima utilizada no país advir desse novo mercado verde. Fora isso, a Alemanha, a partir do reuso de seus RS, atingiu por volta de 20% das metas assinadas pelo país no Protocolo de Kyoto (Machado, 2012).

O país saiu de um quantitativo de 50 mil lixões, em sua maioria nas periferias alemães, para uma política seguida da outra, em que um dos primeiros objetivos foi o encerramento desses depósitos, a implantação de aterros, paralelamente a uma política de redução de resíduos através da lógica da Economia Circular. A Alemanha se tornou referência na área para as nações da União Europeia e demais países do mundo.

> De acordo com Federal Ministry for The Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (2018), com todas essas medidas e políticas, a Alemanha vem desenvolvendo um modelo econômico comprometido com a redução do impacto ambiental, tornando-se uma referência no tema de economia circular. Medidas como o reaproveitamento de materiais, o incentivo à reciclagem e o aproveitamento energético dos resíduos ajudaram o país a reduzir o volume disposto nos aterros e, consequentemente, a minimizar a emissão de gases de efeito estufa, especialmente do metano. Desde 1990, de acordo com o governo alemão, as emissões de gases provenientes de aterros foram reduzidas em 56 milhões de toneladas de CO_2 equivalente, o que significa mais de 20% da meta que a Alemanha havia assumido de redução de gases do efeito estufa no Protocolo de Kyoto (BNDES, 2019, p. 176, 177).

Assim, há uma notória cultura de revisão da ordem de prioridade das legislações ambientais alemães a partir dos resultados de suas implementações**.** Nesse sentido, houve uma mudança de característica dessas normativas. Com isso, priorizou-se o gerenciamento de recursos baseado no padrão de hierarquia de resíduos, lógica equivalente ao pré-tratamento, reuso, reciclagem e recuperação de energia. Fora isso, ocorreu a priorização da alta produtividade dos insumos advindos dos resíduos sólidos.

Paralelo a tudo isso, promoveu-se a questão da redução da produção dos resíduos sólidos. Para isso, foi acionada, em 2013, uma plataforma nomeada *The Waste Prevention Programme,* que ocorreu no âmbito interno da Política Alemã. O Programa de Prevenção de Resíduos impulsionou diretivas que objetivavam essa prática de diminuição do quantitativo de resíduos sólidos em território alemão. Notadamente, o objetivo principal era criar uma autorresponsabilização socioambiental na sociedade consumidora e nos geradores. Para tal, nos meses de novembro, são realizados eventos do tema, chamados de *European Week for Waste Reduction*. Nesse ambiente inovador e sustentável, houve espaço para pensar a obsolescência da produção com objetivo da geração de produtos duráveis e reparáveis, aumentando, assim, o ciclo de vida do produto, como também impulsionando a cultura de substituição do consumo descartável de bens materiais por compra de serviços, a partir do compartilhamento de produtos (BNDES, 2019).

Durante essa linha do tempo, podemos nos integrar às prioridades da cronologia das leis alemães e à elevação ao primeiro grau de importância da economia circular, algo que foi sendo criado em plena implantação e revisão das leis de resíduos alemães. Assim, foram evidenciados fatores relativos à sustentabilidade ser um dos pilares econômicos e políticos na Alemanha, e a relevante meta do país se tornar independente no quesito importação de recursos naturais, sendo esse um novo modelo de campo organizacional alemão e de mercado verde.

Acerca dos mercados verdes e planejamento para o alcance de metas, apresentaram-se as características dos atos para encerramento de lixões, implantação de aterros, política de redução de resíduos através da economia circular, tratamento de resíduos, geração de economia da matéria-prima, reuso de RS, e mais avanços nas legislações e, consequentemente, em suas implementações. Além da composição das metas serem baseadas nos acordos internacionais assinados pelo país, dentre outros, o Protocolo de Kyoto, etc.

Por fim, o relevante desafio sobre a questão da redução da produção de resíduos sólidos. Acerca de tudo que foi constatado aqui, e em consonância com os depoimentos retirados do campo, a legislação ambiental alemã e brasileira contêm fatores intrínsecos e extrínsecos entre si. Teremos um comparativo sobre isso logo abaixo.

2.10 Comparativo entre legislação alemã e brasileira

Baseado na cronologia até aqui realizada e as devidas regulamentações entre os dois países, iremos abaixo apresentar um quadro comparativo entre as exitosas leis, cada uma em perspectiva própria no contexto político, econômico, social, territorial, cultura, de consumo, diversidade regional e opinião pública.

Quadro 3 – Comparativo entre as leis.

	Brasileira	Alemã
Área de aplicação	O objeto da lei e sua aplicabilidade cidadã, pública e privada, além da diversidade normativa em que se aplica a gestão dos resíduos sólidos. a Lei nº 12.305/10 não dispõe sobre aplicabilidade aos rejeitos radioativos pela razão dessa temática necessitar de uma lei específica.	A alemã se fixa em três pontos principais: a evasão, recuperação e eliminação de resíduos. Não se aplicam a ela: eliminação de carcaças de animais, também com leis específicas; combustíveis nucleares e outras substâncias radioativas, resíduos provenientes da prospeção, extração, preparação, tratamento e processamento de recursos minerais; substâncias gasosas que não estão em recipientes; substâncias descarregadas ou despejadas nas águas ou no sistema de esgoto; busca, recuperação, transporte, armazenamento, tratamento e destruição de agentes de guerra.
Definição	Na conceituação brasileira, há inovação e é a especificação como resíduos de bens nos estados sólidos e semissólidos, líquidos e gasosos que sejam proibidos os descartes em córregos e esgotos, simultaneamente, não haja viabilidade econômica para a valorização desses resíduos. A PNRS no Brasil já divide o termo descarte em dois conceitos: a destinação e a disposição ambientalmente adequadas.	A conceituação alemã é mais direcionada ao apoio na gestão dos resíduos sólidos. Para a Alemanha, o descarte ocorre no âmbito da valorização, da eliminação ou da não titularidade de um resíduo sem disposição ou viabilidade econômica adequada, demonstrando, assim, que existe uma correlação também entre as definições da lei.
Princípios básicos e obrigações de produtores e detentores	Destaquemos o Capítulo III, Seção I, que aborda as disposições gerais, especialmente no que diz respeito às	O artigo 4 da lei alemã dispõe sobre os “Princípios básicos da gestão de resíduos do ciclo

de resíduos e partes "Responsáveis pela Gestão de Resíduos"	responsabilidades dos geradores e do poder público. O artigo 25° da lei ressalta que tanto o setor público e o privado quanto a sociedade têm o encargo de resguardar a Lei nº 12.305/10 em território nacional. Logo depois, notadamente, evidenciamos, o artigo 28, o qual trata das demandas dos geradores de resíduos domiciliares, enfatizando a responsabilidade de devolução de produtos específicos estes dispostos no artigo 33. Fora isso, não possuem responsabilidades extras, apenas a disposição adequada em benefício da coleta ou coleta seletiva. Um dos conceitos considerados mais importantes é apresentado na Seção II, intitulada "Da Responsabilidade Compartilhada". Em seguida, no artigo 33, é evidenciado o conceito de logística reversa, que une os pontos principais dessa análise, no caso, o pós-consumo e o ciclo de vida do produto. Desta feita, o artigo dispõe sobre a implementação e a estruturação dos sistemas de logística reversa sem apoio institucional do setor público, apenas com a gestão dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Por fim, o artigo 36 enfatiza que, apesar das demandas para o setor privado, é responsabilidade do município e dos órgãos competentes do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos elaborar e executar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Os artigos 37 e 47 também fornecem diretrizes importantes para a gestão eficaz da Política Nacional de Resíduos Sólidos no contexto do pós-consumo e ciclo de vida do produto. O artigo 47 da legislação destaca quatro pontos proibitivos sobre a gestão de resíduos no país: I - Proíbe o lançamento de resíduos em praias ou em quaisquer corpos hídricos. II - Proíbe o lançamento in natura a céu aberto, com exceção dos resíduos de mineração. III - Proíbe a queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade. IV - Proíbe outras formas de gestão de resíduos vedadas pelo poder público. No entanto, nos incisos I e II, respectivamente, o primeiro destaca que em casos de urgência de saúde pública, sem especificar quais seriam esses casos, há a possibilidade de queima de resíduos a céu aberto, desde que fiscalizada pelo setor público do Sisnama e do SNVS. A regulamentação brasileira reforça, no inciso II, do artigo 47, a partir do devido licenciamento, que está garantida a proteção para o não extravio de poluentes das bacias de decantação de resíduos ou	fechado de substâncias". Assim, uma das primeiras instruções do artigo é sobre a redução do uso de resíduos em quantidade e nocividade, ou seja, deve ser evitado. Quando a prevenção não é possível, o artigo orienta para a reciclagem ou reutilização dos resíduos, visando também ao ganho de energia. Além disso, o texto detalha a agenda preventiva, enfatiza medidas tanto para a gestão interna das fábricas quanto para o design de produtos com baixo desperdício e o comportamento do consumidor voltado para produtos de baixa poluição. Sobre a reciclagem, é ressaltada a sua conceituação tradicional que trata sobre o gerenciamento de resíduos a serem reciclados. Assim, o trecho afirma que a tecnologia envolve a troca de matérias-primas por resíduos, assim como processos para o retorno dos resíduos para sua função pioneira, ou outras, menos a transformação energética. É salientado que a reciclagem deve ser priorizada quando o objetivo principal é a reutilização dos resíduos, não apenas a remoção de componentes poluentes. o artigo 36 da lei alemã, que trata também da reciclagem de substâncias e recuperação de energia, dispondo sobre tais tratativas a partir da devida prioridade à forma de valorização que seja mais compatível com a proteção do meio ambiente, podemos identificar diferenciações que retratam as principais características de cada legislação.

	rejeitos industriais ou de mineração para corpos hídricos.	
Responsabilidade do produto	Para a pesquisa, não há paralelos claros entre a lei brasileira e os artigos destacados.	Os objetivos de sustentabilidade que a normativa prioriza nesse tema e nos demais tratados como intrínsecos à melhor gestão dos resíduos em seu país. Os pontos prioritários são: I. Combate à obsolescência da produção, visando à redução da geração de resíduos descartáveis e seu uso excessivo, promovendo uma nova consciência ambiental baseada no consumo consciente e na educação ambiental. II. Projeto de produtos com facilidade de recuperação e eliminação após o descarte, em equilíbrio com toda a cadeia produtiva, priorizando o ciclo fechado do produto e dentro dos critérios socioambientais do país. O próximo destaque é o artigo 23, que trata das proibições, restrições e rotulagem relacionadas ao tema. Este artigo detalha sete pontos: I. Dispõe sobre embalagens e recipientes específicos que podem ser recuperados, eliminados adequadamente ou reutilizados. II. Estabelece as condições para os resíduos que não são autorizados para circulação, incluindo produtos que emitam poluentes nocivos em seu gerenciamento pós-consumo e não possam ser evitados. III. Ressalta a importância de produtos específicos apoiarem a disposição final de resíduos,

		principalmente quando isso suporta a reutilização ou recuperação dos resíduos pós-consumo. IV. Requer rotulagem específica dos produtos para garantir sua devolução, conforme as regras da lei. V. Determina que resíduos compostos por substâncias nocivas só podem circular se forem marcados e rotulados para logística reversa, assegurando a recuperação ou eliminação adequada após o consumo. VI. Enfatiza a importância da comunicação ao consumidor e da rotulagem com descrição da composição e origem do produto. VII. Define a necessidade de rotulagem, incluindo informações sobre a quantidade do depósito, nos casos em que é cobrada uma taxa para devolução de produtos. O artigo 24 da legislação aborda a “obrigação de devolver certas mercadorias e obrigação de aceitar mercadorias devolvidas". Ele é subdividido em dois principais pontos. No primeiro, destacam-se quatro pontos essenciais: 1. A circulação de resíduos deve ser limitada apenas àqueles que não puderam ser devolvidos aos fabricantes. 2. Fabricantes ou distribuidores têm a opção de aceitar a devolução de produtos

		ou estabelecer uma taxa de arrecadação para isso, sendo responsáveis por essa devolução. 3. Eles podem optar por aceitar as mercadorias onde foram comercializadas, ou onde serão devolvidas. 4. Há a obrigação de cadastrar os geradores de resíduos devolvidos junto aos órgãos competentes, incluindo informações sobre o tipo, quantidade, recuperação e eliminação desses resíduos, com arquivamento de anexos relevantes para notificação, se necessário. No segundo ponto, também com quatro destaques, são estabelecidas as obrigações adicionais dos produtores, detentores de resíduos e partes responsáveis pela gestão deles, especialmente no contexto do ciclo fechado de substâncias: I. Responsabilidade por custear os valores relacionados à aceitação, recuperação e descarte de resíduos que são impostos. II. Obrigações impostas aos possuidores de resíduos para conceder os produtos aos fabricantes ou distribuidores. III. Diretrizes sobre como os resíduos devem ser concedidos para fornecimento, coleta e transporte, incluindo transporte de resíduos obrigatórios pelos proprietários. IV. Enfatiza a importância da cooperação entre as partes responsáveis pela gestão dos resíduos na aceitação dos produtos em suas

		devoluções e na coleta dos produtos, visando ao ciclo de vida da cadeia produtiva.
Responsabilidade de Planejamento	A lei brasileira trata desse tópico no artigo 24 desta legislação, deste modo, são descritos os tipos de planos que a regulamentação acata para o território nacional. Desta feita, a PNRS relata como possíveis planejamentos: I. Plano Nacional de Resíduos Sólidos. II. Planos Estaduais de Resíduos Sólidos. III. Planos Microrregionais, Planos de Resíduos de Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas. IV. Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. V. Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. VI. Planos de Gerenciamento de Resíduos. Finalizando o artigo, há a informação sobre a obrigatoriedade dos planos serem divulgados oficialmente, no âmbito do controle social, com base nas leis 10.650, de 2003, referente a dados técnicos disposto no Sisnama e na 11.445, de 2007, especificamente, no artigo 47 da lei de saneamento da época. No entanto, com o Novo Marco Legal do Saneamento, a especificação encontrada no antigo artigo 47 foi revisada. Anteriores a PNRS, no caso, a Lei 11.445/2007, que, em 24 de junho de 2020, se tornou uma nova lei. A pesquisa indaga também se teremos o esfacelamento “apenas” da primeira lei do saneamento pós-constituinte ou outras leis terão esse mesmo caminho, dentre elas, a PNRS. Sabe-se que a Lei 14.026/2020 (a antiga 11.445/2007) altera questões-bases da legislação anterior, como também pontos importantíssimos e característicos da 12.305/10, inclusive no âmbito do planejamento e obrigações (BRASIL, 2020).	As obrigações e diretrizes para a elaboração e gestão de planos de resíduos de acordo com a legislação alemã. Alguns dos pontos prioritários incluem: 1. Os objetivos de prevenção e recuperação; 2. As instalações de eliminação de resíduos utilitários para prover seu objetivo de disposição ambientalmente adequada dentro das fronteiras nacionais. No desenvolvimento dos planos de resíduos, conforme o artigo 29, devem ser considerados: I. Instalações de eliminação de resíduos autorizadas. II. Áreas adequadas para instalações de eliminação de resíduos, como aterros, levando em conta as necessidades de gerenciamento em um período de 10 anos. III. A conformidade com as legislações de planejamento urbano e regional do país. IV. Consideração das obrigações do Artigo 29 no planejamento das diretrizes para aterros. V. Administração mútua do gerenciamento dos planos de resíduos entre os responsáveis. VI. Envolvimento das associações responsáveis pela geração de resíduos na criação dos planos. VII. Existência de regulamentação prévia para a elaboração das diretrizes dos planos. VIII. Estabelecimento de prazos para a formulação dos planos,

		revisados a cada cinco anos. As contestações ao método de aprovação dos planos devem ser apresentadas dentro do prazo legal determinado. Por fim, o artigo 36 trata do encerramento de tecnologias ambientalmente inadequadas para a disposição de resíduos, especialmente aterros sanitários. Nesse caso, o responsável pelo aterro deve comunicar ao órgão competente sobre o encerramento e cumprir diversas obrigações, incluindo o tratamento do solo, a publicitação dos índices negativos de impacto ambiental e o cumprimento das obrigações conforme estabelecido no artigo 32.
Promoção de vendas	A normativa brasileira também destaca essa mesma orientação inspirada na legislação alemã, no entanto os pontos da lei sobre gestão do ciclo fechado dependem de uma gama de decisões e acordos que não estavam com prazos definidos na lei. Assim, as duas leis referenciam as obrigações do setor público às decisões relacionadas com a institucionalização do pós-consumo, da logística reversa a ser gerenciada pelo setor privado.	A Lei Alemã obriga que agentes dos órgãos federais do país realizem ações e projetos em seus departamentos que estejam em consonância com artigo 1 da política europeia. Ainda que tenham como objetivos a promoção da gestão sustentável dos resíduos sólidos, dentro de seu escopo e alcance. Assim, há a priorização de compras de materiais e bens de consumo duráveis, destacando a conexão com os artigos 4 e 5 da mesma lei. A legislação alemã atribui uma relevante importância às diretrizes da economia circular na gestão dos resíduos sólidos do país. Consequentemente, as aquisições governamentais vão desde produtos duráveis, simples reparação, reutilizáveis ou recuperáveis, além de materiais que, em seu descarte, tenha um menor alcance poluente, como também que os fornecedores dos órgãos públicos cumpram o que a lei preconiza para o país. Há um claro aceno contrário à obsolescência da produção.
Supervisão	Esse tópico relativo à fiscalização da Política de Gestão de Resíduos Sólidos no Brasil se encontra resumidamente no Capítulo III, especificamente, nos artigos 8 e 10, assim como nos Artigos 71 e 76, referentes ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos	O artigo 40 da política de gestão de resíduos da Alemanha aborda a questão da "Supervisão Geral", focando na prevenção de resíduos e nas diretrizes para valorização e eliminação desses, tudo sob

	Sólidos – Sinir. Do artigo 8, podemos destacar o ponto V – O monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária, esse sendo um dos instrumentos da PNRS. Os demais instrumentos da PNRS são: I. Os planos de resíduos sólidos. II. Os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos. III. A coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. IV. O incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Em relação ao artigo 10, pontuamos que se trata da Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos no Distrito Federal e demais municípios brasileiros.	supervisão regulamentada por lei. Os segmentos obrigados a comunicar suas operações, instalações e outras áreas sujeitas à fiscalização incluem: I. Produtores ou proprietários de resíduos. II. Setores obrigados a realizar o gerenciamento de resíduos. III. Operadores de instalações de recuperação e eliminação de resíduos, mesmo que algumas unidades ou áreas tenham sido desativadas. IV. Antigos operadores de usinas de recuperação de resíduos, incluindo os de fábricas encerradas. V. Operadores de instalações de águas residuais. VI. Operadores de instalações responsáveis pelo controle de emissões de poluentes em usinas onde os resíduos são valorizados e/ou eliminados. O artigo 40 também estabelece que as mesmas pessoas que fornecem informações devem garantir a inspeção pelo setor público ou terceirizado para a função de supervisão, conforme definido na lei. A responsabilidade pela operação de supervisão recai sobre os operadores ou proprietários das usinas. Além disso, há penalidades em casos de não acessibilidade do supervisor aos dados e áreas que requerem fiscalização obrigatória. No artigo 41, destacam-se os requisitos preconizados na normativa alemã que necessitam de fiscalização específica. Isso inclui requisitos especiais para gestão e

		descarte de resíduos de empresas comerciais ou outras empresas ou instituições públicas, especialmente aqueles que podem representar uma ameaça para a sanidade ambiental da região, seja na qualidade da água, do ar ou ainda ter alguma característica explosiva devida ao descarte inadequado, como também promover doenças transmissíveis No último ponto do artigo autoriza o Governo Federal, interessados (artigo 60), por decreto estatutário e com o consentimento do Bundesrat, quais resíduos devem ser destinados para recuperação. São eles: Resíduos que requerem supervisão especial, como garantido na lei e no parágrafo 1, além dos que, para sua recuperação, devido a sua natureza, são necessários dispositivos específicos, ou seja, são resíduos que para sua recuperação exigem uma relevante fiscalização.
Obrigação de fornecer informações adequadas	Na lei brasileira, a abordagem é vista como um dos princípios da PNRS e com destaque nos planos institucionais para a melhor gestão dos resíduos em território nacional.	No tópico Alemão “Obrigação de fornecer informações adequadas”, encontramos, no artigo 38, as características dessa questão. Primeiramente, o setor público responsável deve fornecer informações sobre pontos da gestão de resíduos referentes ao seu gerenciamento ou contratar terceiros para fazer esse serviço. Os pontos a serem publicitados são: Obrigações das Partes de Direito Público pela Gestão de Resíduos; Desempenho de tarefas por Associações; Desempenho de tarefas por Órgãos Comerciais Auto administrativos. Logo em seguida, observamos que, a partir de pedido oficial, os órgãos competentes tem a obrigação de fornecer ao solicitante dados informativos sobre a eliminação de resíduos como destacado na política.
Organização da Empresa, Diretor de Gestão de Resíduos e Procedimentos Facilitados para *sites*	Na Lei Brasileira, não há ponto da legislação diretamente compatível a esse tópico da regulação alemã. Entretanto, a partir do Capítulo III da PNRS, respectivamente, em relação ao título “Das Responsabilidades dos Geradores e do	A prerrogativa alemã chama-se “Obrigações de fornecer notificações sobre a organização da empresa”. Assim, sendo um órgão público ou uma empresa privada

(sítios eletrônicos) auditados da empresa	Poder Público", podemos evidenciar um paralelo com a questão referida nos artigos 25 ao 29 da Lei 12.305/10, que dispõem sobre as responsabilidades dos atores da gestão de RS na execução da lei. Outra compatibilidade que podemos traçar seria em paralelo com o artigo 30 no âmbito "Da Responsabilidade Compartilhada"	representados por diversos membros, será obrigatório notificar qual representante responderá pela instituição no âmbito da gestão de RS. Uma das notificações será sobre as responsabilidades de operação de instalação e autorização no âmbito da lei de controle de emissão de gases no país. Nessa normativa, o operador ou proprietário está regulamentado por essa lei federal de controle de emissões de poluentes. Apesar disso, as demais autoridades da devida instituição não deixam de ser responsabilizadas no caso de descumprimento de algumas das normativas citadas acima. Além disso, o representante nomeado como responsável por tais cumprimentos deve ter como uma de suas funções a constante informação à autoridade de fiscalização: um roteiro de gerenciamento que comprove o respeito à prevenção, recuperação e eliminação ambientalmente compatível ao que é exigido no país.

Fonte: Leis de Resíduos Sólidos Brasileira (2010) e Alemães (1986, 1994).

2.10.1 Conclusão sobre a influência da lei alemã na brasileira

Como resposta sobre a influência da legislação alemã e europeia na PNRS, após a nossa análise, constatamos que a primeira diferença é em sua temporalidade. Percebemos que, em um pouco mais de duas décadas, a Alemanha aprimorou a gestão de resíduos sólidos em três leis com disposições mais assertivas. Na normativa alemã, é clara a obrigatoriedade dos setores responsáveis pelas etapas de produção e do pós-consumo do produto descartado (desenvolvedores, fabricantes, comerciantes e outros) serem legalmente responsabilizados pela execução dos objetivos da gestão de resíduos do ciclo fechado de substâncias. Ademais, a legislação alemã é mais concisa desde seu objetivo, área de aplicação, princípios básicos da gestão de resíduos do ciclo fechado de substâncias, com um teor menos conceitual e mais voltado à gestão dos resíduos. Por fim, há maior diversidade no âmbito da disposição final ambientalmente adequada. Não apenas o aterro sanitário, como acontece na legislação brasileira.

Assim, aprofundando uma análise comparativa, podemos destacar, ainda, a crítica do trabalho à (não) implementação da “Responsabilidade Compartilhada”, em relação ao que é realizado na Alemanha, no quesito coparticipação do setor público e privado na gestão dos resíduos alemães. Nesse sentido, afirmamos que o empresariado europeu é mais onerado do que o brasileiro, a obrigatoriedade da gestão de resíduos do ciclo fechado não se encontra apenas da lei, como também em sua diretriz de execução, com prazos e responsáveis definidos, e em seu campo organizacional. Além disso, há, na regulação alemã, uma agenda preventiva que se diferencia da brasileira por enfatizar o design do produto com baixo desperdício de matéria-prima e uma orientação para um consumo mais sustentável, ou seja, de diminuto desperdício e pouca poluição em sua produção. Diferente da PNRS, a questão da redução do uso de resíduos em montante e toxidade não se encontra apenas nos objetivos e definições, mas também no artigo 4, com bastante destaque e diretrizes de gestão claras. Importante, também, é observar a diferença sobre as possíveis valorizações do produto consumido. Na Alemanha, há a possibilidade da reciclagem, reutilização sem o “descarte” das usinas de energias com tecnologia do pós-consumo.

Outro destaque é a responsabilização do produtor, tópico que não há paralelo na lei brasileira. Encontramos, na lei alemã, que os produtos têm, em seus projetos, uma obrigatoriedade de serem desenvolvidos, produzidos e comercializados com enfoque na facilitação do pós-consumo, no intuito da recuperação e eliminação dos resíduos de maneira ambientalmente adequada. Fica claro que, dentre as prioridades na gestão dos resíduos no país, há um importante aceno ao setor produtivo germânico e europeu, esse sendo: o combate à obsolescência da produção. Além dessa diretriz, no sentido de redução de fabricação de resíduos descartáveis, há, simultaneamente, uma agenda educativa em prol do consumo consciente. Assim, educando a população e, consequentemente, alimentando uma opinião pública atuante sobre o tema. Ainda como destaque em relação às obrigações do empresariado alemão, temos: priorização de matérias-primas secundárias na fabricação de seus produtos e uso de resíduos recuperáveis; rotulagem dos produtos com suas composições para as devidas valorizações ou eliminações dos resíduos; e compartilhamento de informações sobre o pós-consumo do produto.

No âmbito do setor público, concluímos que os governos, na Alemanha, são mais responsabilizados pela gestão dos resíduos do que no Brasil. A constatação se

dá pelos seguintes fatores: o plano de resíduos deve priorizar especificações desde a agenda preventiva até a etapa estrutural do gerenciamento de resíduos sólidos. Assim, o planejamento alemão trata, inicialmente, dos objetivos de prevenção e recuperação de resíduos, como também das instalações de tecnologias para a eliminação de resíduos autorizados, além de espaços apropriados para aterro sanitário e outras tecnologias para disposição final. Como destaque, podemos frisar a comunicação das tecnologias possíveis para as usinas de eliminação de resíduos, além do plano conter etapas para o recorte de uma década de gestão do lixo e o plano em questão deve estar em consonância com o planejamento urbano e regional alemão (simetria nacional da ordem de execução dos planos de gerenciamento), os comitês dos geradores de resíduos devem ser incluídos na elaboração dos planos (necessidade de regulação prévia ao planejamento), método de aceite dos planos e burocracias administrativas e revisão dos planos a cada cinco anos. Por fim, no artigo 36 da legislação europeia, encontramos o direcionamento sobre o encerramento de tecnologias para a disposição de resíduos. Assim, para o encerramento de aterros, o antigo responsável deve priorizar pela transparência e discriminar os documentos sobre o tipo de aterro, área, procedimentos operacionais e publicizar os índices de impacto ambiental. Desta feita, enquanto o planejamento alemão prioriza as etapas e tecnologias para o gerenciamento de resíduos sólidos, a PNRS dispõe sobre planos no âmbito das escalas: municipais, estaduais, intermunicipais e microrregionais.

Finalizando os aspectos diferenciados da gestão dos resíduos europeus no setor público, destacaremos a supervisão do campo organizacional do país. Posto isso, nos termos da “Supervisão Geral” da lei alemã, a configuração dos conceitos e diretrizes alemães, nos pontos destacados neste trabalho, são alvos de fiscalização no país. Desta feita, a questão da prevenção de resíduos, proibições, restrições e rotulagem, referentes à produção e descarte ambientalmente adequados, como também ao ciclo de vida do produto, valorização e eliminação de resíduos são eixos prioritários de supervisão. Para além das diretrizes, há a obrigatoriedade de divulgação e transparência dos dados em relação a alguns segmentos, operações, instalações e outras áreas constritas à fiscalização própria ou terceirizada da gestão e gerenciamento dos resíduos. Dentre essas áreas, os responsáveis sujeitos a supervisão são: produtores ou proprietários de resíduos; setores obrigados a realizar o gerenciamento de resíduos; operadores de instalações de recuperação e eliminação de resíduos, incluindo unidades ou usinas encerradas; antigos operadores de usinas

de recuperação de resíduos, como também os das fábricas com operações finalizadas; e operadores de instalações de águas residuais. Por fim, operadores de instalações com a responsabilidade de controle de emissão de poluentes em usinas nas quais os resíduos são valorizados e/ou eliminados. Logo em seguida, encontramos, na regulação alemã, especificamente no artigo 41, uma norma significativa que trata da especificação dos resíduos e requisitos com obrigatoriedade fiscalização. Assim, são indicados para recuperação resíduos que requerem supervisão especial através de dispositivos específicos e, para isso, tais descartes exigirão uma robusta fiscalização. No Brasil, apesar do destaque ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) na Lei nº 12.305/10, há uma lacuna não apenas na implementação da lei, mas também na fiscalização da mesma.

Aparentemente, a legislação brasileira é influenciada pelas normas europeias, especialmente no que diz respeito às leis germânicas mais antigas e não pelas mais modernas e assertivas. As leis de 1972 e 1986 são bastante próximas do que a 12.305/2010 preconiza para a gestão de resíduos do país a partir de 2010. Outra convergência dá-se na tentativa dos legisladores brasileiros em agir paralelamente com a cronologia das leis alemãs (apesar dos resultados diferentes). Assim, as tentativas de estabelecimento de normas alemães sobre resíduos sólidos ocorrem em momentos próximos no tempo. No entanto, fica o questionamento pela Lei Alemã de 1994, e suas revisões não terem sido plenamente encontradas na lei brasileira, já que tal base normativa é pioneira em muitos pontos e a mais bem avaliada no mundo. A pesquisa acredita que, pela falta de um campo político e econômico relativo estratégico para o mercado verde, pela ausência de robusta fiscalização ambiental, pelo baixo número de recursos humanos da área no país e pelo baixo orçamento institucional para a gestão do meio ambiente em território nacional, a última lei alemã não teria influência sobre a legislação no Brasil, diferentemente das duas leis germânicas anteriores (1972 e 1986), essas com clara influência na normativa brasileira aprovada em 2010.

Curiosamente, o Plano Nacional de RS, que, após uma década da instituição da Lei 12.305/10, foi aprovado no mesmo ano do novo marco legal de saneamento, campo com amplo apoio político e econômico nos últimos anos no país. Concluindo, há certa influência entre as leis, todavia há uma estrutura de país muito diferenciada entre as duas nações, como também uma ampla assimetria entre a opinião pública

sobre a questão ambiental. Fora isso, há artigos mais abertos em suas disposições do que os dispositivos da normativa alemã, além dos pontos acima citados.

3 PRIMEIRA FASE DA TRAMITAÇÃO

Nesta seção, será abordada a primeira fase da tramitação do Projeto de Lei (PL) que deu origem à Política Nacional de Resíduos Sólidos brasileira (Lei 12.305/2010). Essa fase tem início com a proposição do PL 354 de 1989, de autoria do senador Francisco Rollemberg (à época, senador pelo PMDB de 1985 – 1991), que foi transformado em PL 203 de 1991 na Câmara dos Deputados, e é concluída junto aos trabalhos da Comissão Especial que funcionou entre 2000 e 2002. Esta comissão reuniu todos os projetos que foram apresentados no período sobre o tema, analisando-os e, frente aos conflitos políticos e interesses de diversos atores, arquivando proposições sobre temas específicos e permitindo que outros permanecessem na agenda política das casas legislativas.

3.1 Início da tramitação da lei de resíduos

A cronologia da legislação de resíduos sólidos no Brasil segue uma linha do tempo bem diferente da alemã. A brasileira passou 21 anos, em uma arena legislativa conflituosa, para ser aprovada e, após 10 anos de aprovada, continuar sem ampla aplicabilidade. A europeia possui, em 22 anos, três leis, uma decorrente da outra, assim, aprimorando o objetivo da lei para torná-la mais assertiva. Além disso, a legislação alemã vem sendo objeto de acordos constantemente atualizados e que influenciam toda União Europeia e outros países em maior ou menor proporcionalidade (Lima; Fernandes; Sousa, 2019).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil dá seus primeiros passos a partir do Projeto de Lei 354/89. No entanto, é reconhecido como seu marco zero o PL 203/91.

> As primeiras iniciativas legais voltadas para a regulamentação da gestão dos resíduos nos remontam a 1989, com o projeto de lei 354, apresentado pelo Senador Francisco Rollemberg (PFL/SE), no Senado Federal. Tratava-se de projeto voltado para disposição final de resíduos de serviços de saúde que foi lido no expediente da sessão em 27 de outubro de 1989 e publicado no Diário Oficial do Congresso Nacional (DCN), no dia 28 de outubro de 1989. O documento foi repassado para análise da Comissão de Assuntos Sociais, que aprovou a matéria em 20 de novembro de 1990, e o Senador Jammil Haddad (PSB/RJ), em 04 de dezembro de 1990, fez a leitura do parecer favorável ao PL. Ainda em dezembro de 1990, a Presidência comunica ao Plenário o término do prazo da tramitação da matéria. Já em 05 de março de 1991, o PL 354/89 que ‘Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos serviços de saúde’ (Brasil, 1989) é submetido à revisão na Câmara dos Deputados com as devidas assinaturas

> dos parlamentares. Em suma, após ser aprovado por aquela casa (Senado), o PLS nº 354, de 1989, tramitou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) nº 203, de 1991. O PL 203/91 é considerado o marco zero da política nacional de resíduos sólidos. O instrumento foi apresentado pelo Senador Francisco Rollemberg (PFL/SE) (Morais, 2015, p. 58-59).

Iremos observar e pontuar alguns marcos da lei que podem ser considerados como pioneiros da construção ou de fases específicas que fizeram a legislação ter tido andamento até a sua aprovação. Inicialmente, destacaremos os primeiros projetos de lei posteriores aos de 1989 e de 1991. A tramitação da futura lei de resíduos sólidos começa com constantes atrasos e extravios. O ofício 41 assinado pelo deputado Fábio Feldmann após o seu deferimento, foi interrompido por quase 1 ano em seu pedido de audiência para o projeto de lei. No fim de 1992, houve a revisão do pedido. Logo em seguida, ocorreu a aprovação do encaminhamento do projeto de lei 203/91 (Morais, 2015).

Sobre o momento inicial da tramitação, quando outros projetos foram apensados aos 203/91, incluindo o de autoria dele (3333/92), Fábio Feldmann, relembrou, que: “[...] quando o projeto é aprovado no Senado e vai para a Câmara, ele tem precedência, quer dizer, é uma regra como quando um projeto vai para o Executivo e para Câmara, ele tem precedência”. Acerca da definição sobre precedência, “os outros projetos tramitando ou projetos apresentados depois são apensados nesse”. Em sequência, afirmou o que aconteceu,

> Eu acho que foi uma estratégia de obstrução apensar no projeto de serviço de saúde. E eu até tentei desmembrá-lo de projetos de deputado(s) do Rio de Janeiro. Cheguei a conversar com ele(s) para dizer, olha, o projeto do Senado não tem a vigência do teu projeto, portanto o projeto está apensado no projeto do Senado, mas eu politicamente não consegui desapensar, quer dizer, ele ficou vinculado ao projeto do Senado(Feldm ann, 2022)

Paralelamente a essa trajetória legislativa da futura de lei de resíduos, tivemos semelhanças nos destaques de outros parlamentares e autores de projetos de leis contemporâneos aos de 1989, 1991 e 1992. Dessa maneira, o deputado federal Sidney Miguel (PV/RJ) traz à tona que os resíduos hospitalares eram misturados numa época de ausência de mecanismos e instrumentos sobre o tema. Simultaneamente, ocorria o mesmo com a questão nuclear, resíduos radioativos, etc. Sidney recordou (2022):

> Então, eu era muito ligado a esse pessoal, e nós começamos essa série de embates. A ferramenta foi uma estratégia para criar um ambiente institucional organizado e não havia como tratar resíduos perigosos, que ameaçavam

> todos os resíduos, o que poderia criar um problema para saúde pública, começando pelo saneamento, e os resíduos sólidos estavam à mercê de ausência total de encaminhamento de política pública.

A ferramenta referida que o parlamentar destacou foi o Projeto de Lei 4313/93, que dispunha sobre o gerenciamento de resíduos perigosos. Assim, a disposição de gestão dos resíduos perigosos foi apensada à tramitação do 203/91. No entanto, o PL foi desapensado ao referido processo legislativo por solicitação do próprio autor do 4313/93.

> Então, teve ali um embate conceitual, ou na verdade, não havia do outro lado uma questão conceitual alguma, apenas um *lobby* do agro com a interferência do deputado Inocêncio Oliveira, que estava atuando nesse momento. Foi o que me levou a tentar a desmembrar meu projeto de lei, havia a tentativa de diluí-lo em uma questão geral. E eu reagi pedindo o desmembramento do meu projeto 4313/93 (Miguel, 2022).

Para Sidney, foi uma disputa solitária, pois havia pouca importância às questões ambientais. Ele citou Fábio Feldmann, mas como autor de projetos com disposição e público diferentes das proposições dele, apesar do também caráter ambientalista. “Enfim, foi uma luta árdua, fomos avançando, e isso que eles fizeram para integrar o meu PL ao PL genérico (203/91) foi feito lá pelos escaninhos da Câmara, para esvaziar o meu trabalho. E aí, eu reagi pedindo a separação do projeto”, reforça o antigo parlamentar.

Outras legislações também foram alvo dessas estratégias parlamentares durante o processo legislativo. O que denota um padrão nas tomadas de decisão em uma série de acatar pressões empresariais voltadas a minimização de custos com a gestão de resíduos. Assim aconteceu com a “Lei de Crimes Ambientais” que se originou em iniciativas do Poder Executivo federal e que manifestava a intenção de unificar a legislação sobre o tema” (Acselrad; Bezerra, 1999, p. 51).

Ainda sobre o padrão de constantes atrasos e extravios no processo legislativo do 203/91, Fábio afirma que obstruíram o projeto dele e não somente o 3333/92, como também projetos com disposição sobre pilhas e baterias. No relato do parlamentar, foi mencionado que tais disposições foram absorvidas pela resolução do Conama. Segundo ele, o Conselho Nacional do Meio Ambiente se inspirou nos projetos de lei deles. Apesar das disposições terem sido publicadas, para Feldmann “houve uma obstrução”. Por fim, resumiu como funciona a obstrução no Congresso. “É não deixar o projeto de lei tramitar na casa legislativa”.

Consequentemente, esse foi o primeiro passo para ampliação da conceituação dos resíduos na regulação para além dos serviços de saúde. Desse modo, o já referido Projeto de Lei 3333/92, de autoria do então deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP), foi o primeiro anexado ao 203/91. Apesar do 203/91 ser considerado o marco zero da PNRS, “[...] muitas vezes, quando se fala de política nacional de resíduos sólidos, as pessoas não citam o meu projeto, mas o meu projeto foi o primeiro a propor uma ideia”, afirmou Fábio. Posteriormente, identificamos uma série de outras possibilidades sobre essa afirmação.

Especificamente a processo, conteúdo, atores e grupos envolvidos no 3333/92, o autor do PL confidenciou que um projeto para ser apensado, impreterivelmente, ele é burocrático ou político. Ainda sobre processo legislativo, para ele, não teria tamanha importância regimental para o atraso na tramitação legislativa. “O que eu posso te dizer é que não é questão regimental, é questão política de impedir a tramitação do projeto”. Ou seja, a questão é outra. Relativamente ao acontecido, o ambientalista ainda disse que foram surgindo projetos diversos, mas ele não conseguiu aprovar o projeto específico relacionado à gestão de resíduos e saiu da Câmara dos Deputados em 1995. No entanto, ele obteve vitórias em outros projetos de políticas nacionais, como a de educação ambiental e outros. O da Mata Atlântica foi apresentado em 1992 e aprovado em 2006, apesar dos conflitos com a bancada de Santa Catarina. Assim, “[...] o meu projeto referente aos resíduos sólidos foi o que enfrentou maior resistência. [...], mas aí o que eu posso dizer é que a resistência foi do setor empresarial”, relembra Feldmann.

Seguindo no ambiente externo, o parlamentar assumiu a secretaria de meio ambiente de São Paulo. Nesse momento, “[...] eu até promovi e tentei promover audiências em São Paulo sobre o projeto, e eu vou ser franco, **houve um boicote**, claro”, disse Feldmann. Concluindo, sobre o processo de tramitação, o autor do 3333/92, disse que: “Então, você vê que não tem explicação para um projeto de 92 só ser aprovado em 2010”. Ainda que existisse cerca 70 projetos com muita convergência, incluindo os de Feldmann e de Luciano Zica.

Por outro lado, vozes dissonantes de Luciano Zica e Fábio Feldmann foram testemunhas sobre a questão da importância do processo legislativo. Para Fábio, a questão política é mais decisiva do que a regimental. No entanto, a voz dissonante de Zica chamou atenção para o fato de que “o mecanismo da tramitação é cruel”. Para Luciano Zica, há crueldade na lógica do parlamento, pois se você não se reelege, e

você tem um projeto, ele é arquivado. E assim, aconteceu com as muitas iniciativas do deputado de Campinas (SP). Não havia um campo político, partidos, grupos de parlamentares, bancadas suficientes para a continuidade política de projetos da área. Desta feita, o acumulado podia (pode) ser jogado fora pela falta de um espaço institucional consolidado na agenda política parlamentar sobre o tema.

No entanto, as tratativas levaram a tramitação da futura lei de resíduos mais adiante até a sua aprovação final. Assim, as forças políticas que impulsionaram a aprovação da política (2010) deram seus primeiros e importantes passos na última década do século XXI. Desta feita, iniciaram as discussões sobre a importância de uma política nacional de resíduos. Esse tema foi amparado pelas resoluções do Conama. Na ocasião, não havia uma norma, uma legislação, existia apenas uma iniciativa do senador Francisco Rollemberg, o PL era o 203/91 (antes, 354/89). “O projeto não andou naquele primeiro mandato, aí vem a eleição de noventa e oito, e eu não fui reeleito. Consequentemente, com a minha não reeleição, o projeto acabou sendo arquivado”, destacou Zica (2022). Apesar desse percurso difícil, para o parlamentar, a primeira década da tramitação foi primordial para a caminhada até a homologação da 12.305/10.

3.2 Atores da legitimação e a construção da política de resíduos no Brasil

Os primeiros debates sobre o tema de resíduos sólidos aconteceram em paralelo à redemocratização do país e à promulgação da Constituição de 1988. Nesse espaço de tempo, algumas instituições se destacaram e ajudaram a promover a legitimação do lixo como um problema socioambiental. Dentre essas, tivemos: Fórum Lixo e Cidadania, Movimento Nacional dos Catadores, Instituto Ethos, Abes (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental) e Instituto Pólis (Brasil, 2013).

Nesse processo de construção da política, especificamente da fase da tramitação, destacamos o contexto de um dos principais atores da lei de resíduos no Brasil, no caso, os primeiros operadores da reciclagem, (a)s catadora(e)s de materiais recicláveis em paralelo com a experiência dos atores mapeados na construção da PNRS. Retornando ao início da década de 1990, Zica rememorou sua relação com a luta dos catadores: “Enfim, quando eu fui reeleito vereador em 92, continuei essa relação com as cooperativas, era uma coisa difícil, porque o governo não tinha

consciência (socioambiental) e a população também não. Além de que não tinha muita informação legal para fazer andar a coisa. Posteriormente, eu fui eleito deputado federal em noventa e quatro, mas fui eleito para o Congresso Nacional, com um compromisso muito voltado para as áreas de energia, petróleo." No entanto, o histórico do deputado ter tido um caráter combativo em relação à incineração, reforça o apoio e a preocupação do antigo parlamentar com a causa dos catadores e catadoras. Em consonância com Zica, "então, a ideia da política era que isso [catadores] fosse evoluído com o tempo", afirmou Ronaldo Hipólito sobre a fase inicial da construção da política e a legitimação dos catadores, prefeituras e contratos durante a tramitação da lei. Durante a elaboração da lei, foi sendo criada uma espécie de campo organizacional pela sustentabilidade dos/as catadores/as em meio a uma nova regulação.

Paralelamente ao início da tramitação, ocorria a Rio 92, que foi um marco para as regulações ambientais no país. Desta feita, novos temas e novos atores foram priorizados no debate, que inspirariam a construção da PNRS no parlamento. Apesar dessa legitimação construída e apoiada por eventos internacionais e ambientalização das instituições, surgiram novas questões conflitantes; "a logística reversa era um dos mais difíceis problemas", disse Kapaz. Ele ainda relatou que era um tema discutido nas empresas, mas em alguns seguimentos, como o eletroeletrônico, computadores, havia muita dúvida sobre a possibilidade de implementação. "As entidades de classe olhavam, entendiam, mas não conseguiam aplicar. Isso é importante para que você tivesse toda uma revolução em curso dentro, por exemplo, do varejo, que teria uma logística do zero, se você não conseguisse envolver a indústria e o varejo. Era importante que você tivesse toda a cadeia produtiva consciente da necessidade de fazer com que aquele produto final que foi levado e estava na loja. Para retorno teria que retornar e ser recuperado, reciclado pela empresa que produziu. Isso exigia uma articulação de cadeia produtiva muito forte e tinha dificuldade para articular isso. Não é uma coisa fácil", relatou um dos idealizadores do Instituto Ethos (2022).

No entanto, esse processo foi e continua de difícil implantação, o que mais se viu foi o fortalecimento de instituições e ONGs voltadas à educação ambiental, porém pouco avanço da logística reversa. "O Instituto Ethos e Acatu (Consumo consciente) eram realmente instituições fundamentais e prioritárias nesse processo", afirmou Emerson Kapaz.

Sidney de Miguel afirmou que a legitimação da agenda ambiental deriva mormente das calamidades públicas em comparação aos atos dos movimentos sociais de ambientalistas. O referido parlamentar e constituinte foi pioneiro em soluções para as pautas ambientais sem resolução durante as tomadas de decisão no Congresso Nacional. Nesse contexto, de ausência de instrumentos e mecanismo legais para a matéria, principalmente, referentes às adversidades urbanas correlatas aos crescentes problemas urbanos e sanitários, incluindo resíduos hospitalares e dos demais resíduos, novas iniciativas eram encaminhadas. A propósito, o parlamentar afirmou: “Comecei a me interessar e me expressar muito, e minha primeira ferramenta, que não usei nesse caso, porque também era meio dúbia a responsabilidade, tinha a questão ambiental, mas estamos no âmbito de direito difuso. Então, eu usava muito uma ferramenta de informações que tem legislação pesada de obrigatoriedade do Executivo e com crimes de responsabilidade inclusive, o que permite uma escalada de pressão”. Por conseguinte, Sidney Miguel (2022) esclareceu a estratégia no ambiente externo, sendo essa a

> [...] representação junto ao Ministério Público, que tem a cura dos direitos difusos amplamente falando, e que eu passei a usar muito isso, fazia dois, três recursos por semana no Ministério Público, representações e fazia uma pressão organizada. E tive uma relação muito boa e próxima, quando com a estruturação na questão indígena, que eu atuei muito. Eles tinham essa responsabilidade explicitamente na Constituição. Então, comecei a atuar muito nisso e sem retorno político.

A respeito das ações coletivas em favor da agenda pública ambiental e suas contradições, Acselrad e colaboradores consideram que

> Se a crescente judicialização das políticas ambientais, por um lado, tem ajudado a colocar a definição de normas e a penalização de suas transgressões em discussão, tem, por outro, coincidido com uma crescente desmobilização dos movimentos sociais estruturados em torno à questão ambiental (Acselrad; Bezerra, 1999, p. 50 e 51).

Em contraponto à despolitização identificada pelos autores, tem-se o histórico de mobilização política e por direitos do Movimento Nacional dos Catadores no Brasil (MNCR) e demais representações de classe. Essa aparente divergência pode ocorrer pelo fato de o MNCR ser um movimento múltiplo, entre ambientalistas, trabalhistas e ainda há a pauta da moradia, desenvolvimento social e da economia solidária.

3.3 Histórico e características da tramitação do Projeto de Lei 203/91 e seus anexos

Assim, continuando a percorrer a linha do tempo da PNRS no Brasil, podemos destacar alguns momentos importantes. Em 1º de abril de 1991, o PL 203/91 teve seu despacho inicial na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Em seguida, se deu na Comissão de Seguridade Social e Família, com posterior publicação e leitura da matéria no Congresso Nacional. Consequentemente, deu-se uma série de sugestões de emendas ao processo, atrasos, extravios. Por fim, oficializa-se o pedido de reconstituição do projeto em outubro de 1992 (Morais, 2015).

> Ao Projeto de Lei 203/91 foram anexadas na década de 90 várias emendas relativas a diversos temas com caráter sustentável ligado à matéria da gestão de RS (Câmara dos Deputados, 2015ª). Nesse sentido, observamos no processo de tramitação da PNRS, ainda na década de 90, alguns PLs em consonância com a tendência sustentável de regulação do gerenciamento dos resíduos sólidos brasileiros. Notadamente, houve disposições sobre a política de gerenciamento de RS, representado e iniciado pelo primeiro anexo ao 203/91, este sendo o 3333/92 (Brasil, 1993) de autoria do Deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP). Esse PL ampliava a gestão dos resíduos de serviços de saúde, destacado no 203/91, para uma série de tipificações de resíduos a serem gerenciados com embasamento numa política pública a ser construída. [...] apesar da não aprovação da política na década de 90, o processo teve uma significativa contribuição na implantação da política com caráter socioambiental e um viés econômico em favor do estímulo à indústria da reciclagem. Alguns dos atores do legislativo entram no processo por diversas vezes, dentre estes, podemos destacar o Senador, em época, Francisco Rollemberg (PFL/SE), como autor do marco zero da PNRS (PL 203/91), e os Deputados Federais, na ocasião, Eduardo Jorge (PT/SP), Fabio Feldmann (PSDB/SP), dentre outros que foram destacados no texto não somente pela quantidade de PLs propostos, mas pela significância que a anexação de PL referido teve para a tramitação (Morais, 2015, p. 63, 64, 65).

Assim, Feldmann argumentou que “eu acho que o tema do lixo ganhou importância, eu diria para você, na minha opinião, a partir da década de noventa. E isso explica um pouco do que a política nacional foi, e eu apresentei o projeto em noventa e dois”. O parlamentar ainda disse que o PL 3333/92 foi consequência da Rio 92 e da Agenda 21, que teriam proporcionado uma maior prioridade e uma ampliação do debate sobre a gestão dos resíduos sólidos na agenda pública do país.

Desta feita, deu-se início a ampliação da política em relação aos conceitos que resultaram nas primeiras definições da futura PNRS. “Eu vou falar genericamente. Quer dizer, agora, parte dos projetos, que eu apresentei, nesse período, são um reflexo do que eu digo para você, do Estado da arte na década de noventa. Todos

eles são influenciados pela conferência do Rio, pela agenda 21, e um pouco pelas convenções (comissões)", reforçou. Para a pesquisa, em relação à definição de hoje encontrada na 12.305/10, o PL do Fábio Feldmann era mais abrangente sobre a conceituação de resíduos sólidos em comparação ao que ficou na lei. Era mais clara. Sobre isso, o autor do referido PL, enfatizou: "É uma questão, talvez, porque eu acho que [...] o Brasil tem uma tendência a leis que praticamente fazem um papel de decreto, quer dizer, você detalha tanto na lei, que eu acho que você, às vezes, dificulta a implementação" (Feldmann, 2022).

Podemos evidenciar que "normas legais, com frequência, se contrapõem, sobretudo nas esferas federal, estadual e municipal e nos três poderes do Estado". (Godoy, 2013, p. 1). Em consequência, o padrão de elaboração das políticas ambientais no Brasil pode acarretar uma série de dificuldades na aplicação da lei. Na visão de Feldmann (2022), a constituição teria conceitos gerais, consequentemente, a legislação nacional apresentaria e definiria conceitos básicos. Posteriormente, vai se elaborando e executando as particularidades.

> Acho que a Lei de Resíduos Sólidos saiu com um detalhamento exagerado, mas eu entendo, quer dizer, até pelos receios que ela fosse abrangente, mas é uma visão até como advogado, que eu acho que cabe à política nacional definir conceitos amplos, abrangentes, operacionais, que podem no decorrer do processo serem melhorados, eu acho que tem legislações que geram processos.

Encerrou o parlamentar responsável pelo primeiro projeto de lei anexado ao 203/91.

Ulteriormente ao contexto e ao conteúdo que envolveram apresentação e permanência do 3333/92 no processo, é importante mencionar as forças políticas e os conflitos sociais relativos à aprovação da política (2010) e a implantação da logística reversa no país. Feldmann (2022) relata:

> Porque, primeiro, eu diria pra você o seguinte, a grande resistência à política nacional de resíduos sólidos é, na verdade, a ideia e o princípio da responsabilidade pós-consumo. O meu projeto, que é de 92, ele foi apensado ao projeto do Senado, que tratava de resíduos hospitalares. Eu tive toda a dificuldade, cheguei até fazer conversas com outros deputados, no sentido de fazer o que a gente chama de desapensamento desse projeto, pra ele poder tramitar sozinho.

Semelhante, ao que aconteceu com o PL 4313/93 de autoria do Sidney de Miguel. "E houve uma resistência gigantesca do setor do empresarial. O que demandou dezoito anos para aprovação da política, foi isso", finalizou Feldmann.

Houve resistências dos grupos de interesse e de decisão da política, como também entraves durante a tramitação do 203/91. Feldman confidenciou que apesar do primeiro projeto de lei apensado ter sido o dele, houve muita dificuldade, que seria claramente com o intuito de travar a tramitação da lei federal de resíduos. “Quer dizer, eu fiz de tudo pra mostrar que política nacional é muito mais ampla, um projeto que investiu nessa mesa, depois do meu projeto foram apensados acho que mais de setenta projetos de lei tratando da mesma matéria. Então, a primeira dificuldade era, na verdade, como unificar todos esses projetos e conseguir viabilizar o acordo político em cima deles” (Feldmann, 2022).

3.4 Trajetória das principais pautas incorporadas na tramitação do 203/91

No decorrer desse percurso, que durou quase duas décadas, alguns temas se destacaram. As pautas foram incorporadas, reutilizadas e reincorporadas ao trâmite diversas vezes. Desta feita, podemos pôr em destaque temas como: resíduos perigosos, incineração e seus impactos ambientais, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, ciclo integral e logística reversa, dentre outros.

Assim, continuando na descrição e na análise do processo legislativo da futura PNRS, iremos destacar as características da trajetória das principais pautas incorporadas durante a tramitação do 203/91 e seus anexos. Nesse caminho, alguns temas e projetos de leis se confundem em seu modelo de apresentação, execução, arquivamento e em alguns casos de desarquivamento. Desse modo, observamos que o PL 3333/92, primeiro projeto de lei apensado ao 203/91, em 1993, já tratava dos resíduos perigosos.

Nesse sentido, demonstramos a repetição de temas, especificamente, em referência à regulação da gestão dos resíduos perigosos. Desse modo, apesar da temática ter tido espaço no primeiro projeto de lei anexado ao 203/91, sucedeu o apensamento de mais um PL referente ao tema. Entretanto, com outro grau de importância, uma vez que o PL 4313/93, de autoria de Sidney de Miguel (PV/RJ), propunha uma lei específica para o tema de resíduos perigosos. Logo em seguida, a proposição foi arquivada pelo deputado do Rio de Janeiro, e o objetivo de propor uma lei específica para resíduos perigosos não foi alcançado. Notadamente, parecia haver uma inclinação, da parte de alguns parlamentares, para elaboração de políticas públicas ambientais com objetivos mais amplos e não somente para um tipo de

resíduos sólidos, a despeito de tudo ter começado com o PL 354/89, que tinha como disposição unicamente a gestão dos resíduos de serviços de saúde.

Essas incoerências demonstram uma falta de clareza sobre o norte da futura legislação, ou um padrão parlamentar de construção da lei em um ambiente democrático com pluralidade de objetivos e ideias sobre temas com legitimação na agenda pública. Sobre isso, novamente, Fábio Feldmann (2022), nos diz: “Eu acho que a questão dos resíduos perigosos, ela tem especificidade para oferecer um tratamento especial. Exatamente como chamam de resíduos perigosos e acho que aqui também a gente tem que estar de olho no que o mundo está tratando dessa matéria”.

Acerca dessas especificidades na formulação das leis ambientais, observamos paralelos com a análise realizada por Acselrad e Bezerra (1999), a respeito da Lei de Crimes Ambientais, contemporâneo à primeira década da tramitação da 203/91.

> Quatro questões catalizaram o debate no plano mais estritamente jurídico - **as críticas formais a problemas de técnica legislativa**, os problemas relativos à responsabilidade objetiva, à penalização da pessoa jurídica, **e à opção pela reparação do dano** (Acselrad; Bezerra, 1999, p. 52)

Dentre as questões apontadas pelos autores, duas podemos relacionar diretamente ao caso aqui estudado: a questão da técnica legislativa, que acompanha toda a análise e tese, como também o elo com a diretriz legal de reparação pelo dano, traço que se encontra na lei sancionada no espaço de orientações sobre resíduos perigosos.

Sobre o *modus operandi* da formulação de política públicas no Brasil, Feldman (2022) ainda afirmou: “Por isso, que eu digo, quando está se definindo uma política, você tem que estar trabalhando com conceitos, [...] a União Europeia está trabalhando com conceitos de economia circular, a China também. Então, eu acho que tem um déficit sobre o tratamento dos resíduos perigosos”. Para o ambientalista, há também uma insuficiência na participação do Conama, nessas decisões e diretrizes. Nesse sentido, [...] “acho que **o Conama poderia ter um papel mais relevante**, as resoluções do Conama continuam tendo peso de lei e essas soluções auxiliam na tramitação e permitem agregar a parte técnica, o que nem sempre no Congresso, você consegue”, afirmou Feldmann.

Durante todo o percurso legislativo, houve uma série de conflitos entre os parlamentares. A pesquisa havia considerado como primeiro conflito na tramitação do

203/91 um episódio entre os deputados federais (na época) Fábio Feldmann (PSDB/SP) e Rita Camata (PMDB/ES) (Morais, 2015). O aparente conflito se tratava de ausência de consenso sobre o caráter do 3333/92 em relação à disposição do 203/91 e sua especificidade para os resíduos de serviços de saúde. Desta feita, a deputada Rita Camata pediu o desapensamento do 3333/92 ao 203/91. No entanto, o presidente da Câmara dos Deputados da época, Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA), não aprovou o pedido da deputada. Assim, a abertura conceitual e de direção da política continuou nesse processo legislativo. Sobre a existência ou não desse conflito, Feldmann disse: “Sempre trabalhei, quer dizer, em parceria com a Rita Camata, é muito provável que eu tenha pedido para Rita Camata fazer esse pedido, porque eu trabalhei muito com a Rita Camata em um projeto meu apresentado em oitenta e oito e aprovado em noventa e três, que era um projeto de controle de poluição do ar, então, eu tinha muitas parcerias com ela, eu tive muitas parcerias com a Rita Camata”.

Outra pauta extremamente importante na tramitação do 203/91 até a homologação da lei, foi a moratória de instalação de incineradores. Depois a incineração em si se tornou alvo de constantes conflitos, que foram além da linha do tempo do processo legislativo do 203/91. Assim, destacamos uma cronologia de projetos de leis pioneiros desse tema durante a referida trajetória parlamentar. Desse modo, foram apresentados os PLs 1094/95 de Eduardo Jorge (PT/SP), 1138/95 de Luciano Zica (PT/SP) e o 203/99 de Jacques Vagner (PT/BA). Todos eles divergiam somente no prazo da moratória, no máximo por um período de dez anos, no caso, o de autoria de Zica. Esse percebia uma força contrária a essa iniciativa do parlamentar e de alguns de seus colegas:

> [...] era um *lobby* muito grande das empresas de incineração. Eu cheguei a visitar as usinas de incineração para ver [averiguar]. E apesar de trabalhar com temperatura de dois mil graus, [e a informação de] que não sobrava nada, para a gente ainda tinham inseguranças apresentadas nas restrições. Mas havia uma pressão muito grande de incineradores, inclusive estrangeiros, para tentar a solução da incineração, como medida para economizar gastos na gestão dos serviços (Zica, 2022).

Nesse percurso, ainda teve uma questão complexa sobre os lixões. O parlamentar frisou que

> [...] era um negócio complicado porque de um lado você tinha os lixões **e de outro lado a pressão dos incineradores.** Um absurdo”. No entanto, ele afirmou que também era totalmente contrário à ideia dos lixões. “Então, a gente trabalhou a ideia da moratória, como uma medida na época, **uma forma paliativa** de se chegar ao banimento da incineração. Para trabalhar,

> assim, a ideia moratória e chegar ao banimento da possibilidade no Brasil (Zica, 2022)

A pesquisa mapeou que, em um primeiro momento, todos os três parlamentares eram filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, aparentemente, havia uma importância do tema no debate público do partido. Nesse sentido, Luciano Zica afirmou que sim, havia essa priorização do tema da incineração no PT. Consequentemente, pelo desenrolar da tramitação, como também pelo que permaneceu e se tornou prioridade na lei, houve também uma notória relação entre a proibição de incineração de resíduos sólidos, o PT e os catadores e catadoras de materiais recicláveis, e a futura PNRS. Neste raciocínio, Zica elucidou que:

> Sem dúvida. Isso foi estabelecido como política até porque a incineração vai contra a sobrevivência dos catadores. E do ponto de vista da organização social e do impacto ambiental, os catadores têm um papel fundamental. Se a gente viabilizar o econômico, financeiro, social, organizacional, educacional dos catadores, a gente propiciará uma economia extraordinária de matérias-primas e de geração de renda (Zica, 2022).

Seguindo nos passos da formulação da política, também tivemos conceitos, temas, que foram surgindo com certas nomenclaturas, posteriormente, reapareciam com outras denominações. Desta maneira, as futuras diretrizes “Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” e “Logística reversa” foram primeiramente conhecidas como distribuição de competências e ciclo integral.

Durante o processo de tramitação do 203/91, alguns conflitos impulsionaram a longa tramitação da PNRS e, consequentemente, permaneceram como fatores de entraves para a plena regulamentação da legislação ambiental proposta a ser objetivo de estudo desta pesquisa. Com base nisso, “é mais do que a logística reversa. Porque a logística reversa, como está na lei, o setor a colocou e ele negocia como vai fazer a logística”.

Neste raciocínio, Fábio Feldmann (2022) alertou que houve uma estratégia para adequação ambiental mais favorável (economicamente) ao setor empresarial. Assim, o parlamentar definiu haver uma enorme diferença conceitual e de procedimentos entre logística reversa e a estratégia que seria a mais adequada. “A responsabilidade pós-consumo é mais direta. Ou seja, eu sou a Coca-Cola, coloquei a garrafa de Coca-Cola no mercado, eu tenho que coletar essa garrafa, esse pet e dar uma destinação. Não preciso de nenhuma política de logística reversa a ser negociada. Eu acho que ela (responsabilidade pós-consumo) é prévia a logística

reversa, ela fortalece a logística reversa". Contudo, há um exemplo no Brasil que é referência internacional no quesito da logística reversa: os agrotóxicos. "Você tem uns exemplos, no caso, quer dizer, do Brasil, porque matérias que foram tratadas, quer dizer, você tem os bons exemplos, que é o agrotóxico das embalagens e você também tem o exemplo dos pneus que era uma resolução do Conama, obrigava, na verdade, a indústria, a fazer a coleta de pneu usado e até o monitoramento", ressaltou o parlamentar.

Nessa análise da linha do tempo da política, há questões anteriores à legislação e referentes à resolução do Conama: "Você tinha [tem] pilhas e baterias também. Quer dizer, por exemplo, eu acho que chegou lá e o exemplo, acho que esse era obrigatório quando você compra um celular novo, dar uma destinação correta ao celular velho para ele", disse Feldmann.[4]

O parlamentar, crítico da logística reversa, esclareceu: "Então, eu acho que a logística reversa, primeiro ela diluiu [diminuiu] a responsabilidade individual e dos fabricantes e produtores num pacote do setor, dentro do próprio setor, às vezes, você tinha visões diferentes, estratégias diferentes, interesses diferentes". Esse depoimento está em sintonia com a fala do representante da CNI. Ressalte-se que a despeito do padrão de tramitação preconizado com proposições relativas aos interesses econômicos em comum entre poucos setores, no tocante às coalizões empresariais a serem reunidas em benefício do acordo setorial de embalagem em geral, concentraram-se em 22 setores de indústria de plástico, vidro, papelão, etc.[5] . Assim, essa especificidade na disposição do projeto de lei, ela deve levar em conta essas particularidades do setor alvo da legislação. Entretanto, o resultado das escolhas em relação à logística reversa desde a substituição da responsabilidade pós-

[4] Segundo a Resolução nº 401/08 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), fabricantes, importadores e lojas que comercializam aparelhos eletrônicos devem realizar ações ou disponibilizar pontos de coleta para receber pilhas e baterias usadas. Fonte: https://navita.com.br/blog/logistica-reversa-como-gerenciar-os-aparelhos-celulares/#:~:text=Como%20funciona%20a%20log%C3%ADstica%20reversa%20para%20celulares,receber%20pilhas%20e%20baterias%20usadas.

[5] Coalizão Empresarial é um grupo formado por 22 associações que representam os fabricantes de embalagens, os fabricantes de produtos comercializados em embalagens, os importadores, os distribuidores e os comerciantes (atacadistas e varejistas). Coordenada pelo Compromisso Empresarial para a Reciclagem (Cempre), conta com o apoio da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), da Confederação Nacional do Comércio (CNC) e das entidades Abad, Abal, Abia, Abihpec, Abinam, Abiove, Abipecs, Abipet, Abipla, Abiplast, Abir, Abrabe, Abrafati, Abralatas, Abras, Abre, Anib, Bracelpa, Plastivida e Sindicerv. Fonte: FERRO, M. M. **GT de Resíduos Sólidos discute acordos setoriais para logística reversa**. 2014. Disponível em: http://www3.ethos.org.br/cedoc/gt-de-residuos-solidos-discute-acordos-setoriais-para-logistica-reversa/#.VUF5epNmWfx. Acesso em: abril de 2015.

consumo pelo acordo setorial caracterizou o processo legislativo e a lei aprovada anos depois. Assim, o acordo setorial de embalagem em geral deu continuidade ao *modus operandi* da logística reversa anteriormente definido. Concluindo, e em analogia ao pensamento de Feldmann, diluíram a responsabilidade de cada fabricante, produtor, por uma responsabilização compartilhada entre um seguimento, que pode ser dividido em até 22 associações ou mais.

Baseado em tudo isso, Feldman (2022) argumenta:

> Então, eu acho que houve obstrução na tramitação do projeto, quer dizer, houve a aprovação do projeto em 2010, e eu acho que olhando pra a política nacional, eu acredito que há falta de clareza sobre a responsabilidade do pós-consumo. Desta maneira, gerou o que eu chamaria de falta de sucesso da lei. E o tema não era a questão da responsabilidade compartilhada em si. Na realidade, o tema é a responsabilidade pós-consumo, que é diferente da Responsabilidade Compartilhada. Responsabilidade pós-consumo é o seguinte: eu coloquei um produto na prateleira do supermercado, pela responsabilidade pós-consumo, devo pegar de volta (Feldmann, 2022).

Por fim, Feldmann encerra: “[...] acredito que o princípio da responsabilidade do pós-consumo foi de certa maneira atenuado pela ideia da responsabilidade compartilhada. [...] eu acho que a responsabilidade compartilhada é o seguinte: todo mundo é dono do cachorro, mas ninguém tem responsabilidade sobre ele**”**. Desta feita, o parlamentar deixou claro que a não implementação de diretrizes principais da lei, como a questão da logística reversa e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, ocorreu a partir da estratégia errônea de sair do domínio da responsabilidade pós-consumo. E isso foi feito pela equivocada troca conceitual e estratégica sobre os futuros instrumentos da lei em relação à destinação e à disposição ambiental “adequada”. Consequentemente, essa ausência de transparência e/ou assertividade, ocasionou o insucesso da lei do ponto de vista de Feldmann.

3.5 Influência das agendas nacionais e internacionais no campo ambiental

O conflito discursivo entre preservação ambiental e desenvolvimento econômico também se manifestou. O deputado Feldman, autor do 3333/92, estabeleceu uma gênese do conteúdo dos projetos de leis encontrados em boa parte da tramitação na primeira fase da construção da política. Nesse sentido, ele afirmou que o estado da técnica da época foi visto nas disposições dos numerosos anexos ao 203/91. E que essa influência é originária dos eventos Rio 92 e da Agenda 21, mas

também da inspiração de uma série de regulamentações internacionais. Sobre essas atuações dos parlamentares na época e como agiria atualmente nesse processo, Feldmann cogitou algumas diferenças de posicionamento sobre a Política Nacional de Educação Ambiental, a Lei da Mata Atlântica e no próprio 3333/92.

Nesse sentido, o parlamentar relembrou suas participações nas duas legislações referidas e acentuou novamente que alguns temas eram relevantes em uma época, enquanto na outra, eram inexistentes. Dessa maneira, o ambientalista afirmou que modificaria algumas prioridades de conteúdo e estratégia na construção da lei da Mata Atlântica, pois a regulamentação se concentrou muito sobre a vegetação. Para ele, ficou faltando uma maior relação com a fauna, flora e biodiversidade. Desta feita, se passaram mais de 30 anos, e o cenário mudou muito a partir de problematizações, questões urbanas e ambientais mais complexas, surgimentos de novos atores, isso tudo com alcance nacional e internacional. Fábio concluiu ainda relembrando a trajetória da área do fim do século XX até os dias de hoje, quando houve uma mudança também da Agenda 21 para ODS de 2015.[6] Ou seja, nessa linha do tempo, ocorreram transformações dos conceitos.

A respeito dessas alterações, Feldmann (2022) considera que mudaria alguns pontos e reafirmou o que ele considera como acerto:

> Então, eu acho que o meu projeto, ele reflete o olhar de 92. Se você me perguntasse o que eu mudaria mesmo, eu acho que mudaria muita coisa, até pela experiência do pacto federativo. Quer dizer, a própria questão do que faz cada um só foi tratada depois do ponto de vista legal, como uma Lei Complementar 140, que define quais outros estados, enfim, tudo isso. Então, eu acho que o meu projeto era um pouco mais simples do que foi aprovado, ele era muito inicial (Feldmann, 2022).

Logo em seguida, o ambientalista abordou sua defesa veemente em relação à importância de uma política nacional:

> O que eu sempre defendi, que eu acho isso acabou dando certo, é essa a ideia de política nacional, que eu defendo sempre**.** Eu acho que a política nacional hoje é uma linha de base conceitual que tem que ser mudado pelos estados, municípios, eu acho que deixa claro o papel do Governo Federal nesses temas, porque, às vezes, **o Governo Federal tem uma tendência de ver tudo que é complicado e delega para os estados, delega a obrigação e não delega recurso**". Ainda sobre os entes federados, disse: "Governo Federal usando uma prática, **delega sem saber, se quando quem tá recebendo essa obrigação tem capacidade institucional ou técnica da**

[6] Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são uma coleção de 17 metas globais, estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Fonte: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs

> **decisão**. Então, o que eu ressaltaria para você que eu acho que o importante no meu projeto é ele ter uma política nacional (Feldmann, 2022).

Por toda extensão da dinâmica parlamentar, observamos certa lógica de proposições mais abrangentes, outras mais específicas. Nesse contexto, Feldmann (2022) trouxe em voga a tendência brasileira de legislações nomeadas por ele, como leis “decretos”. Assim, havendo um detalhamento extremo que resulta em obstáculos para a implementação de normas ambientais. Por esse lado, o modelo na visão do parlamentar partiria de conceitos gerais da constituição federal e de determinantes básicos na Lei Nacional de Resíduos Sólidos. Em seguida, “[...] vai trabalhando nas peculiaridades”, finalizou. Isso sucederia em processos a serem definidos nos estados, resoluções estaduais, etc. Nesse contexto, as políticas nacionais “geram processos”, foi o que disse Feldmann sobre as legislações ambientais do país. Baseado nas regulações que tiveram a participação do parlamentar, a Lei Nacional de Educação Ambiental, a Lei da Mata atlântica, o Decreto 750, nos quais ele esteve presente na formulação.

Assim, o reconhecido ambientalista trouxe à memória a existência de uma série de acontecimentos simultâneos dessa fase. “Acho que política nacional é um pouco isso, quer dizer, você constrói o arcabouço, você dá a moldura, vai se adaptando, à medida que você vai agregando conhecimento, inclusive, porque, você veja, vamos pensar num tema que você falou muito tangencialmente, o plástico. Quando a lei foi aprovada, e mesmo quando a lei foi proposta, o tema do plástico não tinha a relevância que tem hoje”, enfatizou Feldmann.

Seguindo na tramitação da futura lei de resíduos, novos temas surgiram durante a dinâmica legislativa. Dois temas recorrentes seriam a indução à reciclagem e as proposituras ligadas às reivindicações de isenções fiscais para esse setor industrial nascente. Assim, os referidos temas foram recebidos como destaques no parlamento, no entanto também sofreram problemas no processo. Sobre isso, Fábio (2022) revelou:

> Não, **na verdade nós sempre defendemos**, não só isso, o uso de instrumentos econômicos, e no caso, específico da reciclagem, **a gente sempre enfrentou uma dificuldade, pois a matéria virgem era menos tributada que a reciclada**, isso gerava uma dificuldade porque ele [o reciclado] era mais caro. Então, **nós tentamos tornar o reciclável competitivo.** Em alguns casos da política nacional, não tem uma política clara tributária, existem muitas determinadas condutas do ponto de vista do nosso poder público e outros. [...] **um município que tem uma boa destinação de resíduo**, poderia ter maior acesso ao Fundo Nacional de

> Participação dos Municípios, do ponto de vista tributário, um produto que tem mais componentes recicláveis, menor IPI ou até ICMS, isso no Brasil ainda não existe, isso seria um estímulo importante, seriam positivos (Feldmann, 2022).

Sobre a primeira década da tramitação do 203/91, Araújo (2013) considera esse momento inicial da construção da PNRS de menor relevância na dinâmica legislativa. Ou seja, de 1989, que foi o ano do projeto do senador Francisco Rollemberg sobre a gestão dos resíduos de serviços de saúde até antes da Comissão Especial em 2001, esse período teria sido de pouca importância. Afirmou, assim, que apenas a segunda etapa da tramitação teve papel significativo para a Lei nº 12.305/10. Luciano Zica conjuntamente com a pesquisa (Morais, 2015) discorda de Araújo (2013). “Eu discordo dela. As pessoas, às vezes, não analisam a movimentação dos primeiros passos como fundamentais da caminhada. Não existe a parte seguinte, se não tiver a primeira” (Zica, 2022).

Novos temas, outros projetos foram sendo apensados e participaram das decisões no Legislativo, além de novos grupos, nomes e partidos que simultaneamente estavam à frente das mais recentes propostas. Nesse âmbito do início dos debates e da evolução dos projetos de leis anexados, encontramos uma nova proposição: o PL 3029/97. O importante Projeto de Lei de 1997 levou para a primeira fase da tramitação do 203/91, a responsabilização do setor produtivo e comercial na gestão de seus resíduos. Desta feita, Zica tratou da ocasião e como o tema foi recebido no parlamento e no ambiente externo.

> Então, eu acredito que o começo desse debate, o setor produtivo era muito forte, então a responsabilidade pelo setor produtivo sempre foi um elemento de dificuldade na relação. Eu debati isso na Fiesp, debati isso na FIEMG e em alguns outros lugares. E era sempre o grande temor do setor produtivo, então essa responsabilidade. E eles só querem o grupo. Quer dizer, então, eu acho que foi muito pesado (Zica, 2022).

Consequentemente, esses conflitos ocasionaram muitos problemas para as definições da futura lei. Isso repercutiu, por exemplo, nas decisões sobre o prazo de encerramento dos lixões, na entrega dos planos, na questão das coletas, na logística reversa, sendo que as duas últimas ficaram sem fechamento de prazo na resolução final. Para Zica (2022), a PNRS ter sido aprovada em 2010 (aproximadamente duas décadas para a aprovação) e o padrão de demora na entrega dos planos, é resultado de uma sanção complicada, em uma arena de decisão em desequilíbrio. “Exatamente pela pressão dos interesses econômicos”, disse ele.

Nesse sentido, o parlamentar reafirmou uma resolução que ele sugeriu durante a tramitação na primeira década da dinâmica legislativa: [...] “eu acredito naquela mesma ideia de criar uma compensação financeira para a utilização das matérias primas recicláveis”. No entanto, isso não foi feito. Com isso, o debate sobre a ideia da logística reversa não foi fortalecido durante a atividade parlamentar. “Imagine hoje. É como uma geladeira nova. O que acontece com a geladeira velha?”, questionou. “Assim, é importante essa questão avançar entre os novos gestores públicos a partir do novo Executivo”, finalizou (Zica, 2022).

Os atos de desenvolvimento da lei de resíduos continuaram seus passos até a sanção final da lei. Nesse caminho, novas disposições foram apresentadas e outros parlamentares sendo também protagonistas ou antagonistas na atividade legislativa referida. Assim, com o decorrer do trâmite político após o PL 3029/97 é apensado o 4502/98. Esse PL tratava do gerenciamento de resíduos sólidos e seu autor era o deputado Ivan Valente (PT/SP). O Projeto de Lei trazia consigo, pela primeira vez, na tramitação, os temas: reciclagem e disposição final, novas conceituações sobre resíduos sólidos e semissólidos com base em seus geradores e sanções penais a eles.[7] Luciano Zica (2022) trouxe a percepção dele sobre o importante instrumento, sua autoria, os conceitos e a recepção dele, nesse momento da tramitação.

> Eu acredito que primeiro a ideia do Ivan era uma ideia muito, muito boa, muito, muito objetiva. E deu uma contribuição importante nesse debate. Em todos os momentos, no debate, da política, desde quando a composição da forma do governo. [...] Eu [sei] que foi muito pouco debatido, protocolou o projeto, mas não teve uma sequência de atividade. Nós puxamos os debates com o 3029/97 [...] então, o Ivan sempre foi um deputado muito atuante, muito bem preparado [...] mas não teve a intensidade devida do acompanhamento do nosso coletivo. Teve essa limitação, mas deu contribuições importantes para elaboração final (Zica, 2022).

Em referência às questões penais ou de responsabilização do ente público ou do ente privado para além das obrigações civis e administrativas, é possível encontrá-las na construção da lei de resíduos e na própria Lei nº 12.305/10 e decretos, sendo esses fatores característicos dessa orientação para o cumprimento das legislações ambientais no Brasil.

Correspondente a essas características das políticas ambientais, a saber:

---

[7] BRASIL. **Lei 9.605/98** - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

> A responsabilização penal da pessoa jurídica. O artigo terceiro da Lei institui que a pessoa jurídica seja responsabilizada penalmente por crime ambiental, quando a cometida com o aval de infração for seu representante legal ou órgão contratual, ou de seu colegiado, em seu próprio interesse ou benefício. Embora o princípio já estivesse previsto na Constituição Federal, só agora ele foi regulamentado. Na prática, as firmas apenas respondiam civil e administrativamente (Acselrad; Bezerra, 1999, p. 54).

Na PNRS, dentre as demais, é prioridade da regulação a punição ao município que não tenha entregado o plano municipal de gestão de resíduos sólidos até 2012. Entretanto, houve uma série de atrasos nas entregas e não aplicação da penalidade aos municípios, no caso a retirada da destinação do recurso à limpeza urbana local. Assim, estava descrita na lei as punições civis e administrativas. Mas, também, houve espaço para punições penais, especificamente no artigo 52 da Lei nº 12.305/10.[8]

Outro projeto pioneiro no debate foi o 4730/98. O PL também de 1998 descrevia em sua ementa que “dispõe sobre o gerenciamento de ciclo integral de resíduos sólidos e dá outras providências”. A autoria é também de um deputado do Partido dos Trabalhadores, no caso, Padre Roque (PT/PR). Apesar dessas iniciativas, o plástico ainda não estava entre os produtos mais debatidos no processo legislativo. “Não tinha uma presença tão significativa”, disse o parlamentar em semelhança ao que também afirmou Fábio Feldmann (2022). Atualmente, seria o resíduo sólido mais poluidor e disposto inadequadamente no meio ambiente.

Ainda sobre o processo de acomodação de interesses durante a elaboração da lei final, houve um cenário de deliberações de um importante agente do poder econômico brasileiro, no caso, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que também tinha divergências internas. Nesse aspecto, alguns seguimentos da indústria queriam expandir algumas questões e outros simplificá-los, notadamente, em relação à responsabilidade do produtor. Havia na CNI quem defendesse que tal responsabilidade entrasse de forma mais detalhada na PNRS, enquanto outros queriam minimizar a questão (isso será retomado na seção 4). Para o representante da CNI, a diferença de opiniões é algo comum no campo da indústria também. De

[8] Por meio de seu artigo 52, a Lei 12.305/10 alterou o texto do §1°, artigo 56[3] da Lei de Crimes Ambientais, remanejando seu conteúdo e criando, em seu inciso II, um novo delito, o qual apena em reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa aquele que manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, [...].
Fonte:https://www.migalhas.com.br/depeso/164451/reflexos-da-lei-12-305-10-perante-a-lei-de-crimes-ambientais

todo modo, ocorreu uma clara influência do ambiente externo para o ambiente interno da política institucional.

> Assim, hoje a gente tem essa visão na época, não tinha, eu também não tinha. Poucos tinham, faltou muito pragmatismo. Até da nossa parte, porque muitas coisas a gente não tinha experiência, **o caso da logística reversa é um caso,** e de que ela não deveria ser implementada somente com dispositivos que estavam na lei, porque eles são insuficientes. A gente patina até hoje em algum sistema de logística reversa porque faltam regras claras. Faltam a Responsabilidade e instrumentos para ela. Não para a lei de resíduos. Essa é uma coisa que se discute até hoje (representante da CNI, 2023).

Outros foram os temas dos conflitos, por exemplo, os instrumentos econômicos e de tributação de resíduos, conforme se vê seguir: "[O Estado] é diverso, heterogêneo, a parte do estado que está ligada à arrecadação, inclusive, influenciou na aprovação do texto, deixou menor do ponto de vista prático. Ele apenas diz que poderá, mas 'poderá' não é aplicar. Então, eu acho que naquela época não tinha também maturidade para saber o que deveria ser feito", confidenciou Baptista (2023).

A tributação dos resíduos é um dos maiores exemplos de tema que se mantém como fonte de intensos e perpétuos debates. De um lado, há a defesa de tributação dos resíduos e do outro a iniciativa pela não tributação de todo resíduo que passasse por um reaproveitamento. Baptista (2023) concluiu:

> É, existe a tese de que você já pagou impostos pelo material de uma maneira direta, principalmente, falando de pós-consumo. [Assim], não deveria ser tributado novamente. É, eu defendo essa tese. Mas, na medida e onde eu sei que alguns setores ou materiais precisam muito desse incentivo, dessa desoneração, e outros nem tanto. [...] Então, não havia uma maturidade maior em relação a isso e, digo isso, porque nenhum país do mundo hoje tributa o resíduo. Por quê que o Brasil vai tributar? Um país como o nosso, de nível mediano de desenvolvimento. Não deveria.

3.6 Resumo de Dinâmicas Legislativas por Kapaz

Neste momento, faremos uma breve análise das dinâmicas do processo legislativo durante os últimos anos da primeira década da tramitação. Consequentemente, abordaremos aspectos da instauração da primeira Comissão Especial e suas implicações. Ressaltamos que alguns atores mapeados tiveram diferentes opiniões sobre a importância dos trâmites. Para Feldmann, a questão legislativa não é crucial para o encaminhamento ou não da agenda pública. No entanto, seriam a vontade política e os interesses econômicos que fariam a real diferença na eficiência ou não desse processo. Voz dissonante que podemos

mencionar foi a de Emerson Kapaz, parlamentar de 98 a 2002 e relator da primeira Comissão Especial.

Nesse sentido, a trajetória do ano de 1998 até o fim do mandato legislativo, especificamente, no ano de 2002, foi um período significativo para a evolução da matéria. Segundo Kapaz, como ponto de partida para uma atuação significativa na tramitação, o(a) deputado(a) deve ter o conhecimento da notabilidade da temática, de modo a priorizar o objeto da lei durante o seu mandato. Apesar do histórico de atrasos de instituição de muitas regulações, a determinação usual é para a aceleração do trâmite quando há a instalação de uma Comissão Especial. Nos casos em que este dispositivo não é usado, ocorreria uma espécie de “telefone sem fio”. Baseado na constatação sobre o perfil de possibilidades para a aceleração de construção de leis, Kapaz afirmou que:

> Isso agiliza muito o processo, você apensa um projeto a outros e junta isso para uma política única. Às vezes, você consegue e eu tive a sorte de conseguir isso numa Comissão Especial [...] Eu aprovei o projeto na comissão de economia, ele tem que passar pela CCJ, pois ele tem que passar pela comissão de finanças e aí vão cortando ou implementando ou modificando ou enfraquecendo o seu projeto original (Kapaz, 2022).

A provocação de todas essas ordens de elaboração parlamentar exige paciência, trato e facilidade de diálogo com diversos grupos. Isso tudo para abraçar as diversas demandas. Dentre os muitos interesses em jogo, cabe destacar o dos estados, das representações dos(as) catadores(as) de materiais recicláveis e demais entes federados e atores da lei. Consequentemente, toda essa experiência foi sendo refletida nas anexações e novos encaminhamentos. Por outro lado, permaneciam esses paralelos entre atualizações recém-adquiridas no conteúdo e uma série de “correntes” ficando pelo caminho. Esse *modus operandi* de influência do ambiente externo para o parlamento ou do ambiente interno legislativo ficou caracterizado pela expressão “deixar a gordura” (Kapaz, 2022).

Assim, a longa tramitação da PNRS foi acompanhada de diversos conflitos. Notadamente, observamos uma continuidade no objeto de parte das divergências, isto é, o “Problema da Logística Reversa”. À vista disso, Kapaz reforçou que “era muito difícil que você colocasse no projeto isso [resoluções para prestação de serviços ambientais] porque isso tinha que ser pago de alguma forma por empresas produtoras, quem produz é mais poluidor. Tem determinados custos por conta da poluição que ele provoca e ele tem que fazer essa logística ao invés, isso é um custo

adicional da empresa". Assim sendo, os fatores externos relativos ao "Problema da Logística Reversa" continuaram sendo a justificativa dos muitos entraves à aprovação da PNRS.

Em compensação, houve fatores externos que interferiram positivamente nos encaminhamentos da legislação. Desse modo, podemos pontuar seis particularidades dessa fase do referido processo legislativo.

I – **Fatores externos foram poucos.** Por causa da agenda ter tido um perfil de demanda futura na época. No âmbito da tomada de decisões, o histórico remete a uma série de projetos de leis com características diversas pela referida questão temporal. A contar desse tempo, o essencial era "eu preciso juntar tudo isso em uma política" (Kapaz, 2022)

II – **Decisão pela Comissão Especial.** A partir das circunstâncias, foi possível estabelecer a primeira Comissão Especial da dinâmica legislativa. Aspecto relevante foi o apoio do presidente da Câmara dos Deputados.

III – **Condicionantes para uma interferência positiva.** "Isso [a proximidade com Aécio Neves] acabou redundando numa coincidência factual, mas que foi aproveitada positivamente. Porque pra uma Comissão Especial dessa ser criada e você conseguir ser relator, você tem que ter (relação, vínculo, comunhão) ou ser muito aliado bem próximo do presidente da casa, que foi o que aconteceu comigo. Sim. E isso acabou, na verdade, todo segmento do meio ambiente quando percebeu que essa comissão tinha sido criada, aí sim você teve uma interferência positiva daqueles que tinham vontade de que isso fosse aprovado" (Kapaz, 2022).

IV – Nomes e partidos de interferência positiva e circunstancial.

- PSDB juntamente com Fábio Feldmann foi importante para a legitimação e elaboração da lei.
- Feldmann é considerado pelos entrevistados como um dos principais interlocutores da legislação.
- PT e PV: O PT na Comissão Especial foi oposição e aliado dependendo da pauta. O PV foi importante por suas lideranças na comissão.

V – “Vivendo e aprendendo”. Decerto, o padrão da tramitação é sobre acelerar as tomadas das decisões para a aprovação das legislações. Para isso, há a necessária experiência anterior com a pluralidade institucional e no Congresso Nacional.

VI - Mais encontros (parcerias importantes). A criação da Comissão Especial cumpriu seu papel de ajuntar todos os projetos de lei. E foi facilitada pelo apoio de Aécio Neves, na época, presidente da Câmara. Ademais, ainda houve facetas, algumas ocorrências específicas na trajetória das resoluções negociadas e novas proposições. Assim sendo a parceria prévia entre Emerson Kapaz e Fábio Feldmann, na época da Secretaria de Meio Ambiente de SP, quando ambos eram secretários do Estado de São Paulo. **“**Então eu e ele tivemos juntos aqui no governo de São Paulo uma convivência muito grande e ficamos bastante tempo, quatro anos trabalhando juntos aqui pra trazer que as empresas respeitassem a questão ambiental e viessem trabalhar e implementar suas plantas aqui no estado de São Paulo”, afirmou Kapaz.

Paralelamente, houve outro interlocutor destacável nesse recorte histórico e parlamentar, Lucien Belmonte, na época, presidente da Associação Brasileira da Indústria do Vidro, atualmente, é superintendente da Abividro. Kapaz concluiu (2022):

> E ele trabalhava comigo na Câmara e foi uma das primeiras pessoas que me disse o seguinte ‘olha a indústria do vidro’. Ele trabalhava, conhecia bem, indústria, reciclagem, essa necessidade de fazer vasilhames e tal. E ele começou a me convencer da importância disso. Ou seja, de nós começarmos a trabalhar juntos na política de resíduos. Assim, eu, como deputado, e ele, como consultor externo, foi quem me ajudou muito a conduzir a política.

3.7 PLs que ficaram ou não (ainda por dentro dos resultados da primeira Comissão Especial)

Consideramos, a partir da pesquisa aqui realizada, que foi frustrada a iniciativa política institucional que ocorreu a partir do primeiro ato da presidência em 24 de maio de 2000. Esse momento foi constituinte da primeira Comissão Especial do devido processo legislativo. Dois anos depois, especificamente, em 27 de novembro de 2002, houve a proposta de um substitutivo global com o objetivo de reunir os projetos de leis deferidos pela comissão dispostos ao longo da tramitação até aquele tempo. Entretanto, verificou-se a extinção da primeira Comissão Especial, em 27 de fevereiro de 2003. Notadamente, esse momento do trâmite foi frustrante por ser mais uma

tentativa de aceleração da regulação, que findou em mais indeferimentos e arquivamentos. No entanto, ainda muito aconteceu, o que caracterizou a construção da lei e a própria futura legislação.

A comissão serviu para reunir e analisar mais de uma centena de projetos de lei. Novos partidos são integrados na supracitada dinâmica legislativa. Kapaz (2022) reafirmou, a respeito desse período, que:

> A solicitação [da 1º Comissão Especial] foi minha. Na verdade, como eu não conseguia ser relator, ele (Aécio Neves, presidente da Câmara dos Deputados, na época) fez uma troca de deputados na composição da comissão do PSDB para que eu, como PPS, pudesse ser o relator. Essa negociação foi feita, e eu consegui ser aceito como relator pela comissão, foi votado e eu fui relator. Foi indicado o presidente e eu fui o relator.

Como resultado do processo legislativo ocorrido dentro da primeira Comissão Especial, foi apresentado o substitutivo, que posteriormente é extinto (o que está relacionado também à não reeleição de Kapaz). As eleições de 2002 trazem mudanças no Congresso que se refletem na trajetória da construção da PNRS.

Sem interrupção, transcorreram mais anexações. Logo em seguida, efetuou-se uma série de indeferimentos de PLs, que tinham como disposição a proibição do uso da incineração como tecnologia de destinação final de resíduos. Desta feita, nota-se um perfil de deliberações contrárias a políticas de caráter sustentáveis, algumas sendo executadas naquele momento em países do hemisfério norte. Todavia, outras disposições tiveram uma maior permanência na tramitação, pelo menos, na etapa citada. Ademais, verificou-se a manutenção de anexos com disposição sobre a instituição da PNRS, o Sistema Nacional de Resíduos (Sisnares), entre outras proposições sobre a Política Nacional de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e sobre o gerenciamento de ciclo integral de RS na dinâmica legislativa.

Nesse caminho, as referidas disposições dos projetos de leis (203/91, 3333/92, 3029/97, 4503/98, 4730/98, dentre outros) receberam parecer positivo por meio da proposta do substitutivo global. Fundamentado nas resoluções da época, Kapaz (2022) expressou que:

> [havia] projetos que facilitavam a ideia da criação de uma política nacional de resíduos, eles foram praticamente a motivação que foi levada para criação da Comissão Especial pela casa, pelo presidente da casa, onde por conta desse projeto veio essa urgência sobre uma política nacional de resíduos. [...] Então, são vários projetos de lei em que no começo dele, o Fábio [Feldmann] lá atrás tinha iniciado essa proposta e, portanto, por conta disso, está há tantos anos também, [...] [retomei] através de uma Comissão Especial.

Como mencionado, outras temáticas foram sendo condicionadas às tomadas de decisão. Assim, alguns importantes projetos de leis acabaram desmembrados da tramitação, sendo a seguir arquivados. Destes, podemos destacar o indeferimento de PLs que versavam sobre: a moratória para as usinas de incineração, a criação da– Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a obrigatoriedade do processamento em usinas de compostagem de lixo doméstico e comercial nas áreas urbanas do Brasil. A esse respeito, ficaram de fora do processo legislativo, de modo consequente, arquivados, os PLs 1094/95 (deputado Eduardo Jorge PT/SP), 1138/95 (deputado Luciano Zica PT/SP) e 203/99 (deputado Jacques Vagner PT/BA). Fora os três referidos de autoria dos deputados do Partido dos Trabalhadores, que tratavam sobre a moratória dos incineradores, outros também relevantes PLs foram negados para a continuidade da dinâmica legislativa. Isso posto, tivemos a exclusão dos projetos 59/99 e 4511/98, respectivamente, sobre a fundação da Anvisa e disposição para a compostagem.

Outrossim, a resistência à moratória das usinas de incineração esteve entre as proposições indeferidas nessa etapa. Apesar dos PLs referidos terem sido pioneiros na construção da política, eles estavam entre os precursores como anexos ao considerado marco zero da lei, sendo esse o 203/91. Segundo Emerson Kapaz, relator da primeira Comissão Especial, havia uma “fortíssima” resistência ao tema da incineração. Notadamente, havia blocos favoráveis ao tema, geralmente, como usina de incineração para geração de energia, e os totalmente contrários. Fábio Feldmann e Emerson Kapaz estariam entre os que agiam com mais comedimento. Nesta oportunidade, o conflito sobre o tema não parecia ter consenso, assim sendo, sobre serem a favor ou não dos PLs dos deputados do PT, Kapaz afirmou: “Não, a gente não queria tocar nesse assunto. Sim, a questão foi essa. Se você colocasse esse assunto, a comissão iria discutir eternamente, você não ia conseguir. [...] não valia a pena você levantar a condição”. A presente tese vai aprofundar o tema da incineração em seção específica (seção 6).

Desse modo, a tramitação seguiu com seus conflitos contínuos ou episódicos por tema e com tensões perante as resoluções negociadas em que as diferentes disposições se inter-relacionavam pelas propostas e possibilidades de gerenciamento dos resíduos sólidos com a visão da época. Assim, houve o debate relativo ao fim dos lixões, envolvendo as prefeituras. A Confederação Nacional dos Municípios alega que alguns segmentos do setor privado não se responsabilizavam pelo que estaria na lei,

especificamente, a questão da logística reversa, por conseguinte, o município passaria a ser muito penalizado. Contrapondo-se a isso, Kapaz ressaltou que é “isso o que eles dizem. Mas, na verdade é que havia uma resistência muito grande a que os municípios tivessem responsabilidade”. Ainda sobre a época, complementou ele:

> nessa questão da incineração e dos conflitos entre os atores, seria assim: [...] entre os ambientalistas, a do movimento de catadores e as usinas de incineração, principalmente, o que era frontalmente contra a questão da poluição e a essa queima de controle nos agregados. Nunca tinha nas áreas ambientais uma tranquilidade para mexer com incineração. Isso era uma coisa muito complicada (Kapaz, 2022).

Chama atenção também na política a questão de por que o país tem todo o espaço para vários tipos de destinação ambientalmente adequada, mas as anexações e por fim aprovação da lei acabaram por manter muito foco na questão do encerramento dos lixões e da necessidade dos aterros, embora existam outras formas de destinação. Uma delas, registre-se, seria o fomento à compostagem, deixada de fora. Houve a exclusão do PL 4511/1998 de autoria do deputado Paulo Lima (PFL/SP), que dispunha sobre a obrigatoriedade de usinas de processamento de compostagem de lixo doméstico e comercial. Reforçando essa contra-argumentação, Ronaldo Hipólito (2023), adepto da importância da tecnologia da compostagem para o gerenciamento de resíduos, trouxe para o debate que o lixo orgânico abrange a maior parte dos nossos resíduos sólidos.

Notadamente, alguns temas se sobressaíam como mais polêmicos e outros mais inexpressivos. “[...] [havia] questões mais fortes do que outros mecanismos como a incineração para acontecer na época. Já havia muito problema para resolver com a questão dos lixões”. Ou seja, alguns dispositivos foram excluídos. Nem para serem colocados como “gordura” eram viáveis. Assim foi com o debate da incineração.

Posteriormente, em 27 de fevereiro de 2003, a primeira Comissão Especial foi extinta e Kapaz não foi reeleito. Feldmann (2022) analisa esse período de elaboração da futura política nacional de resíduos sólidos da seguinte maneira:

> O Emerson (Kapaz) foi relator, mas depois o projeto que ele apresentou não foi aprovado, o que vem a acontecer alguns anos depois. Isso é o Emerson foi deputado de 98 a 2002, e o projeto foi aprovado em 2010, quer dizer, então ele ficou parado na minha interpretação clara, aquele projeto ficou parado por discussão de interesses empresariais. E segundo, porque o próprio Executivo teve um papel irrelevante na agenda do Congresso, quer dizer, o Executivo ele pode, nos termos prioritários, ajudar na tramitação e isso só ocorreu, quer dizer, em dois mil e dez (Feldmann, 2022).

Na realidade, foi antes. Por volta de 2003, o Executivo entra na agenda com mais prioridade. O antigo parlamentar não estava mais no Congresso, talvez por isso confundiu o período de inserção do Executivo na iniciativa de aceleração para aprovação da lei de resíduos. No entanto, ele continua a análise como a figura de importante interlocutor, que enfrentou os acordos por uma política nacional de resíduos desde os primeiros anos da tramitação, assim, sendo um dos principais atores mapeados durante esse longo processo. Concluiu Feldmann:

> Então, eu acho que isso explica a demora e a dificuldade sempre foi a responsabilidade do pós-consumo, quer dizer, que foi transformada nessa responsabilidade compartilhada, que são coisas muito diferentes, e eu até dou o [in]sucesso da legislação em parte pela falta de clareza das responsabilidades do setor empresarial (Feldmann, 2022)

3.8 Legitimação dos atores sociais durante a tramitação da PNRS: a sociedade civil e a necessidade de uma regulação para os resíduos brasileiros

A dinâmica legislativa para a aprovação da PNRS perdurou por praticamente duas décadas. No entanto, durante esse período, outras legislações foram aprovadas ou já existiam no campo ambiental legal brasileiro. Apesar disso, e da existência de normas vigentes, no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e com efetiva atribuição ao Sisnama, inclusive em relação à gestão dos resíduos sólidos, a negligência com o tema era gritante. Entretanto, após a instituição da Lei nº 12.305/10 e seus decretos, não houve uma mudança significativa em comparação ao tamanho do problema socioambiental relativo à gestão dos resíduos sólidos em território nacional.

A experiência dessa longa trajetória, a partir de ininterruptas iniciativas para a promulgação de legislações ambientais e uma série de consequentes frustrações antes e depois das políticas ambientais aprovadas, não são exclusivas da PNRS.

Nesta linha de raciocínio, identificamos características semelhantes entre a PNRS e a Lei de Crimes Ambientais, essa última, aprovada 12 anos antes da Lei de Resíduos Sólidos. Assim,

> Embora esta fiscalização tenha competência clara estipulada pela Lei (crimes ambientais), atribuída que é aos órgãos do SISNAMA, sua efetivação continua problemática pela inoperância destes órgãos, o que seria fácil demonstrar pela observação empírica dos fatos correntes. Com o fim, portanto, de auxiliar a execução destes termos de compromisso, propõe-se um mecanismo que permita à sociedade civil exercer também as funções de órgão fiscalizador (Acselrad; Bezerra, 1999, p. 58).

Notadamente, a PNRS se encaminhava para ter essas mesmas características pelo campo que estava inserida no país. Entretanto, ainda faltaria uma década para o nascimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e a pauta dos resíduos sólidos no país continuaria a todo vapor. Podemos observar esse movimento em eventos e marchas, além da continuação do processo político que acarretou na tardia aprovação da lei em 2010. Nesse sentido, destacamos o 1° Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em Brasília, com a participação de 17 estados, além de 1.600 congressistas, entre catadores, técnicos e agentes sociais representantes desses locais. Houve, também, a 1° Marcha Nacional da População de Rua, com cerca de 3.000 participantes. Inegavelmente, foi um período de inclusão e profissionalização dos(as) catadores (as), o que se reflete no texto da Lei nº 12.305/10 que instituiu a PNRS no país (Brasil, 2013).

3.8.1 Participação da Sociedade Civil e PNRS

A construção da PNRS contou com a participação de representantes da sociedade civil em vários seguimentos, em especial do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e Instituto Ethos. A influência dos catadores foi importante no processo legitimação do tema e de sua inclusão na agenda política. Também exerceu influência ao longo da dinâmica legislativa, tal como na posterior aprovação e execução da regulação ambiental no país. Nesse sentido, houve um percurso particular na formulação da futura regulação de resíduos no país, nos estados e municípios brasileiros, como também no ambiente externo.

Para Emerson Kapaz (2022), a legitimidade do lixo como problema socioambiental e da importância de uma regulação como instrumento para sanar problemas socioambientais foi ocorrendo gradativamente. “Houve uma maior percepção das Prefeituras sobre o grande problema que eram os lixões”, disse ele. Por conseguinte, a questão permaneceu de difícil resolução até os dias de hoje com a notória prorrogação de prazos para o encerramento dos lixões em todo território nacional. Sobre essa dificuldade do passado e que, por ventura, possa se apresentar no presente da agenda urbana brasileira, o relator da primeira Comissão Especial da tramitação da política de resíduos no país e idealizador do Instituto Ethos afirmou que as prefeituras tendiam a não implantar as soluções adequadas ambientalmente para a melhor gestão dos resíduos no país. A saber, havia uma dificuldade em implementar

as obrigações em prol do fim dos lixões e das disposições e destinações finais ambientais adequadas. Essa contenda acontecia também pela ausência de uma regulação de cima para baixo. Especificamente, uma resolução de domínio federal que orientasse os demais entes federados e também apoiasse o chamamento da participação da sociedade civil e no consenso sobre a responsabilização entre os geradores, sociedade civil e setor público. Durante o fim dos anos 90 e início dos anos 2000, a conjuntura era a seguinte:

> Então, eu acho que essa ficha começou a cair, na verdade, a partir dessa comissão. Porque isso envolveu a maioria dos deputados, e os prefeitos queriam que isso fosse aprovado, a CNI, as entidades nacionais entenderam que para as empresas isso era uma coisa relevante e importante. E aí começou um trabalho também de separação de lixo, de você poder começar a cobrar taxa nas suas prefeituras. [...] essa ficha foi caindo quando as pessoas perceberam que resíduos, principalmente, eles poderiam ser não só bem cuidados, mas principalmente poderiam ser renda, porque muita gente vivia também disso. O processo de (pós-consumo), por exemplo, de lata de alumínio. Nós tínhamos [temos] ainda o Brasil, como um dos maiores recicladores do mundo, noventa e oito, noventa e nove por cento das latas. Então, começou a ter uma percepção de que existia um movimento na sociedade. Isso foi sendo empurrado por políticas estaduais. O que fez com que a política nacional, mesmo retardando muito, acabou sendo aprovada (Kapaz, 2022).

Como mencionado anteriormente, houve representações da sociedade civil na elaboração da PNRS. Isso ocorreu também pelos obstáculos e conflitos de interesses durante esse processo decisório dentro e fora do parlamento brasileiro. A partir disso, algumas particularidades e desafios surgiam com maior relevância ao longo da tramitação da futura Lei nº 12.305/10. Notadamente, um dos tópicos mais debatidos na feitura da política, e que também mobilizou a sociedade civil, foi a questão da logística reversa. Acerca disso, Emerson Kapaz ventilou que a grande questão da logística reversa era relativa à remuneração da cadeia dos catadores de materiais recicláveis:

> Esse era um desafio que a gente enfrentou. Eu fui em várias entidades de catadores de resíduos e, por exemplo, o que se via era que o plástico não é tão eficiente como a coleta com a latinha. Porque a latinha dá um retorno pra ele muito grande e o volume você consegue amassar a lata e ter um pacote de coleta deles, eram muito mais fáceis de serem carregados e o plástico não. Então, a remuneração do plástico era muito ruim, e a essa parte não tinha incentivo. E por isso que a gente via tanto o plástico boiando em rio, mar, sacolas plásticas. Hoje, você já vê toda uma necessidade. **Porque as empresas são cobradas também graças ao consumo consciente, e você hoje fala do consumidor atento a essas mudanças**. A economia circular que não era nem falada, isso lá atrás e hoje tudo que você produz você tem que transformar em alguma coisa, volta a ser

> matéria-prima, **porque a natureza é assim e a economia circular tem que funcionar do mesmo jeito** (Kapaz, 2022).

Apesar de todo esse contexto e importantes avanços, essas lacunas são vistas até os dias hoje, apesar da inclusão dos catadores e demais profissionais da reciclagem, como importantes atores e sujeitos de direitos da lei. Como fica claro nesta pesquisa, a construção da citada política pública não é estática, é uma elaboração em movimento. Nesse panorama, podemos evidenciar alguns progressos, tal qual relatado por Kapaz (2022):

> Eu acho que houve avanço na questão dos catadores de materiais recicláveis, que a lei toca [no tema]. Melhorou bastante. Ou seja, prefeituras formalizaram e incentivaram a formação e contrataram cooperativas. Embora a contratação é feita de um modo, para mim, que não é o melhor. [A contratação não deveria ser] só para coletas. As cooperativas dos catadores teriam que fazer três trabalhos, [incluindo], pelo menos, o trabalho de conscientização educação ambiental]. Mas isso tem que dar incentivos. E precisa muito de investimento técnico para essas coisas, tanto para instruções (Kapaz, 2022).

Em paralelo com o depoimento de Kapaz, Ronaldo Hipólito (2023) opina:

> Por exemplo, nós falamos muito pouco de pagamentos ambientais para catadores [...] Então, eu diria que a lei era necessária, e ela continua sendo necessária, ela deu incentivo para as coisas acontecerem e algumas evoluíram e outras pararam no tempo para fazer novas adequações (Hipólito, 2023).

Notadamente, acerca do processo de legitimidade política e laboral dos catadores, durante esse período de tempo, eles tiveram um maior reconhecimento. Não foram mais vistos como párias da sociedade sem vínculo com o estado e, consequentemente, sem inclusão nas políticas públicas do país. Até pela representatividade deles no campo da coleta e reciclagem no país: “Sessenta por cento é responsabilidade deles”, segundo Ronaldo Hipólito (2023). Para Ronaldo, isso é consequência de um processo de formação e profissionalização dos catadores como atores importantes na cadeia da logística reversa. Todo esse direcionamento é fruto do trabalho de inclusão dos primeiros operadores da reciclagem por decisão do governo federal (2003). Esse percurso político não foi fácil. No entanto, “houve reconhecimento [legitimação] para o (a) catador (a)”.

***

Como mencionado anteriormente, para fins de análise nesta tese, dividimos a longa tramitação dos projetos que deram origem à PNRS em duas fases. Os trabalhos

da Comissão Especial constituem o marco final da primeira fase. A segunda fase se inicia com mudanças no Legislativo e no Executivo federal que, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, passa a dar maior atenção à matéria.

Assim, até aqui, destacamos como surgiu e ganhou legitimidade o tema da gestão de resíduos sólidos na agenda política do país e analisamos o que denominamos como primeiro período da tramitação do PL 203/91 (entre 1991, quando foi proposto, e o encerramento da primeira Comissão Especial em 27 de fevereiro de 2003). Na primeira seção, foi ressaltada a importância do debate internacional sobre meio ambiente, em especial, do ciclo de conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, iniciado em 1972 em Estocolmo (Suécia). Foi realizada também uma comparação com a legislação alemã sobre resíduos sólidos, na qual foi possível identificar a influência exercida sobre a legislação daquele país, bem como um atraso da legislação brasileira na incorporação de alguns temas. Em seguida, na seção 2, passamos a analisar, a partir das entrevistas realizadas pela autora, a primeira fase do processo legislativo que resultou na Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010. A análise permitiu compreender o processo não linear de tramitação de projetos nas casas legislativas, bem como os conflitos ocorridos nelas e as influências exercidas por setores da sociedade com interesse na temática. Alguns conflitos se destacaram no início da tramitação da lei, em especial àqueles relativos aos resíduos perigosos, à responsabilidade pós-consumo, à incineração e inclusão dos catadores de materiais recicláveis. A questão da responsabilidade estendida do produtor sofreu grande resistência do setor empresarial, como relataram os parlamentares e ex-parlamentares entrevistados. A questão da incineração, por sua vez, era muito importante para parlamentares da centro-esquerda, mas foi derrotada pelo *lobby* da indústria da incineração e pelo entendimento de alguns parlamentares de que era melhor aprovar uma lei sem a "moratória" do que atrasar ainda mais o processo de elaboração de uma política de resíduos. Os catadores e catadoras, por outro lado, conseguiram se manter no debate neste período, ganhando cada vez maior legitimidade.

Por fim, esclarecendo o que foi definitivamente excluído da lei nesse período de tramitação, iremos destacar o que ficou de fora nesse momento do trâmite. Assim, não permaneceu nessa fase da dinâmica parlamentar: a moratória à incineração; a disposição da proibição do uso da incineração como tecnologia de destinação final de resíduos; a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); a

obrigatoriedade de usinas de processamento e compostagem de lixo doméstico, dentre outros.

4 SEGUNDA FASE TRAMITAÇÃO

A partir desta seção, abordaremos o que foi nesta tese denominada como segunda fase de tramitação da PNRS.

4.1 Início da segunda fase da tramitação

Nessa fase, cuja tramitação já se perpetuava por uma década, foi observado um maior espaço para a agenda no Executivo brasileiro**.** Assim, com o intuito de dar velocidade ao moroso processo, a partir de 2002, apesar de novos projetos continuarem sendo apensados, constatou-se uma seara de requerimentos para dar vazão e conclusão à esperada homologação da PNRS.

A segunda fase da tramitação pode ser delimitada por dois marcos no início do século XXI. O primeiro é a conclusão dos trabalhos da Comissão Especial instituída em 2001 e o trâmite para anexação definitiva dos projetos de leis ao PL 203/91. O segundo marco poderia ser a partir de 2003, quando novos processos foram estabelecidos com o intuito de adiantar a dinâmica legislativa, que já perdurava por mais de uma década. Apesar dessas iniciativas de aceleração para a aprovação da lei de resíduos, alguns percalços ainda foram vistos na ocasião. A respeito disso, Luciano Zica (2022) proferiu:

> **Eu voltei em dois mil e um** pra eleição, eu fiquei suplente da eleição de prefeito e eu acabei voltando (Campinas – SP), **mas** (antes) **a gente não conseguiu fazer, avançar significativamente naquele período**. Apesar de ter havido uma tentativa de parceria com o deputado a época **Emerson Kapaz**. [...] Era isso. **Ele se envolveu bastante no debate, mas com uma lógica muito voltada para os interesses das empresas**, independentemente de ter ali essa tramitação (Zica, 2022).

No decorrer desse processo, consequentemente, novos fatores surgem na referida trajetória de construção parlamentar. A saber, um conflito histórico foi nomeado como “Guerra dos pneus”. Logo em seguida, em 2002, Luciano Zica foi reeleito. [...] “naquela legislatura seguinte a gente conseguiu dar maior dinâmica ao processo”. Acerca desse período específico, aparece no processo um novo ator, no caso, um antagonista do trâmite. Então, surgia, nesse momento, uma empresa do Paraná, que alegava como uma de suas finalidades a reforma de pneus. “Essa empresa usava essa desculpa de reformar pneus para importar pneus da Europa. [...] Em 2002, ele trouxe onze milhões de pneus usados da Europa”, denunciou Zica. O

parlamentar ainda alertou sobre esse tipo de importação e suas consequências para a saúde púbica. O conflito se transportou para o ambiente externo. Zica denunciou que, em razão de sua atuação, houve distribuição de publicação em revista nas borracharias por toda São Paulo, que desmoralizava sua candidatura e ele acabou não sendo eleito. “**Esse cara virou um adversário ferrenho da política nacional de resíduos**”, concluiu Zica.

A respeito do conflito no ambiente interno ao parlamento brasileiro, Zica acrescentou: “Então a gente enfrentou esse debate com muita dificuldade **e ele tinha os deputados eleitos com a ajuda dele”**. Acerca desses episódios de boicotes contra a lei de resíduos no Brasil, havia até liderança entre lobistas ligados aos importados de pneus usados. Nessa conjuntura, Zica e aliados solicitaram uma audiência com o intuito de discutir a pauta na comissão do meio ambiente. [...] “e quando eu cheguei para a reunião, a sala da comissão estava toda decorada com as propagandas da empresa do Paraná”, relembrou Zica (2022).

Em relação a outro difícil embate entre parte do Legislativo e o setor produtivo na construção da lei – a responsabilidade pós-consumo –, Zica afirmou:

> Foi muito difícil, [...] muitas ameaças. Enfim, mas, debatemos e **era uma coisa do debate difícil porque o setor empresarial tinha medo da logística reversa**. No que concerne a isso, para o parlamentar, era claro o temor do setor privado em relação à logística reversa e ao enfrentamento em constante combate do setor produtivo. Aparentemente, esses episódios tratavam de conflitos que se tornaram constantes na disputa pela predominância de temas mais socioambientais em detrimento das agendas estritamente ligadas à racionalidade econômica. [.,.] “nossa bancada não tinha muita força política. [...] mas a gente debatia, debatia no país, no país inteiro essa política, até fora do Brasil. [...] enfrentando sempre esse combate no setor produtivo [também] por conta dos agrotóxicos (Zica, 2022).

Ainda sobre os acontecimentos intrínsecos às resoluções da época relativas ao “problema da logística reversa”, outra curiosidade aconteceu nos bastidores dessa arena política. O parlamentar descreveu uma ocasião em que um deputado participante do debate durante a tramitação da lei, indagou em evento no Congresso: [...] “imagine, você, que eu sou empresário, dono de fábrica de balas [doces industrializados]. E se eu tiver que buscar o papel de bala em Manaus?” (Zica, 2022). Apesar de todo esse cansativo processo e de muita banalização por parte de alguns interlocutores do campo econômico, a segunda fase da tramitação caminhou com mais eficiência do que a primeira fase.

Até este momento, observamos uma série de características da primeira fase da tramitação da lei de resíduos brasileira, assim como o início da segunda etapa da dinâmica legislativa. Dentre tantas, uma das características mais relevantes do histórico político foi **a inclusão do Poder Executivo** nas diretrizes da elaboração, decisão e aceleração da tramitação da política na segunda década do referenciado processo legislativo. Posto que, a longa trajetória até a sanção da legislação perdurava por, aproximadamente, uma década, o padrão do processo legislativo permaneceu nos anos que seguiriam com conflitos de interesses entre os deputados e representantes da sociedade civil, setor público e privado. Outro traço particular desse desenvolvimento da lei, foi o intricado dinamismo para o consenso, legitimação da política e das exigências relativas à responsabilidade pós-consumo entre o Estado e as coalizões empresariais. Baseada nessa arena decisória, consequentemente, a política deixou algumas disposições insuficientes para a devida implementação da lei a ser aprovada em 2010.

Apesar dos conflitos e da persistência de indefinições, houve também iniciativas com intuito de facilitação do futuro da legislação. Nessa conjuntura, iremos evidenciar temas imperativos nos últimos anos da formulação da PNRS, sejam esses: inclusão social dos catadores para a cadeia da logística reversa, fomento à indústria da reciclagem e a constância de projetos de lei referenciados à isenção fiscal da cadeia da reciclagem e outros. Como fator preponderante para o sucesso ou não dessas proposições, foi apontado por Ronaldo Hipólito (2023), em contexto do processo decisório do passado da lei, o seguinte, apontou Ronaldo:

> Você tem alguns problemas, eu vou citar um exemplo, **um exemplo clássico** que é, por exemplo, na cadeia de reciclagem de vidro. **Vidro é cem por cento reciclável**. Só que se você pega e coloca esse vidro para reciclagem em qualquer parte do Brasil, **maior parte delas eles não fazem a reciclagem, porque não tem uma indústria que faça a reciclagem dele** (Hipólito, 2023).

De antemão, podemos indicar mais alguns fatores responsáveis pela não evolução de tópicos da agenda legislativa. “Não evolui porque alguma coisa está faltando. Tem o pessoal que trabalha contra e tem alguma coisa faltando também”, sintetizou o parlamentar. Neste raciocínio, demais fatores já se destacavam como dúvida para o sucesso ou não da política pública antes mesmo da aprovação da PNRS. No que tange a isso, estavam a necessidade de fundos de investimento, cadeia industrial para a destinação ambiental do produto consumido e, em meio a isso, uma ausência de estrutura de pesquisa satisfatória para os objetivos da

pesquisa. Esses dispositivos foram encontrados na Lei nº 12.305/10, mas sem muitos resultados para a melhor gestão de resíduos durante os anos seguintes de execução da política.

Apesar das tentativas de criação de fomento, através de um dos projetos de lei de 2006, que tratava de fundo nacional para a questões relacionadas ao plástico, o PL não caminhou. Nesse sentido, dentre outros vários fatores dessa construção e algumas frustrações durante a tramitação ou posterior à sanção da lei, Hipólito (2023) confirmou outra possível lacuna na estrutura de base da gestão pública brasileira: “Tem a questão, às vezes, **não tem pesquisa suficiente**”.

4.2 O que ficou pelo caminho? A longa tramitação da política de resíduos e a continuidade (e as descontinuidades) de marcos da lei

A partir desse cenário, posterior à primeira década de tramitação da PNRS, o Executivo brasileiro atuou para sanar características críticas, no que foi construído, até aquele momento, em relação à lei de resíduos no ambiente interno e externo ao Legislativo brasileiro. A atuação citada se deu a partir dos grupos de trabalhos oficiais e não oficiais que há uma década tentavam dar cabo a essa longa tramitação. No entanto, os atores mais envolvidos nesse histórico continuaram a se mover paralelamente e antecipadamente ao Executivo, que se envolveu mais fortemente a partir de 2003, posteriormente a Comissão Especial de 2001.

Assim sendo, os passos dados anteriormente permaneceram visíveis no devido processo. Alguns projetos de lei se tornaram uma espécie de marco da política no quesito ponto de partida histórico, em seus objetivos, instrumentos e diretrizes. Como exemplo, podemos destacar, nesse padrão de PL multifuncional, o PL 3029/97 de autoria de Luciano Zica (PT/SP).

O projeto de lei de 1997 chama atenção por uma série de fatores, como o uso do termo “distribuições de competências”, no que concernia à responsabilização de todos os entes federados e do setor privado na gestão dos resíduos sólidos. Neste quadro, tratava em sua segunda seção da organização da gestão, fiscalização e operação do sistema nacional de resíduos. Outrossim, esse espaço no tempo da lei, o PL 3029 ainda incorporava a essa conjuntura de rota para a gestão de resíduos, o Sisnares. O Sistema Nacional de Resíduos é um dos pontos altos dessa construção,

e seria o elo entre os tópicos descritos nas seções do projeto de lei, demonstrando a prioridade do tema em escala organizacional para certos grupos de parlamentares.

Aqui, se torna fundamental contextualizar o caráter insuficiente e característico do campo organizacional dos RS do país e a ausência de um sistema coordenado que integrasse os diversos órgãos responsáveis pela gestão dos resíduos. Conforme Godoy (2013, p. 1), **"inexistia um órgão central** que estabelecesse as diretrizes a serem observadas para gerir os resíduos, tanto em termos territoriais como setoriais".

Luciano Zica destacou na entrevista realizada pela autora a importância que o PL 3029/97 conferia à responsabilidade compartilhada. Melhor dizendo, apresenta-se toda uma relação histórica e de conteúdo com o PL da primeira fase da tramitação e a diretriz da lei, que obrigava um ciclo de responsabilização aos geradores, Estado e sociedade como copartícipes da gestão de resíduos no país. Assim, o 3029 foi criando raízes que juntas incorporaram temas basilares, até aquele momento, a outras anexações correlacionadas. Acerca disso, o parlamentar garantiu que o 3029 foi desenhado de acordo com a conjuntura da época. Como o tema dos resíduos já tinha alcançado um lugar importante na agenda, novos projetos de leis relacionados foram apresentados no Legislativo. "Acredito que o 3029/97 avançou com o tempo de trabalho, novos PLs e contatos com Lula", anunciou ele. (Zica, 2022)

Destarte, dentre os debates importantes que foram travados ao longo da tramitação, o que ficou pelo caminho? Consideramos aqui que foram excluídas diretivas imprescindíveis para o sucesso da lei, tais como a responsabilidade compartilhada (antes, pós-consumo), logística reversa, instrumentos econômicos, dentre outras. A princípio, durante a tramitação e o trajeto de comissão em comissão, algumas visões foram se consolidando em detrimento de outras, ou perdendo sua essência inicial. A esse respeito, Wanderley Baptista (2023) sublinhou a ausência de maior objetividade em muitos aspectos da lei. Particularmente, o representante da CNI evidenciou o erro de terem permanecido dispositivos na regulação que se demonstraram insuficientes no tocante ao sistema de logística reversa – isto é, no tocante aos instrumentos e responsabilidades no âmbito do ciclo de vida do produto. Ademais, em referência à questão dos instrumentos econômicos, Baptista salientou:

> Não acho que a lei fez errado, **mas faltou. E [faltou] o estado brasileiro rapidamente definir isso [os instrumentos econômicos]**. E dentro do estado brasileiro, como também, é diverso, heterogêneo. **E a parte do Estado que está ligada à arrecadação, inclusive influenciou na aprovação do texto, deixou menor, do ponto de vista prático**. Ele apenas

> diz que poderá, mas diz que poderá, mas poderá não é aplicar. Então, eu acho que naquela época não tinha também maturidade para saber o que deveria ser feito (Representante da CNI, 2023).

4.3 O ano de 2003 e o Executivo como catalisador para a política de resíduos

O ano de 2003 foi histórico para a construção e legitimação da PNRS no Brasil. O Executivo criou uma série de grupos de trabalho (GTs) e secretarias de apoio à construção da agenda política a ser regulamentada em 2010. Um dos principais GTs em questão foi o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, que tinha o intuito de criar um elo entre as diretrizes históricas do saneamento ambiental brasileiro. Nesse mesmo ano, alguns marcos institucionais ocorreram pelo país. Em janeiro de 2003, foi realizado um evento com eixos prioritários baseados na responsabilização dos produtores, programação formativa para os (as) catadores e a bandeira para o fim dos lixões. Essa abordagem foi vista no I Congresso Latino-Americano de Catadores, realizado de 20 a 23 de janeiro, na cidade de Caxias do Sul no estado do Rio Grande do Sul no ano supracitado**.**

Paralelamente a isso, podemos fazer menção a um episódio semelhante relativo à elaboração de outra importante política ambiental. Nesse sentido, houve demais ocasiões históricas em que o Executivo entrou na arena decisória. Como citado anteriormente, houve semelhanças no padrão de construção das leis ambientais. Em particular, entre a PNRS e a Lei de Crimes Ambientais. Assim, neste raciocínio, a Lei de Crimes Ambientais, 9.605/98, também proveio de determinação do governo federal em sua época. (Acselrad; Bezerra, 1999). Acerca disso, Feldmann reiterou por sua perspectiva a devida importância da força do Executivo durante a tramitação da PNRS e demais leis ambientais.

Como resultado desse processo de atuação do Executivo federal a partir de 2003, lançou-se o Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Posteriormente, ocorreu a I Conferência de Meio Ambiente. Consequentemente, o campo institucional da área foi fortalecido. Em 2004, outro GT foi criado. Nesse sentido, o escopo do Ministério do Ambiente abrangia grupos diversos advindos de uma série de instituições transversais à questão dos resíduos sólidos no país. A partir disso, surgiu uma proposição para normatizar a área. A revisão da proposição Conama 259 foi consequência desse processo, considerada incipiente na época**,** sendo o conselho o responsável pela elaboração de novos temas para a tramitação do PL 203/91. Isso ocorreu durante o seminário “Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos” e houve controle

social a partir da participação de representantes da sociedade civil do campo em questão (Brasil, 2013).

Ao longo desse percurso de inauguração da política de resíduos, mais acontecimentos e iniciativas se tornaram notórios. A sequência de fatos caracterizou o ano de 2003 como um marco para o incremento da viabilidade política e estrutural à propensa regulação dos resíduos brasileiros. Assim, somos capazes de revelar mais alguns feitos que espelham esse momento histórico de realização da Lei nº 12.305/10.

Todo esse retrospecto abrange o constante reforço de legitimação do lixo como problema socioambiental e as forças políticas que impulsionaram o encaminhamento da elaboração da lei. Contrapondo a isso, essa retrospectiva desnuda também os conflitos, que tardaram a aprovação da política e expuseram o "problema" da logística reversa, claramente revelando o jogo de interesses do processo decisório. Consequentemente, foram considerados os entraves ocorridos durante o processo legislativo. Outras questões caracterizam a dinâmica legislativa até aqui, assim como a interação entre importantes atores durante as instituições de grupos de trabalho, programas e eventos.

Em sequência, mais apensamentos, desapensamentos, arquivamentos, desarquivamentos, por fim, houve as anexações definitivas em meio a novas instituições de comissões parlamentares. Isso posto, a lei em movimento demonstra a realidade dessa perspectiva de formulações de leis no Legislativo, inclusive entre continuidades e descontinuidades pelas intempéries recorrentes das eleições, reeleições e não reeleições de parlamentares atuantes na criação das leis ambientais na época. Dentre essas, foram evidenciados os deputados Emerson Kapaz e os conflitos com Luciano Zica, além do protagonismo do Fábio Feldmann no desenvolvimento da lei de resíduos e outras normas ambientais. No setor privado, destacamos o antagonismo entre a empresa do Paraná durante o conflito histórico denominado "Guerra dos pneus" e o grupo de parlamentares que envolvia Luciano Zica e outros. Mais situações conflituosas ocorreram ininterruptamente até a aprovação da Lei nº 12.305 em agosto de 2010.

Anteriormente à instituição da lei, ocorreram outras curiosidades. Uma delas foi a continuação (perpetuação) de projetos de leis em novos projetos de leis, como relatado em referência ao 3029/97. No entanto, isso aconteceu concomitantemente em relação a outros anexos antigos. A saber, tais ocorrências aconteciam pelo perfil de longa vida do trâmite. "A dinâmica legislativa é uma questão curiosa", disse Zica.

Outrossim, temáticas paralelas ao objeto da lei, a despeito de algumas terem sido encontradas na versão final da lei. No que se refere a isso, houve episódios ininterruptos em relação a outra importante iniciativa de normas ambientais de autoria de Luciano Zica, sendo a disposição para o tema de licenciamento ambiental no Brasil. Naquele tempo,

> eu era coordenador da frente parlamentar ambientalista. A gente pensou em disciplinar a responsabilidade dos entes federados no licenciamento ambiental. [...] Então, nós apresentamos pela frente parlamentar, que coordenava na época o projeto de lei com outros parlamentares. Foram poucos deputados, assim, apresentamos aquele projeto atribuindo responsabilidades aos serviços federados e estabelecendo as normas de licenciamento ambiental do Brasil (Zica, 2022).

Acerca da justificativa da iniciativa relatada, Zica anunciou: “Porque não tinha norma, era uma concha de retalho de resoluções do Conama e de outros órgãos, que diziam como deveria ser feita o licenciamento ambiental”.

Aparentemente, o processo legislativo é ininterruptamente preenchido por uma continuidade de apresentações de projetos de leis sem uma bancada permanente representativa ou um norte (direcionamento) previsível. Com isso, alguns projetos de leis tramitam durante longo período no âmbito do Congresso Nacional. Este foi o caso da lei de resíduos.

Ao longo desse processo que se arrastou por duas décadas, a CNI foi a representação mais atuante. A partir de observações gerais da participação da CNI nessas duas décadas de formulação da lei de resíduos sólidos no Brasil, Wanderley Baptista (2023) conclui: “**É, a lei saiu** do bojo do arcabouço geral principalmente **como uma lei moderna**, **mas ela ainda tem algumas falhas** (crítica às questões de conteúdo da lei), além das que citei (responsabilidade compartilhada, logística reversa e instrumentos econômicos)”.

No segundo ano do primeiro governo Lula, a aceleração da agenda da política de resíduos, a partir da criação de redes institucionais, estava como prioridade na pauta do Executivo. Daí por diante, no ano de 2004 e nos anos seguintes, outros temas foram apresentados e as tomadas de decisões tiveram algumas primazias. A questão da tributação para a reciclagem ganhou prioridade neste contexto, enquanto continuavam as proposições de atos e a instituição de procedimentos para a aceleração da homologação da lei.

> Assim, ainda durante esse período de tramitação, no ano de 2005, é reconstituída a Comissão Especial para proferir parecer ao PL 203/91 e seus anexos, normatizado através do 2º Ato da Presidência. Mais apensamentos aconteceram e tinham como temática a reciclagem de pneus e a reciclagem em geral, a proibição de importação de carcaças de pneus, entre outras. No mesmo ano, é criado um grupo interno na Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do MMA para consolidar contribuições do Seminário Conama, os anteprojetos de lei existentes no Congresso Nacional e as contribuições dos diversos atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos (Brasil, 2013). Foi também proposto o anteprojeto de lei de "Política Nacional de Resíduos Sólidos", cujo debate foi promovido no âmbito de vários ministérios, entre eles: Fazenda; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Cidades e o da Saúde, representado pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa. Nesse mesmo esforço, aconteceram os seminários regionais sobre resíduos sólidos, promovidos por diversas instituições em parceria, entre elas: Conama, Ministérios do Meio Ambiente, Cidades, Funasa, Caixa Econômica Federal e, ainda, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes), Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre), dentre outras relativas ao tema, como Fórum Lixo & Cidadania e o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo. Em seguida, a partir dos debates ocorridos em cada regional, foi realizada a II Conferência Nacional de Meio Ambiente, com o objetivo de consolidar a participação da sociedade na construção das políticas e legislações ambientais, que apresenta como um de seus temas primordiais justamente a questão relativa aos resíduos sólidos. Por fim, é instituída nova Comissão Especial na Câmara dos Deputados (Morais, 2015, p. 80).

Ou seja, a proliferação de Grupos de Trabalho, seminários e conferências modificou todo o campo organizacional dos resíduos sólidos no Brasil. Reconheceu-se a interdependência das instituições que atuam em torno da gestão dos resíduos, o que é demonstrado pelo envolvimento de diversos ministérios, confederações e federações industriais, sociedade civil e catadores. O diálogo entre atores do campo permitiu a elaboração de alguns compromissos e o compartilhamento de alguns valores, ainda que os conflitos tenham persistido.

Diante desse cenário, devemos trazer à tona uma série de proposições que denotam a preponderância da questão da reciclagem, principalmente em relação a sua tributação. A propósito, houve uma maior relevância de proposições com tratativas específicas em relação à isenção fiscal da cadeia da reciclagem e ao fomento à indústria da reciclagem. Por conseguinte, outras disposições intrínsecas ao tema da reciclagem imperaram na continuação das tomadas de decisões referentes à elaboração da lei de resíduos. No decurso do tempo dessa trajetória legislativa, houve uma manutenção na sequência de apresentações de novos projetos de lei, concomitantemente, ocorreu uma importante Proposta de Emenda à Constituição (PEC 386/2005). A PEC, de autoria de Zica, PEC (IPI reciclagem), tinha como

justificativa não haver considerável incentivo para o melhor proveito dos insumos dos produtos reciclados no país. Com isso, resgatamos mais um significativo relato de apresentação na cronologia de desenvolvimento da PNRS. “[...] E em 2004 ou 2005, eu elaborei uma Proposta de Emenda à Constituição, uma **PEC** propunha o que para, no meu ponto de vista, seria uma revolução na área de resíduos, criava um incentivo para indústria utilizar a matéria-prima reciclável”. Concluiu Zica sobre a proposição:

> **[...] todo produto que tivesse comprovadamente na sua produção matéria-prima reciclada, teria uma redução no IPI do produto equivalente na mesma porcentagem da presença de matéria-prima reciclada**. Ou seja, aí você agregaria valor ao produto dos catadores (Zica, 2022).

Logo em seguida, como de costume, novos entraves apareceram no trâmite. Nesse caso, um grupo de atores que o parlamentar não esperava que se posicionassem contrários a essa pauta. Acerca desse episódio, Zica pontuou: “Então aí, eu consegui as emendas necessárias para apresentar essa PEC, apresentei, mas, curiosamente [a representação] das prefeituras foi contra e derrubou [a proposição]”. A alegação das prefeituras era basicamente de que essa disposição iria beneficiar apenas ao setor privado, sem levar em conta os benefícios a um setor marginal socioeconomicamente – os catadores e catadoras de materiais recicláveis. “Os prefeitos não conseguiram entender [essa questão]. [...] E gerar riqueza para parcela da população que não estava incluída na atividade econômica.”, declarou o autor da referida PEC (Zica, 2022).

O fundamento do impedimento para o encaminhamento da PEC 386/2005 ocorreu por razões conhecidas nos entraves vistos em outras fases da dinâmica legislativa. Notadamente, a referida resistência se deu dubiamente pela ausência de percepção efetiva das prefeituras e também pela maior facilidade da produção a partir da matéria-prima pura. Finalizou Zica (2022):

> Tive a oportunidade de aprofundar essa análise, mas o argumento deles era esse [de favorecimento] apenas das empresas, porque é muito mais fácil pegar matéria-prima virgem. E o processo industrial de trabalhar com matéria-prima é mais barato do que o trabalho da reciclagem. **Mas o que eu quis criar foi exatamente a condição de tornar atraente para o mercado trabalhar com a matéria** (Zica, 2022).

Esses entraves influenciaram nos atrasos da matéria para a homologação final da lei e, por consequência, na implementação da regulação em território nacional. No que concerne a isso, o autor da PEC 386/2005 afirmou:

> Então, [...] não consegui criar alguma coisa pra agregar valor à matéria-prima e foi quando não consegui fazer o passo seguinte da política que era [sobre a necessidade] de capacitação. Mas enfim, a gente vê recurso jogado fora por falta de capacidade de gestão. Então, é isso: falta a preparação de gestores (Zica, 2022).

Outro padrão foi percebido na tramitação da política de resíduos, uma vez que permaneceu a continuação de PLs em novos projetos de leis. Neste encadeamento de anexações legislativas, o que se sobressaiu foi o PL 3029/97, que foi anexado definitivamente na Comissão Especial em 2001, para posteriores entraves e notável reconfiguração de suas bases na sanção final da lei. Antes disso, o PL de 1997, aparentemente, continuou suas características sobre a necessidade da organização, da gestão, fiscalização, operação do Sistema Nacional de Resíduos Sólidos, diretrizes correlacionadas à futura responsabilidade compartilhada, reciclagem e mais. Com isso, houve a continuidade, acréscimo de conteúdo e atualização de disposições, a partir do Projeto de Lei 7047 de 2006. Tal qual o 3029/97, o PL era também de autoria do importante parlamentar, identificado como destaque na dinâmica legislativa, Luciano Zica.

Nessa direção, sucedeu-se nova marcha até a definitiva aprovação da lei de resíduos no Brasil. No interregno da metade da primeira década do século XXI até 2010, efetuou-se uma série de anexações, comissões parlamentares, eventos, audiências e consultas públicas referentes à matéria legislativa. Deste modo, desenrolou-se a formulação da futura PNRS desde o seu marco zero oficial, o 203/91 e seus anexos, durante os 19 anos, os quais resultaram na Lei nº 12.305/2010 consagrada no Congresso Nacional após a entrada do Executivo nas tomadas de decisões. Ademais, outras participações foram permanentes ao longo do tempo, como a CNI, Fiesp e Coalizões empresariais. Feldmann (2022) se refere à Confederação Nacional das Indústrias como principal ator, que atuou como entrave nesse processo legislativo: “Eu acho que o ator foi a CNI, **no bastidor**, não acho que a CNI atua (diretamente)”.

4.4 O ano de 2007

Em 2007, foi anexado ao processo um dos mais importantes projetos de lei dessas já quase duas décadas de tramitação: o Projeto de Lei do Executivo 1991/2007.

O ano de 2007 foi, assim, mais um marco para a formulação da lei de resíduos. Até este tempo, as tentativas foram todas dissolvidas ou, temporariamente, anuladas. A primeira Comissão Especial e outras iniciativas não vingaram até mais da metade da segunda década da tramitação. Conforme Feldmann, tamanha letargia ocorreu em razão da influência de uma racionalidade econômica empresarial. Somente após o Executivo entrar nas tomadas de decisões e resoluções negociadas, que a tramitação acelera de verdade para a sanção final da lei.

Diante disso, dois atores se destacaram nessa etapa da formulação da PNRS. Luciano Zica e Ronaldo Hipólito estiveram na linha de frente juntamente ao Executivo para dar o urgente encaminhamento legal para a gestão de resíduos no país. Entretanto, Zica não foi reeleito em 2006, e o mandato dele se encerrou em 2007. Logo após, o chefe de Gabinete do Presidente Lula convocou Zica para uma reunião em janeiro de 2007. A pauta era a atuação dele após o mandato e o presidente, do mesmo partido de Zica, o chamou para permanecer no governo federal com posto no Ministério do Meio Ambiente, ainda com disponibilidade de escolha de técnicos para o trabalho. O convite foi para que Zica encarasse a liderança de recriação da Secretaria de Recursos Hídricos (MMA) a ser renomeada como Secretaria de Recursos Hídricos e Arquitetura Urbana (MMA): “[...] com o objetivo de elaborar a política de resíduos e enviar para o Congresso uma política do governo”, disse ele. Em consonância com Marina Silva, o deputado federal não reeleito, poucos meses depois, aceita a função e inicia a formulação do projeto com uma equipe técnica da área. Isso revela a importância da continuidade do trabalho realizado por um dos atores-chave da construção da política de resíduos no país que, ainda que não tenha sido reeleito, pôde dar continuidade ao trabalho no Executivo.

O objetivo foi atingido a contento com um quadro técnico da área e foi elaborada a propositura da legislação. Antes disso, algumas negociações foram necessárias para o alcance da solicitação do Executivo. Nesse sentido, houve uma série de encontros para a discussão da proposta com a indústria, catadores, movimento nacional de catadores: “Elaboramos uma proposta considerada muito boa e apresentamos a proposta. Isso nós assumimos a secretaria em final de abril, em setembro, nós estávamos com a proposta pronta”. Em sequência, “[...] apresentamos ao governo, na época, a Dilma era a chefe da Casa Civil e ao presidente Lula. Teve um ato no Palácio do Planalto, e o Lula convidou os catadores, levamos e

apresentamos lá a proposta e foi enviada ao Congresso Nacional em seguida. E eu entendi que ali que estava terminada a minha missão", concluiu.

No entanto, esse histórico ainda teve muitas nuances que caracterizaram o devido processo legislativo, principalmente, posteriormente à entrada do Executivo na "jogada". Hipólito e Zica iniciaram essa jornada como petroleiros e sindicalistas. Mais adiante, ingressaram na gestão pública e na política partidária. Logo em seguida, houve a aproximação de ambos com as questões ambientais e urbanas. Enquanto isso, no Congresso Nacional, a política continuava a tramitar.

Anos depois, precisamente, em 2006, como mencionado, Zica não é reeleito para o novo pleito, e os dois se reúnem novamente para decisões e disposições federais acerca da política de resíduos. Disse Ronaldo Hipólito (2023):

> Então, a partir daí, então em dois mil e sete quando o Lula é eleito pela segunda vez, a Marina Silva chamou o Zica para participar como secretário, que, naquela época, tinha uma Secretaria de Recursos Hídricos, **e ela queria colocar a limpeza urbana também em função da pressão que existia do governo [pelo urbano],** não só na floresta, na água, mas também no meio urbano (Hipólito, 2023).

No ano de 2007, havia pouca mudança, inclusive sem conclusão sobre o melhor formato das proposições, como também das legislações, se específicas ou globais. Por conseguinte, Ronaldo Hipólito foi o articulador para que a matéria fosse prioridade para o Executivo. Eles (Ronaldo e Zica) estando no Executivo federal. Ambos fizeram uso do aprendizado adquirido com a tramitação do PL 203/91, em que aconteceram as resoluções negociadas ininterruptas, porém, sem acordo com o Executivo. Concluíram que a construção de acordos e algum nível de consenso era necessário para que a política fosse concluída: "[...] E pra essa matéria, desse porte, chegar a vingar, tem que ter no mínimo o acordo dos dois lados", concluiu Hipólito (2023).

Hipólito justificou essa constatação da seguinte maneira: "[...] é porque tanto no Congresso Nacional como no governo, essa área [de resíduos sólidos] é uma área que ela abrange muitos lugares, muitos dos ministérios". Com base neste raciocínio, Ronaldo e Zica se colocaram em campo em prol da negociação entre o Legislativo e o Executivo para a aceleração da tão aguardada instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A dificuldade dessa negociação ocorria por ser uma série de ministérios para um acordo único. Um pouco semelhante ao que Feldmann disse sobre os projetos de

leis mais fáceis para a dinâmica legislativa seriam os com conteúdo específico e que envolviam poucos setores. De acordo com Hipólito (2023), os ministérios envolvidos foram o Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cidade, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda e Ministério da Ciência e Tecnologia.

Todos esses participaram desse certame juntamente ao Governo Federal. A esse respeito, Hipólito elucidou que “então, quando você via algumas coisas que encaixava bem no ministério X, no ministério Y tinha problema, porque ia dar problema em algum lugar”. À vista disso, era necessário um interlocutor entre o governo federal, os ministérios e o Congresso Nacional. Não havia essa pessoa até ali. Logo, Ronaldo Hipólito foi o escolhido para ficar à frente dessas negociações.

Como ponto de destaque da negociação para o Projeto de Lei que seria apresentado em 2007, fruto da parceria entre eles e o Executivo, podemos evidenciar que a estratégia foi primeiramente conseguir um acordo com os referidos ministérios. Diferentemente de outras etapas do processo legislativo, em especial, que durariam muitos anos, essa nova investida durou três, quatro, cinco meses, aproximadamente. Apesar disso, as negociações foram árduas pela dificuldade de conciliação.

Basicamente, era como se tivessem que, ao cobrir um espaço, deixassem outro descoberto. Melhor dizendo, quando se conseguia consenso com um ministério, poderia surgir um conflito com outro.

> Então, nós nos movimentávamos fazendo esse trabalho. E na época que estávamos trabalhando nesse processo na Câmara, só o Governo Federal não tinha esse entendimento de que era muito necessário fazer, que era necessário por alguém para fazer essa ponte, exclusivamente (Hipólito, 2023).

Por conseguinte, Ronaldo Hipólito reafirmou que essa foi a **questão-problema**. Em suma, **a múltipla negociação com vários ministérios, Congresso e Executivo**.

No decurso do tempo, alguns ministérios foram mais acionados do que outros. O Ministério da Cidade, no caso, era a instituição que comandava a gestão pública do saneamento. Assim, havia uma clara relação entre a legislação do saneamento básico de 2007 e a matéria de resíduos sólidos. Então, a negociação com a área de saneamento se tornou menos problemática, pois os temas eram inter-relacionados. A legislação de 2007 (11.445/2007) compunha-se pelo esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem pluvial da água e limpeza urbana; enfim, havia clara aproximação com o lixo.

Outra área que passou a convergir para a aprovação da política foi o seguimento da saúde, através do Sistema Nacional de Saúde (SUS), pois também havia fortes correspondências entre as legislações, inclusive em seu primeiro projeto de lei de referência aos resíduos de serviços de saúde. Havia similitude relativamente ao tratamento desses resíduos, coleta, etc.

Em contrapartida, a mesma “facilidade” não ocorreu com o Ministério da Agricultura, apesar de estar em vigor a logística reversa da embalagem de agrotóxico. No entanto, tópicos do projeto do Executivo causavam impacto negativo na cadeia de reciclagem deles. Isso gerou todo um conflito. “[...] nós dizíamos: ‘não adianta só fazer a da embalagem [a logística reversa]. Você tem que fazer também os produtos que sobram dessas coisas todas’”. Outro episódio interno do Executivo que teve tensões bastante conflituosas foi com o Ministério da Fazenda. Segundo Ronaldo Hipólito, houve muita discussão e questionamento em relação aos incentivos para a implantação de uma política nacional, que tinha muitos objetivos, encerramento dos lixões, etc. “[...] tira todo o dinheiro, como é que a gente vai fazer isso?”.

Desta feita, todo esse processo precisou de um meticuloso tear das referidas redes institucionais. Como concluiu Hipólito (2023):

> E a partir daí que deu todo o processo que culminou com o envio do nosso projeto e do governo em 2007, no fim de 2007. E depois com a tramitação toda para a aprovação da lei, a discussão do decreto regulamentador, e depois começar a trabalhar os planos, plano nacional e implementação dos planos estaduais.

4.5 Aprovação da 12.305/10 – Os últimos 3 anos (2008, 2009, 2010) de tramitação da lei até a sua aprovação

O PL 1991/07 também buscava a instituição da PNRS e, sendo de autoria do Executivo, buscou incorporar debates que vinham sendo travados nos processos de discussão de outras leis relacionadas, isto é: da Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) (Brasil, 2007a) e da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) (BRASIL, 2005), e seu decreto regulamentador (Decreto nº. 6.017/2007) (Brasil, 2007b). Incorporou também questões importantes presentes nas Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saúde, Urbana, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e as que promovam inclusão social (Brasil, 2013).

Isso refletiu em um dos princípios jurídicos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em especial, no princípio da visão sistêmica na gestão (previsto no inciso III, do art. 6º da Lei 12.305/2010). Nas palavras de Machado (2012, p. 28 e 29):

> A Lei 12.305 já dá uma parte do conceito, ao dizer que a visão sistêmica deve considerar as variantes ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública na gestão dos resíduos sólidos. Sistema é "a conexão dos elementos em todo orgânico e funcionalmente unitário". O que se depreende do conceito emitido pela lei é que a gestão de resíduos sólidos não pode ser realizada de forma isolada em relação aos aspectos mencionados. A visão sistêmica deve conduzir a uma análise em conjunto dos diversos fatores e, também, a uma avaliação simultânea do meio ambiente, do social, da cultura, da economia, da tecnologia e da saúde pública em todo o gerenciamento dos resíduos sólidos. O entendimento sistêmico é um modo de praticar as metodologias da interdisciplinaridade da transversalidade, passando a ser uma verdadeira bússola na formulação e na implementação de todos os planos previstos pela lei.

As inter-relações de leis são pontes para a diversidade de conteúdo da área de resíduos sólidos, consequentemente, para a futura lei de resíduos. Nesse sentido, apresenta-se uma espécie de geometria de legislações para a fórmula final, que seria a 12.305/10 e seus decretos. A respeito disso, Ronaldo Hipólito acredita que há um "tripé de leis" como denominador comum para a gestão dos resíduos no país: a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), a Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005) e a futura lei de resíduos sólidos.

Paralelamente ao processo de adesão das normativas afins à matéria no Executivo e no parlamento, houve um desenvolvimento contínuo também de legitimação da pauta fora desses âmbitos. Assim, foram vários ambientes de legitimação.

Com base nessa construção, trataremos de características dessa formulação ocorrida nos últimos anos antes da sanção final da 12.305/10. Notadamente, a diversidade que amparava a lei de resíduos também era espacial. De acordo com isso, Hipólito (2023) rememorou que

> como era uma política que tem que ser nacional. [...] já que nós estamos num país que pega desde a parte [de] quase a linha do Equador e até lá embaixo, e os climas são diferentes, a população é diferente, a densidade demográfica é diferente, nós temos que dar, temos que dar o padrão e tentar que os estados deem aos seus planos estaduais, tentem se adequar à lei nacional.

Desta feita, soluções possíveis para lidar com gestão dos resíduos em um país com grande diversidade regional foram delegadas para o período posterior à aprovação da futura lei. A saber, planos de gestão e consórcios públicos. Deste modo,

um dos motivos principais para se mencionar a existência de um “tripé de leis” (saneamento, resíduos e consórcios) é que elas fariam parte de uma estratégia para a implementação da gestão dos resíduos após a homologação da sua lei específica. Hipólito (2023) colocou o problema da seguinte maneira:

> Você pega uma cidade de Minas Gerais, que tem novecentos e oitenta habitantes, é impossível você fazer uma política de resíduo, se você não consorciar, porque não tem viabilidade (econômica) para você fazer isso”. Resumindo, o modelo de consórcio público é imprescindível para essas áreas. Por outro lado, em relação às grandes capitais do país, notadamente das regiões Sul e Sudeste, considera que ‘o problema é outro’, é falta de espaço.

O tema de outros tipos de disposição final ambientalmente adequada também retorna nesse momento. A questão da incineração foi bastante contestada, por vezes, nos posicionamentos e proposições de parlamentares, pela opinião pública e na segunda metade da tramitação, claramente, pelo Ministério do Meio Ambiente.

Assim sendo, a inter-relação com outros instrumentos legais é intrínseca a todo esse processo legislativo. Isso ocorre pela transversalidade da temática ambiental. A justificativa para tamanho entrecruzamento de ramos da gestão pública é o manancial de adversidades para as cidades, saúde pública e para a natureza: “[...] em geral, você começa a ter todo tipo de problema, quando você não trata o resíduo corretamente, e influencia nessas áreas” (Hipólito, 2023). Em razão disso, a tomada de decisão e as negociações foram baseadas nesse modelo de consenso entre o Poder Executivo, Legislativo e privado, havendo também uma margem para inclusão social. Consequentemente, as arenas decisórias não permaneceram apenas no ambiente institucional federal, mas também nos conselhos ambientais e de saúde, e audiências públicas nas cinco regionais brasileiras.

Portanto, faria sentido acreditar num um tripé de leis da área a partir do momento em que a lei foi aprovada e, assim, as normativas de saneamento, consórcios públicos e de resíduos sólidos configurariam parte de uma tentativa do Estado de fechar esse formato. Desta maneira, a lei de resíduos vai se formando com uma característica de formato global “[...] não é lei do MMA. É uma lei do Estado”. A despeito da necessidade dessa amplitude, podemos constatar que a longa tramitação era possível, prevista ou proposital. Nas palavras de Godoy (2013, p. 1): “A Lei, tramitada quase por 21 anos no Congresso Nacional, só foi aprovada pelo Executivo,

em agosto de 2010, refletindo as enormes dificuldades e complicadas barreiras burocráticas a serem vencidas" (Godoy, 2013, p. 1).

No entanto, muita coisa ainda aconteceria nos três anos prévios à aprovação definitiva da PNRS. Desse modo,

> Subsequentemente, o texto da tramitação é finalizado e enviado à Casa Civil. Constituído GT (GTRESID) para analisar subemenda substitutiva proposta pelo relator, Deputado Arnaldo Jardim[2] que envolveu reuniões com a Casa Civil. Em 2008, são realizadas audiências públicas, com contribuição da CNI, da representação de setores interessados, do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e dos demais membros do GTRESID (Brasil, 2013) (Morais, 2015, p. 82, 83, 84).

Nessa conjuntura, as atuações de alguns políticos foram mapeadas também na etapa final do processo legislativo. No meio de tantos, evidenciamos o deputado Emerson Kapaz, que agiu internamente para a instituição da primeira Comissão Especial do processo dentre os projetos de leis anexados ao 203/91 até o ano 2000. Ademais, Kapaz negociou a inclusão da responsabilidade pós-consumo no debate de formulação da lei, atuou pela urgência e entendimento da legislação perante a Confederação Nacional das Indústrias, entre outros envolvidos na matéria. Acerca dos conflitos vistos na dinâmica legislativa, Kapaz (socioambientalista) e Luciano Zica (desenvolvimentista moderno) protagonizaram embates acerca da instituição da lei durante o primeiro e único mandato de Kapaz (1998-2002). Todavia, apesar de Kapaz não ter sido reeleito para o pleito federal de 2006, ele foi substituído primeiramente por deputado do PT de Minas gerais em nova Comissão Especial. Entretanto, de maneira significante, Kapaz foi sucedido somente nos últimos anos até a aprovação da lei por outro político advindo do mesmo partido dele, sendo esse o Arnaldo Jardim, antes do PPS/SP, atualmente, deputado federal de São Paulo pelo Cidadania.

> Em 2005, a Comissão é reconstituída, e o Deputado Ivo José (PT/MG) se torna o relator da Comissão Especial no lugar de Kapaz. Esse não interfere positivamente na aceleração do PL 203/91 e fica conhecido como relator do período que o trâmite se resumiu a "Guerra dos pneus". Em junho de 2008, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados resolve instaurar o Grupo de Trabalho que iria examinar o parecer da Comissão Especial sobre o PL 203/91 e seus anexos, **O Deputado Arnaldo Jardim foi o Coordenador do Grupo** (Morais, 2015, p. 82, 83, 84).

Diante disso, determinadas contendas preencheram esse último intervalo temporal do processo legislativo, nesse contexto, perdurando até o parecer do Grupo de Trabalho coordenado por Arnaldo Jardim, posteriormente, a última Comissão Especial do trâmite. Nessa altura, a inclusão da noção diluída acerca da

responsabilidade pós-consumo estava associada ao ciclo de vida do produto, no que tange à logística reversa e à nomeação da responsabilidade compartilhada, posteriormente, a penúltima tentativa da matéria como responsabilidade estendida. Contudo, diferentemente de seus antecessores, Jardim alcançou o consenso entre o campo político e econômico com relação ao instrumento da responsabilidade compartilhada sancionado na Lei 12.305/10.

Por fim, a lei tomou corpo em menor expansão relativamente ao que o primeiro anexo ao 203/91 trazia ao trâmite, sendo esse de autoria do Fábio Feldmann, 3333/92, nesse momento da homologação da norma, o ex-parlamentar estava no Partido Verde por São Paulo, recém-saído do PSDB. Alguns aspectos positivos foram logrados a esse tempo, a saber, a legitimação dos primeiros profissionais da reciclagem. Assim, as catadoras e os catadores de materiais recicláveis obtiveram o seu espaço na lei. Do mesmo modo que as determinações relativas à entrega dos planos para gestão dos RS por cidade, tal qual a possibilidade do consórcio público. Por fim, ainda resistiram os últimos fatores contemporâneos aos três anos finais da tramitação desaguando, finalmente, na aprovação da Lei 12.305/10 e em seus decretos.

Os anos de 2008, 2009 e 2010 foram tempos de iniciativas permanentes para a aprovação da lei de resíduos.

Ronaldo Hipólito, permanecendo no Ministério do Meio Ambiente, acabou sendo levado ao posto de gerente de Projetos de Resíduos Sólidos. Portanto, em nova função, esteve presente nas novas negociações e tomadas de decisões prévias à definitiva aprovação da PNRS. Com isso, o tema do pós-consumo ganha mais peso nas plenárias, audiências, comissões e assim por diante.

O termo “logística reversa” é mencionado, primeiramente, no PL 2074/2007 de autoria de Willian Woo (deputado pelo PSDB/SP). Porém, a pauta já vinha aparecendo desde o início da tramitação com outros nomes, como “ciclo integral”, “pós-consumo”, “responsabilidade compartilhada” e outros. A multiplicidade de nomenclaturas e a dificuldade de aceitação evidenciam como algumas agendas foram alvo de muitos conflitos até o seu devido “consenso”. Feldmann critica a retirada do conceito de “pós-consumo” e sua simplificação, isto é, da prevalência das categorias “logística reversa” e “responsabilidade compartilhada”. Para ele, os interesses empresariais foram preponderantes nessa substituição, uma vez que essas categorias permitem diluição das responsabilidades do setor privado. Neste raciocínio, o resultado seria o vácuo de responsabilidades ou a sobrecarga para um único setor.

Ainda sobre a longa tentativa de acordo, Emerson Kapaz (PPS/SP) também atuou nesse sentido, mas não obteve sucesso nessa investida e não foi reeleito em 2002. Consequentemente, Arnaldo Jardim herdou o trabalho anterior de Kapaz. De acordo com o relator da primeira Comissão Especial, o então deputado estadual por São Paulo, na época, também filiado pelo PPS/SP, utilizou dos acordos e proposições instituídos em 2001 no Congresso Nacional, para depois levar a pauta para o Congresso Nacional em 2006. A descrição reforça a noção de que a lei de resíduos nacional foi (re)iniciada nos espaços de poder dos estados brasileiros, principalmente, os das regiões Sul e Sudeste.

Acerca do deputado Jardim, presente nos últimos anos do processo legislativo no âmbito estadual e Executivo, e a sua devida participação na agenda da responsabilidade compartilhada, Ronaldo Hipólito (2023) afirmou que

> ele fez um ótimo trabalho, e que ele foi o relator de uma dessas comissões. E como nós estávamos discutindo o fechamento da pauta para o projeto ir para a votação final do plenário, então, esses dois termos, que apareceram quando nós chegamos lá para começar. E nós começamos a colocar uma discussão [sobre] a responsabilidade compartilhada e a logística reversa.

Notadamente, o Executivo se comportou como mais um ator, para além de mais um poder institucional, como fica claro na fala do entrevistado: “Eu acho que o governo começou a colocar aí alguns deputados, que já começaram a colocar algumas coisas no projeto de lei lá, antes de nós mandarmos a lei. A proposta só foi em agosto”, rememora ele.

Antes disso, posteriormente ao importante apensamento do PL 1991 de 2007, que instituía a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o trabalho é encerrado e encaminhado para a Casa Civil. Logo em seguida, verifica-se a instituição do Grupo de Trabalho (GTREISD) para apreciar a subemenda substitutiva, que tinha o deputado Arnaldo Jardim na função de relator. Todo esse processo envolveu muitas discussões entre os membros do GT com a Casa Civil. No que concerne a essa fase, resultados e a importância desse momento, Ronaldo Hipólito reafirmou a parceria intrapartidária e detalhou o papel importante do Arnaldo Jardim: “[...] ele conversou com todos os ministérios e eu com as lideranças parlamentares com a CNI, com a CNC, com todas as confederações nacionais que tinham a ver com isso aí, com a CNT”.

Esse contexto de associação para ordenação de trabalho com o intuito de engajar um coletivo para um objetivo comum, no caso, para a instituição da lei de resíduos, retrata a importância da interação de partidos na época. “Ele não é do meu

partido e tal, mas foi um cara que ele abraçou toda ênfase e com muita competência ao trabalho dele", enunciou Hipólito.

Entretanto, isso não impediu que os três anos anteriores à sanção (final) da Lei 12.305/10 também tivessem suas interrupções e conflitos. O ano de 2008 também foi característico pela ocorrência de audiências públicas com a presença da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), seguimentos análogos à matéria, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNRC) e outros integrantes do referido grupo de trabalho. No início do trabalho de campo realizado para esta pesquisa, nos pareceu que havia um conflito considerável entre os atores e as representações citadas. Mais adiante no campo, verificamos que, em parte, o Executivo intercedeu pelo MNCR, afiliados e demais catadores, e o empresariado se concentrava em outro polo. No entanto, todo esse contexto se concentra em uma arena complexa e que se movimenta de forma diferenciada por pauta, período e muitas vezes, pela gestão política.

Essa relação entre os municípios, prefeituras, empresas e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, ainda nessa época, causou conflitos diversos. Não havia uma dicotomia enraizada. De acordo com Hipólito, houve dúvida sobre o alcance das cooperativas sobre sua capacidade de coleta de resíduos sólidos, como também a respeito de problema anterior com documentação, estrutura, caminhão, prensa, etc. Supostamente, havia uma apreciação pela resolução dos tópicos insuficientes daquela época após a aprovação da PNRS. E julgou que "faz parte do aprendizado e faz parte da evolução, porque no decreto regulamentador 745 diz que as prefeituras poderiam contratar sem licitação associações ou cooperativas de catadores".

O debate em torno dos conceitos de pós-consumo, responsabilidade compartilhada e logística reversa, presente repetidas vezes no referido processo legislativo, foi visto também na instauração do GT. Nesse contexto, foram retratados a questão da tramitação do legislativo e o papel do Executivo, os acordos setoriais, decisões relacionadas à questão da responsabilidade compartilhada, a logística reversa, assim como o papel das comissões, dos conselhos, Conama, etc.

Toda essa gênese da dinâmica legislativa foi revista no momento da instauração do GT em 2008. Acerca dos fatores relativos e as representações que favoreceram o encaminhamento da lei e as possibilidades de consenso, Ronaldo elucidou que "então, os conselhos e a discussão que ia para eles era a de que

poderiam contribuir para melhorar o que estava sendo feito e o papel deles era esse. E via de regra, todos eles mandaram contribuições para que fossem incorporadas de acordo com o necessário.” Assim dizendo, os conselhos contribuíram e eram demandados com o que tinham expertise**.**

A partir desse momento, houve a inserção definitiva na tramitação da noção da responsabilidade compartilhada entre os geradores de resíduos no país e foram encaminhadas demais decisões definitivas. Logo, depois de um ano e seis meses, no dia 2 de agosto de 2010, foi aprovada a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Melhor dizendo, posteriormente, quase duas décadas tramitando no Congresso Nacional, o PL 203/91 é objeto de transformação e se torna a Lei 12.305/10. No ato contínuo, o mês de dezembro é palco para a instituição do Decreto 7.404/10, responsável pela regulamentação e instituição da PNRS. Prontamente, é criado o Comitê Interministerial da PNRS, em seguida, o Comitê Orientador para a implantação dos Sistemas de Logística Reversa. Esse período foi histórico para o ambiente dentro e fora do parlamento. Sem demora, a entrega da política pública na parte do Executivo foi considerada uma vitória, inclusive pela opinião pública. Dessa forma, na imprensa foi bem divulgado também, mas ainda havia mais curiosidades e especificidades sobre esse tempo.

No que diz respeito a esse ambiente, no momento de aprovação da lei, seus consequentes decretos e demais acordos, Ronaldo enunciou que “[..] o ambiente no parlamento estava tranquilo, com exceção, do prazo de quatro anos para o encerramento dos lixões, esse foi fervendo até o fim”. Ainda sobre isso, acrescentou:

> [...] os prefeitos, as mobilizações [foram] contra os quatro anos para o encerramento dos lixões dentro do Congresso, dos ministérios também”. Consequentemente, finalizou, dizendo, “então, o Congresso Nacional vinha para cima da gente [Executivo]. Os deputados nas reuniões, não da minha região [Campinas, São Paulo], [diziam] que não têm condições de fazer isso (Hipólito, 2023).

Quer dizer, consideravam não ser possível encerrar os lixões em quatro anos e fizeram pressão pela modificação desta disposição.

Outras insatisfações também foram declaradas em relação ao financiamento e acerca do setor da reciclagem e afins. De acordo com a CNI, o empresariado não alcançou [tudo] como o esperado, e o Executivo puxou a competência do poder de decisão para o governo federal. Em relação ao setor privado, alguns pontos não foram totalmente satisfeitos. Contrapondo a isso, Hipólito afirmou não entender “o porquê

que o empresariado diz que nós puxamos decisões para nós, porque na legislação, quer dizer, no plano, na política, está colocado que o governo federal atuará junto com as empresas, catadores, a indústria e o comércio". Melhor dizendo, para ele, o Executivo colocou todo mundo no mesmo nível.

No que se refere à participação do principal representante do setor privado, a CNI foi ativamente partícipe das decisões, algumas delas satisfeitas, outras não. Wanderley Baptista, representante da CNI, relatou que "[...] já mais no final das negociações, prevaleceu, então, a visão de simplificar alguns dispositivos, por exemplo, tinha capítulos inteiros de resíduos especiais. E alguns de eletroeletrônicos, lâmpadas, isso acabou sendo eliminado."

Entretanto, na opinião da CNI, houve deliberações positivas. Paralelamente ao Fábio Feldmann, a CNI acordou sobre o acerto da lei em dar à Lei nº 12.305/10 caráter mais genérico. Por outro lado, ocorreram também despachos para os tópicos finais da lei considerados insuficientes pelo setor privado ou parte dele. De acordo com Baptista, no que não acertaram: "[...] mas eles não conseguiram, na nossa visão, fazer o mesmo, como exemplo, para os planos de gestão, gerenciamento de resíduos. Eu acho que vem detalhado demais". A crítica veio a partir do ponto de vista de que o Brasil é "um país que é de nível mediano, tempo de desenvolvimento, você querer botar a régua de um país [super] desenvolvido, aí erraram a mão". Isto é, em outros termos, também ficou atestada a influência internacional nos acordos. Esses fatores dificultaram a aprovação e a implementação da lei, "[...] porque não é simples, você vai elaborar esses planos, é muita informação". Para a representação da CNI, portanto, inexistiu resolução mais pragmática relativamente ao sistema da logística reversa, no âmbito dos instrumentos e responsabilidades. O mesmo teria ocorrido para os instrumentos econômicos, bem como sobre a não tributação dos resíduos. Notadamente, o panorama daquele tempo, na perspectiva de uma lei mais genérica, acarretou em lacunas para a implementação da lei. "Então, assim, você tinha que ter focado mais naquilo que era mais importante", concluiu ele.

Para a Confederação Nacional da Indústria, o estado brasileiro precisava ter rapidamente definido os instrumentos econômicos. A esse respeito, argumenta que "ele [Estado] apenas diz que poderá, mas poderá não é aplicar. Então, eu acho que naquela época não tinha também maturidade para saber o que deveria ser feito". Outra crítica acerca das decisões durante a tramitação da lei, como mencionado, foi sobre a tributação dos resíduos. De acordo com Wanderley (2023), há uma total

incompreensão da CNI concernente ao fato de que não existe justificativa para o Brasil tributar os resíduos, já que no exterior não há algo semelhante a esse tipo de tributo: “[...] eu acho que **a nossa política**, ela acabou saindo aquém do que a maioria gostaria, mas eu acho que ela reveste também o grau de maturidade da época”.

Para o representante da CNI, também faltou uma série de critérios para a resolução do encerramento dos lixões. Neste raciocínio, no que tange à ausência de critérios mais acertados sobre importantes pontos da lei, as questões regionais e financiamentos também foram alvos dessa lacuna durante o trâmite: “Eu acho até [que falta] seriedade mesmo para tratar disso. Porque o município, ele é dos entes da Federação que menos têm recurso, ele depende de repasses, dos estados e da União”. Em paralelo com a CNM, a representação da CNI ressaltou sobre o escasso recurso destinado à gestão dos resíduos no país. Com base na destinação orçamentária, as previsões existentes são para saúde, para educação, segurança, infraestrutura e dependendo do governo, políticas sociais. Em outros termos, é sabida a baixa verba para as políticas ambientais. Nesse aspecto, ainda havia um dos maiores desafios da política, no caso, a elaboração das diretrizes para a logística reversa em um país de regiões amplamente diversas.

De acordo com Wanderley, no que se refere à região Norte, havia uma total inviabilidade pela dificuldade de transporte, isto posto, havia uma limitação clara para a logística reversa, inclusive, no que concerne ao infactível ganho econômico referente aos aterros sanitários. As cidades do Norte não têm aspectos favoráveis para a escolha da disposição final ser o aterro. Fora a carestia do valor em transporte, ainda mais com as características das vias distantes e diversas do norte do país. Não há escala, concentração, nem densidade municipal. “Nem deveria ser aplicada, mas faltou esse estudo mais aprofundado”. Para Baptista, além da inviabilidade territorial, consequentemente, acarretaria encarecimento dos produtos. Acerca disso, Wanderley refuta a controversa questão sobre lixo ser possível fonte de revalorização monetária do produto pós-consumido. “Isso é custo. [...] é desperdício, é material de baixa qualidade em sua grande maioria. E tem o aproveitamento, precisa de fato ter um tratamento especial para ele [resíduo]”, concluiu ele.

À vista disso, conforme a atuação da CNI e de outros nas negociações em favor da sanção da Lei nº 12.305/10, toda a descrição e análise até aqui, denota que uma lei genérica é melhor para ser aprovada, mas pior para a sua implantação. Uma vez

que parágrafos e proposições completas foram excluídos no intuito de deixar a legislação mais acessível ao aceite final e consequente instituição legislativa.

Desse modo, no ano de 2008, aconteceram audiências públicas com o envolvimento da CNI, como também, com representatividade de outros seguimentos, como o Movimento Nacional dos Catadores e demais membros em grupo específico de trabalho. Em memória a esse período e à participação da Confederação Nacional das Indústrias, podemos destacar alguns direcionamentos simbólicos desse momento prévio à sanção da lei de resíduos sólidos.

Em primeiro lugar, a questão dos acordos a partir da argumentação da CNI e demais atores da etapa final do trâmite era a de que, para criar resoluções em prol de diretrizes tão complexas, necessariamente, haveria de ter o devido consenso com o setor industrial. De acordo com o entrevistado, “essa construção [foi] ser feita por nós. Então, isso foi, foi uma, uma sugestão nossa”, concluiu o colaborador da CNI.

Em segundo lugar, outra proposição da CNI era em relação ao subproduto (entendido como material secundário). Neste ponto, não foram aceitas as sugestões da confederação, precisamente, sobre a valorização dos resíduos. A respeito do referido indeferimento, o representante da CNI afirmou que

> [...] não foram aceitos, de propósito não entrou. A gente achava que era necessário, porque naquela época já havia décadas que as empresas já não pagavam por esses materiais e sentiam essa dificuldade. Porque você tem que passar por um processo moroso de licenciamento ambiental daquele resíduo (Representante da CNI, 2023).

Ainda de forma enfática, sintetiza que “aí você coloca uma montanha de exigência”. Contrariamente a isso, a provocação da CNI se baseia na ausência de parâmetros oficiais desfavorecendo o controle de impactos ambientais. A importância desse tipo de proposição refletiria sobre o reenquadramento dos resíduos, mais vinculados ao resíduo industrial, mineração, construção civil. No entanto, não em outros tipos de resíduos. Desta feita, “[...] isso deveria ter sido colocado na lei. [...] foram contribuições que [eu me lembro], nós fizemos”, concluiu ele.

Finalmente, o terceiro direcionamento, outra relevante contraposição da CNI, durante o processo legislativo, era quanto à divisão conceitual do produto pós-consumido entre “rejeito” e “resíduo sólido”. Nessa perspectiva, o colaborador da Confederação Nacional das Indústrias expressou com um pouco de hesitação que “[...] a questão de resíduo e rejeito me parece que nós não fomos favoráveis a essa divisão de conceito. Até porque o mundo inteiro não adota isso, só nós aqui”.

Assim, nesse momento, relativamente ao que foi proposto pela CNI, foi decidido pelo aceite da proposta da confederação pelos acordos setoriais. Por outro lado, as questões do subproduto e da percepção da CNI em relação aos rejeitos não foram aceitas.

Outro ponto alvo de antagonismo no trâmite decorreu em relação à obrigatoriedade da elaboração dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos. “[...] em relação à discricionariedade da questão dos planos. [...] **E nós pedimos o veto presidencial,** mas nós não fomos atendidos. E que não é aplicado no Brasil, mas porque ninguém se atentou dele, quando for [fosse] aplicado, vai [ia] ficar bastante difícil você cumprir uma parte importante da lei” (Representante da CNI, 2023).

Esse contexto reflete uma das citações mais próprias da matéria. Sendo assim, as políticas ambientais no Brasil são ótimas em conteúdo e irrelevantes na implantação delas. Por conseguinte, essa conclusão seria discutível, pois com base na prévia análise desta tese, a avaliação é de que as proposições mais apensadas no processo legislativo são as mais amplas, que acarretam numa dificuldade para a execução da lei. Portanto, não é possível uma lei ter um bom conteúdo e ter tópicos de difícil aplicação, independente da causa ser estrutural, organizacional, regional, entre outras. No entanto, especificamente, acerca da objeção da CNI referente ao texto da lei. Assim, “[...] seria, me parece que está [estava] ligado as exigências para os planos. Os planos de gerenciamento de resíduos”. No caso, em particular, “[...] a você ter técnicos licenciados e habilitados para apresentar qualquer plano”. A referida necessidade de habilitação seria dada pelos “conselhos de regulação profissional”, concluiu ele.

A impossibilidade prevista anteriormente pela confederação sucedeu uma série de justificativas próprias do ramo a ser regulado. Para o representante da CNI, notoriamente, a lacuna na lei decorre de uma suposta impraticabilidade pelo numeroso acúmulo de planos pedidos pela PNRS. Nesse sentido, Baptista enunciou de maneira enfática: “Todos têm que fazer, porque a lei estabeleceu que todos têm que fazer o plano”. De acordo com ele, esse tópico da lei deveria ser direcionado apenas para as empresas de médio e grande porte. Consequentemente, “[...] que pequena empresa não deveria fazer plano”. Segundo ele, a lei perfaz um enorme quantitativo de planos, sem ter especialistas para elaborar isso e técnicos para dar parecer aos referidos documentos. “Isso é bobagem”. Então, Wanderley asseverou sobre os planos das empresas e indústrias “e, mas, infelizmente, isso passou batido

e eu nem sei se está sendo exigido ou não. Acredito eu". Diante disso, a interrogação sobre os cumprimentos da lei também afetou outros setores, dentre os demais, o comércio. Uma vez que o seguimento também faz parte de um campo profuso. Perante o exposto, fica afirmado que sem exigência, a entrega dos planos não é cumprida. A confissão reforça uma baixa na fiscalização das normas da lei e de seus decretos. No que diz respeito a isso, recordou ele: "Mas, assim, foi um dos dispositivos que a gente achava que deveria ser retirado da lei e depois discutir caso a caso na regulamentação". Particularmente, na regulamentação ocorre a possibilidade de adequação. "É uma questão muito pontual. Nunca foi levantada. Nós levantamos na época da [sanção] da lei, mas, infelizmente, não fomos atendidos."

Nesse momento, sabemos que a questão dos acordos setoriais foi proposta pela CNI. Portanto, houve outra fundamental proposição no último estágio da tramitação da lei. Percebe-se que, nos últimos três anos anteriores, a aprovação da Lei 12.305/10, ainda estavam em debate importantes diretrizes da lei. Acerca disso, ocorreu uma série de pautas que fizeram parte de uma agenda de conciliação ou de aparente consenso. No meio de outros, iremos salientar a negociação sobre a questão da reponsabilidade compartilhada, que foi protagonista durante a primeira iniciativa de Comissão Especial relativa ao 203/91 e seus anexos. Entretanto, o deputado Emerson Kapaz, relator da referida comissão, foi responsável pela tentativa de consenso entre o setor público e privado sobre a questão da responsabilidade compartilhada. Apesar dessa primeira investida, o ator mapeado pela pesquisa que conseguiu tal intento foi outro parlamentar. Talvez pela não reeleição de Kapaz.

Isso posto, para o acordo com a CNI e o setor público tivessem um consenso em relação a essa diretriz foi somente a partir da eleição do deputado Arnaldo Jardim para o Congresso Nacional, como deputado federal em 2006. No que concerne à essa tomada de decisão e à origem do discurso sobre a adesão à proposta da confederação em relação ao tema do compartilhamento da responsabilidade pela gestão dos resíduos, Baptista recapitulou:

> **É, o Arnaldo Jardim merece todo tipo de elogio que você possa dar**. **Esse foi outro dispositivo que nós colocamos na mesa e negociamos**. Porque você teria a responsabilidade estendida ao produtor, a Responsabilidade Ampliada do Produtor (EPR), que é adotada em boa parte dos países do mundo (Representante da CNI, 2023).

Anos depois, a percepção positiva permanece sobre a decisão da época. De acordo com Wanderley, "[...] hoje a gente sabe também que essa responsabilidade

(EPR) traz perdas e exigências". Em paralelo com fatores relativos à opinião pública e resultados internacionais acerca da matéria (EPR), adiantou que "não tem divulgação na imprensa, mas tem problemas sérios, [mesmo] os países europeus para atendimento dessa exigência. **Então, o dispositivo que nós propusemos da responsabilidade compartilhada é o melhor dispositivo que poderia se compor principalmente para o país**". Nessa "disputa" conceitual perante a Responsabilidade Ampliada do Produtor, a Responsabilidade Compartilhada e a tomada de decisão pelo consenso do compartilhamento de obrigações entre o setor público, privado e sociedade civil, Baptista afirmou que "[...]a responsabilidade estendida ao produtor tem muitos problemas **e que a adoção pelo Brasil pela responsabilidade compartilhada era o melhor para as indústrias**".

Ainda sobre debates paralelos e próximos à questão da responsabilidade compartilhada, ciclo de vida do produto e demais destinações ambientais adequadas, há quem afirme que uma das principais lacunas é realmente a matéria da tributação dos resíduos. Acerca disso, "eu sou de opinião [de] que não deveria tributar resíduos. Não deveria ser tributado qualquer resíduo que fosse reaproveitado. Existe a tese de que você já pagou impostos pelo material de uma maneira direta, principalmente falando de pós-consumo". Consequentemente, sobre a justificativa de que os resíduos não deveriam ser tributados novamente, Wanderley reafirmou que "eu defendo essa tese, mas na medida onde eu sei que alguns setores ou materiais precisam muito desse incentivo, dessa desoneração e outros nem tanto".

Neste ponto a seguir, as demandas foram absorvidas pela lei. No entanto, apesar do aceite da matéria durante as negociações, aconteceu a não absorção da agenda após a aprovação da PNRS. Nesta perspectiva, acerca do artigo 32 da 12.305/10, Baptista opinou, "[...] faltou aí uma articulação do governo. Aí não somos nós. Vai ele e chamar os setores, conversar e regulamentar isso. Esse é um dos principais artigos, na minha opinião. Eu o acho até mais importante que o da logística reversa". Em relação à produção de embalagens com material que propiciasse o seu reaproveitamento no contexto de gerenciamento de resíduos sólidos, ainda com uma cadeia de separação por tipificação de resíduo, e financiamento do sistema da coleta seletiva, consequentemente, não haveria tanta demanda para a logística reversa. Logo, estava criado o mercado.

Nesse raciocínio, uma boa amostra de um ciclo de vida do produto com as referidas características seria a de latas de alumínio. Entretanto, relativamente a

outros produtos ainda existem muitas lacunas pelo gerenciamento dos resíduos após consumidos, a saber, vidros, plástico, entre outros. Nesse sentido, para o representante da CNI, os produtos sem o ciclo de vida desenvolvido necessitariam de isenção com a possibilidade de tributação a partir da instituição do devido mercado.

4.6 Apontamentos sobre o processo legislativo na segunda fase da tramitação da PNRS

As características que presenciamos até aqui do padrão do processo legislativo brasileiro transparecem a conjuntura difícil em que as agendas ambientais estão inseridas no país desde a sua legitimação, tramitação, aprovação e sua devida implementação.

Dessa forma, o padrão da tramitação foi sendo perpetuado desde os primeiros anexos de autoria de parlamentares pioneiros e atuantes na área. Entre outros, estavam os mencionados Fábio Feldmann (PSDB/SP) e Luciano Zica (PT/SP). Neste raciocínio, foram apresentados por eles projetos de leis que desenharam a base da PNRS, que foram alvos de muitos conflitos, assim como do *modus operandi* do devido processo legislativo.

Ao que tudo indica, os projetos de leis menos específicos, mais globais, têm mais dificuldade para tramitar. Neste raciocínio, Feldmann declarou que projetos específicos têm menos setores fazendo pressão junto à CNI e outros para travar a tramitação. Projetos de lei específicos têm vínculo com setores únicos, somente um, dois, poucos.

A despeito das múltiplas estratégias, isto não impede que ocorram perdas (quase) irreversíveis até a sanção final da lei. Em vista disso, costumeiramente, uma proposição com espaço no plenário é alvo de emendas em meio a debates acirrados e a jogos de interesses. Paralelamente, os deputados que não são eleitos com representação corporativa ainda são alvos de assédio no parlamento. Outros são polos de conflitos por questões ideológicas e de mérito. A respeito disso, no que concerne ao embate entre Luciano Zica, de origem do sindicato dos petroleiros, e Kapaz, advindo do setor privado, “nós perdemos dez anos porque pegaram e tiraram a comissão [membros] inteira e a esvaziavam na hora da votação.”, revelou o relator da primeira Comissão Especial.

As disposições são reféns dos mecanismos usuais dos bastidores do Congresso Nacional. Assim sendo, um fator muito relevante se apresenta, uma vez que, o tamanho da bancada do partido do autor do projeto de lei pode ser diminuto, e se o partido não tiver maioria ou relevância, o arquivamento da iniciativa se torna mais provável. No caso da comissão de relatoria de Kapaz, acabou sendo extinta. Em ambas as possibilidades, geralmente, são resultados de muita contra-argumentação e pressão de representações partidárias maiores, nesse sentindo, as menos influentes são alvo de indeferimentos no plenário ou de outro tipo de impedimento sobre a proposição legislativa. “[..] assim, sai da Câmara vai para o Senado, é outra discussão inteira, que se o Senado modificar, volta para a Câmara outra vez”.

Ainda sobre a inibição que muitas iniciativas padecem para abertura de pautas, as tentativas amargam muitos indeferimentos quando não são aprovados no Senado e pelas normas da casa, a solicitação retorna para a Câmara dos Deputados. Por outro lado, se aprovado no Senado, ainda ocorre o encaminhamento para a sanção presidencial. Contudo, não cessam os imbróglios de interrupção do trâmite por alguma representação de peso com a Presidência da República, sendo a CNI ou outro que “no bastidor” solicite um “olha, tira isso aqui”. Desta maneira, os proponentes podem enfrentar um veto presidencial. “Na minha época, não se derrubava veto do presidente. [...] Nossa grande dificuldade é [era] luta por poder, às vezes, tem mérito também”, expôs ele.

Muitas vezes, uma obstrução não ocorre devido ao mérito da questão, mas apenas como demonstração de força: “se eu não sou o relator, eu não vou deixar passar, independente do mérito”, denunciou Kapaz (2022). Isso causa a interrupção do processo legislativo, que pode depois ser retomado com a mesma pauta.

O papel do Executivo se destaca na aceleração do processo legislativo na segunda década da tramitação, inclusive em relação às negociações entre as várias áreas do Congresso Nacional, do próprio Executivo, particularmente, ministérios e demais atores.

Nessa consideração, o ano de 2007 é apontado como possibilidade de marco zero da lei de resíduos. Por causa disso, de acordo com Ronaldo Hipólito, teria durado três anos para tramitar um projeto de lei, mesmo sendo uma duração de um projeto simples. “Então, eu achei o prazo razoável”, reiterou Hipólito. Melhor dizendo, um projeto de lei simplificado se prolonga por um ano e meio, visto que trafega por três comissões ou mais. É inegável que existe um padrão mínimo. Nesse contexto, dão-

se as resoluções negociadas, “acordos de cavalheiros” e seguem diretamente para o plenário. “Então, um ano e meio pra três anos, pela complexidade, pela quantidade de atores que tiveram que se envolver, eu achei que foi um prazo razoável”. Ainda sobre a histórica dinâmica legislativa, Ronaldo enunciou que “eu fui pra lá e falei: só saio daqui quando for aprovado”. Por conseguinte, a lei foi aprovada e ele permaneceu no ministério do meio ambiente até 2013.

***

Nesta seção, tratamos do que, segundo a cronologia proposta nesta tese, foi a segunda fase da tramitação da PNRS, a qual tem sua estreia no início do século XXI e é influenciada pelas mudanças pelas quais o país passou nesse período. Destacamos a eleição de um governo progressista e a atuação do Executivo Federal na matéria, marcada pela valorização de alguns atores, como os catadores de materiais recicláveis, e pela busca de consenso com setores da indústria. Além disso, evitou a descontinuidade do trabalho de figuras importantes neste processo, como via de regra ocorre quando há eleições para o Legislativo. Vale sublinhar, nesse sentido, o convite de Luciano Zica – até o mandato anterior deputado federal pelo PT, mas que que não foi reeleito – para integrar a antiga Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, em seguida, renomeada Secretaria de Recursos Hídricos e Arquitetura Urbana (MMA), com o intuito de configurar um novo projeto de lei, que seria a nova tentativa de instituir uma política de resíduos no Brasil em parceria com o Executivo.

Essa fase também foi marcada por maior agilidade nos processos e debates sobre temas importantes, a saber: inclusão sociolaboral dos(as) catadores(as) de materiais recicláveis, responsabilidade compartilhada, logística reversa, tributação de resíduos sólidos, acordos setoriais, etc.

Assim, esses atores históricos da legislação ambiental no país se confundem com a própria história da criação da lei de resíduos e outras. Acerca dessa trajetória, podemos evidenciar um condicionante imprescindível para a continuidade e cumprimento dos principais objetivos de leis da agenda verde ou marrom (urbana), assim sendo, uma estrutura de política institucional organizada, mais especificamente, um capital político para manter a urgência da agenda ao longo do tempo até a aprovação da lei e posteriormente.

5 QUESTÃO REGIONAL, PLANARES E FORMAÇÃO DO CAMPO ORGANIZACIONAL DA PNRS

Nesta seção, nos concentraremos nos assuntos acerca da questão regional, do Plano Nacional de Resíduos (planares) e da formação do campo organizacional da PNRS.

Primeiramente, evidenciaremos os determinantes sociopolíticos e os interesses econômicos desnudados a partir da diversidade regional que abrange um país continental de modelo econômico capitalista periférico. Durante a tese, tratamos uma série de sessões sobre os conflitos e tentativas de consensos em meio a contínuas resoluções legislativas. À vista disso, tratamos acerca dos planos e consórcios públicos como tomadas de decisões com caráter postergatório após a aprovação da política. Logo em seguida, abordamos o fenômeno da região como arena política e da relação centro/periferia com a PNRS.

Nesse interim, adiantamos a primeira correlação intrínseca à matéria, entre outras, as questões regionais em paralelo com o campo organizacional em formação. Por fim, discutimos as questões prementes envoltas na consecução do Plano Nacional de Resíduos Sólidos em dois tempos, 2011 e 2022, até a sua aprovação.

Esta seção se encerra na seguinte disposição: PNRS e Quadro do Campo organizacional atual; PNRS entre pré-formação (1) e campo emergente (2). Análise de perspectivas para campo em expansão (3) e campo institucionalizado (4). Nesse cenário, descrevemos e analisamos as etapas da formação de um campo organizacional em formação, especificamente, em relação à legitimação, tramitação, aprovação e execução da PNRS no Brasil.

5.1 Questão regional (determinantes sociopolíticos e interesses econômicos)

A questão regional e a ausência de um aparato fiscalizatório são também determinantes sociopolíticos que geraram as soluções “possíveis” e a caracterização de baixa implementação da lei no padrão “para depois”, apesar do conteúdo relevante para o cenário internacional e prospecção de investimentos no país, tudo isso numa lógica capitalista/econômica de centro-periferia.

Nesse cenário, podemos pontuar os contínuos conflitos de interesses econômicos que resultaram em atraso nos prazos para a implementação da PNRS, anteriormente, sem previsão de tempo determinado na lei. À vista disso, ainda com

apoio da pesquisa documental e de campo, podemos destacar duas situações relativas ao ambiente interno do país que fortalecem as características centrais que formaram a Lei nº 12.305 de 2010. A primeira delas é a permissividade em relação ao setor privado, inclusive nas questões de custo compartilhado aos setores públicos, que seriam dos geradores; entretanto, o retorno da representação setorial é outro, o que podemos retratar no depoimento do representante da Confederação Nacional das Indústrias, quando afirmou, a CNI "não paga". Por outro lado, temos o pacto federativo em que a gestão e o gerenciamento de RS estabeleceram os municípios como responsáveis, a despeito da matéria exigir uma série de obrigações para além da higiene das cidades, como a PNRS trouxe em 2010. Em suma, o estado assume as supostas soluções da modernidade ecológica do mercado, ou apenas assume com insuficiência o chamado "voluntarismo por demanda". Assim, as características da lei advêm de um longo processo de conflito em que a racionalidade econômica vem ganhando em detrimento da racionalidade ecológica.

Nesse retrospecto de determinantes sociopolíticos, interesses econômicos e aparentes motivos fortuitos e conveniências práticas transitando ao redor de uma série de conflitos até a sua disposição para os acordos, passaremos, agora, a aprofundar as questões basilares em que se assentam as políticas públicas ambientais em um país continental, diverso, desigual no âmbito socioeconômico, regional e organizacional.

Assim, podemos dizer que a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem, na "questão regional", um grande desafio para a sua execução – além dos já mencionados até aqui. Assim, não obstante a lei tratar sobre as competências de cada ente federado e enunciar a questão da regionalização por meio do princípio "Respeito às diversidades locais e regionais", consideramos imprescindível para a análise acionar o amparo de conceitos e obras da teoria de planejamento regional, tais como: a *Região como Arena Política* (Arrais, 2007), o *Mito da Necessidade e a Relação Centro – Periferia* (Castro, 1992).

5.1.1 Soluções da PNRS para as desigualdades regionais: planos e consórcios públicos

Durante a dinâmica legislativa, ficou claro que os atores mapeados não estavam à margem da realidade brasileira e não passaram despercebidos pelos

fatores que diferem as regiões do país. À vista disso, os tomadores de decisão tentaram criar um padrão nacional de adequação dos estados. Essa iniciativa seria transferida para o “pós-aprovação” da Lei 12.305/10, sendo objeto de decretos e planos estaduais que deveriam se constituir como meio de adequação à realidade dos estados a partir da legislação nacional de resíduos sólidos, conforme seção III do Capítulo II da Lei 12.305/2010. Nesse contexto, as incongruências entre a PNRS e as questões regionais iriam ser sanadas pelos planos estaduais, municipais e intermunicipais, como também por meio dos consórcios públicos.

Em resumo, o debate acerca das desigualdades estruturais, entre outros, foi mencionado nas tomadas de decisões para a disposição de uma agenda pública de RS. Nesse cenário, Ronaldo Hipólito destacou a importância da Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005) para a gestão dos resíduos em diversas realidades. Por fim, a pesquisa revelou que as lacunas não solucionadas durante o processo legislativo foram delegadas para depois (“pós-aprovação”). Como mencionado, além dos planos, a escolha pelo consórcio público foi interpretada nas resoluções negociadas como solução para as desigualdades regionais dispostas nos territórios a serem consorciados. A ideia é que a baixa densidade demográfica (e consequente pequena geração de resíduos sólidos) de alguns municípios pode gerar dificuldades econômicas para a gestão e o gerenciamento de RS daquelas localidades. Nesses casos, a regionalização e o consórcio possibilitam a viabilidade econômica. Já nas capitais e cidades populosas, a preocupação é a ausência de espaço para a construção de aterros sanitários e encontrar espaço para a disposição ambientalmente adequada.

5.1.2 Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos

Conforme o depoimento da Confederação Nacional dos Municípios, a PNRS foi constituída como se todos os municípios fossem iguais sem divergências socioeconômicas, resultando na lei nacional com características padronizadas pelas regiões mais influentes. De acordo com o testemunho de Emerson Kapaz, as políticas estaduais de resíduos sólidos, aprovadas de maneira pioneira no país, tiveram maior

influência nos destaques da futura PNRS, sendo essas de origem das regiões Sudeste[9] e Sul, em sua maioria.

Já Feldmann faz uma crítica à **"tolerância muito grande com os prefeitos".** Esse depoimento encontra paralelo com o entrevistado do MPT-AL, especificamente, doutor Rafael Gazzaneo, procurador-chefe do Ministério Público de Alagoas, que frisou a insuficiente vontade política, também nos municípios, no que concerne à agenda ambiental em geral e, particularmente, à PNRS. No entanto, esses argumentos encontram dissonância com o testemunho de representante da CNM, que argumentou acerca da série de políticas públicas que responsabilizam os municípios, sem definir um orçamento adequado para a devida implementação das contínuas legislações.

Fábio Feldman discorda da CNM sobre a centralidade da responsabilidade dos municípios na gestão de RS em relação ao setor privado. No que concerne à alegação da Confederação Nacional dos Municípios de que a responsabilidade está concentrada nos municípios em detrimento do setor privado, Feldmann (2022) ressaltou:

> **É isso que eu estou dizendo da responsabilidade pós-consumo**. [...] **é o empurra-empurra**. Não tem nenhuma justificativa para o prefeito continuar destinando o lixo para o lixão. E isso, eu acho que não dá pra apontar o dedo para o setor privado**. Uma coisa é uma coisa, outra coisa é outra coisa**.

Como proposta, Feldmann argumentou em dezembro de 2022 que:

> [...] **o desafio do próximo governo é de fato acabar com os lixões no Brasil, acho que implementar uma política nacional de economia circular, mas que dialogue com a PNRS e acho que a gente tem que discutir até que ponto a logística reversa funcionou na prática**.

Em relação ao que diz a lei sobre as competências dos entes federativos, Silva e Soler observam que:

> A estrutura estabelecida pela PNRS para a distribuição de responsabilidades na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos leva em consideração a cooperação e integração entre os atores da esfera pública que nos termos da Constituição Federal têm competência concorrente para disciplinar o tema. No entanto [...] como regra devemos considerar a esfera federal como responsável pela coordenação da política nacional, pelo estabelecimento das regras gerais relacionadas à responsabilidade compartilhada e pela aprovação e implementação dos tratados internacionais. Aos Estados deve caber o estabelecimento da regulação e dos planos estaduais com o

[9] As Políticas de Resíduos Sólidos de estados como SP, de 2006, e do RJ, de 2003, precederam à Política Nacional, exercendo influência sobre ela.

> estabelecimento de metas e objetivos a serem alcançados, conforme a realidade regional e os ditames prevalecentes na PNRS. Por fim, os Municípios e o Distrito Federal são responsáveis pela operacionalização do sistema, pela entrega dos serviços necessários ao cumprimento da PNRS, notadamente, os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com especial ênfase ao sistema de coleta seletiva (Silva; Soler, 2013, p. 27 E 28).

Por fim, o que a legislação recorta sobre o princípio “Respeito às Diversidades Locais e Regionais”:

> A diversidade local e regional no Brasil é conhecida e tem sido objeto dos mais diversos estudos e ações que a minimizem. Enquanto isso não ocorre, fez-se necessário respeitar essa diversidade no disciplinamento de determinadas matérias, entre as quais se inclui a gestão dos resíduos sólidos. Gerados indistintamente por todos, os resíduos sólidos devem ser submetidos a processos de gestão e gerenciamento adequados às condições e peculiaridades de cada localidade e região, em estreita conformidade com as características da população e da sua capacidade de pagamento (Silva; Soler, 2013, p. 35).

Conforme mencionado anteriormente, segundo Soler e Silva (2013), cada ente federativo tem suas próprias atribuições e obrigações acerca da gestão de resíduos sólidos, sendo a União que determina normais mais gerais. Em relação aos demais entes federados, quando não tiver a norma referente ao tema sancionado pela União, os Estados e o Distrito Federal teriam a anuência constitucional para habilitar normas próprias. Adicionalmente, podem exercer a função de dispor por normas específicas. Os municípios, por outro lado, não têm autonomia para editar as suas diretrizes, mas são atribuídas a eles boa parte dos objetivos da lei ao ente municipal.[10]

Segundo Soler e Silva (2013), a permanência de sobreposições de funções não deveria ocorrer no cenário da PNRS no Brasil. Entretanto, esse fato é rotineiro. Uma das suposições seria pela compreensão indevida de objetivos e instrumentos relevantes da lei. Nesse raciocínio, durante a pesquisa de campo, o representante da CNM exemplificou bem essa característica do campo da lei a partir do caso do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) *versus* Sistema

[10] A competência concorrente tem regras próprias para dirimir conflitos, que estão delineadas no artigo 24 da Constituição Federal. Um exemplo de competência concorrente é a legislação sobre produção, consumo e responsabilidade por dano a consumidores. A competência concorrente também pode ser aplicada à competência internacional, quando a autoridade brasileira e a estrangeira têm competência para julgar uma lide. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/competencia-privativa-comum-e-concorrente#:~:text=A%20compet%C3%AAncia%20concorrente%20est%C3%A1%20relacionada,Munic%C3%ADpios%20n%C3%A3o%20det%C3%A9m%20compet%C3%AAncia%20concorrente. Acesso em: 10 out. 2024.

Nacional de Informações sobre o Saneamento (Snis) em que acontece uma dispersão no entendimento relativo ao preenchimento de ambos os sistemas pelos municípios.

À vista disso, a pesquisa realizada aqui sugere que a definição explícita das competências dos entes federados, no que concerne à compreensão clara dos temas específicos, seria um relevante aspecto que favoreceria o cumprimento da lei. Porém, apenas a transparência ou a simplificação nas definições não seriam suficientes para sanar o “caos” organizacional.

Diante disso, temos uma realidade de política nacional que é coordenada pelo Executivo no âmbito das disposições legais vinculadas aos objetivos gerais relativos ao instrumento da PNRS, especificamente, à responsabilidade compartilhada. Consequentemente, os três elos do estado federativo diferem também em como se inserem na política de resíduos. Desta feita, podemos pontuar do que se tratam as esferas federal, estadual e municipal em relação à Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- **A esfera federal é coordenadora da PNRS no país, além de garantidora da consumação dos acordos internacionais**. A especificidade revela-se pela proximidade do conceito relativo às legislações ambientais brasileiras terem uma caraterística de “Política para fora”.
- **A esfera estadual** organiza os objetivos e instrumentos dos planos estaduais de resíduos sólidos, de acordo com as principais diretrizes e diversidade local em que a PNRS tem a incumbência de realizar a gestão dos resíduos sólidos brasileiros.
- **A esfera municipal** tem a tarefa de operacionalizar os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, principalmente com a finalidade de ampliação e implantação do sistema de coleta seletiva.

Podemos indagar se a maneira em que a política está distribuída na esfera federal, estadual e municipal, é, de fato, a mais apropriada para o alcance dos objetivos e instrumentos da PNRS.

Nesse sentido, a desigualdade regional do país é ponto de partida para as readequações de leis, que podem ser influenciadas por esses fatores. No entanto, essas adequações são realizadas, em sua maioria, posteriormente à aprovação da lei, em decretos, planos, etc. Notadamente, essas “revisões” da lei estão

condicionadas também a questões populacionais e de potencial contribuição pecuniária.

No que diz respeito às desigualdades regionais, o gerente do projetos de Resíduos Sólidos do MMA, ponderou que “[...] acerca da política de resíduos, nós conversávamos, a política tem que ser desse jeito, já que nós estamos em um país que pega desde a parte quase junto à linha do Equador e [vai] até lá embaixo. E os climas são diferentes, a população é diferente, a densidade demográfica é diferente”.

Nesse ensejo, Hipólito (2023) alegou a necessidade de um **“**padrão Nacional para adequação dos estados”. De acordo com ele,

> [...] **a solução para questões regionais foi delegada para os planos e consórcios públicos**”. Assim, o consórcio público foi elevado na lei de resíduos sólidos, como a solução para as desigualdades regionais**.** Nas palavras de Hipólito: “Você pega uma cidade de Minas Gerais, que tem novecentos e oitenta habitantes, é impossível você fazer uma política de resíduo, se você não consorciar, porque não tem viabilidade [econômica] para você fazer isso”. E completou: “Então, o consórcio é muito importante para essas áreas. **Você pega Sul, Sudeste, grandes cidades, o problema é outro, é falta de espaço**.

5.2 Região como arena política – A questão da contiguidade

A obra de Tadeu Arrais (2007) apresenta um aspecto muito interessante da região como arena política: ele reitera a afirmação de que projetos de classes e frações de classes disputam o espaço regional. Menciona tal fato como algo já bastante difundido, o que aparece como ponto a ser destacado nos últimos anos e que com a internacionalização da economia, cada região vem respondendo a tais demandas pela sua força econômica no âmbito da divisão do trabalho, ou seja, o capitalismo se expande e leva consigo também a lógica da competição, agora, entre as regiões. As mais competitivas são denominadas de “cidades – regiões globais”, elas são mais interessantes para os grupos econômicos de peso por seu desenvolvimento econômico e mercado consumidor. Entretanto, nesse processo, há uma série de incongruências, dentre elas a lógica endógena desse ciclo, melhor dizendo, as particularidades internas e intrínsecas de cada região, porém o impulso é geralmente externo pela desterritorialização de capitais estrangeiros para a tal região. Assim, a demanda não surge das necessidades e características daquele território, mas pela necessidade de expandir o capital externo ou desterritorializá-lo para áreas com regulamentações mais frágeis (Arrais, 2007).

Outra questão importante é que nada garante que o sucesso econômico de uma região vai desaguar na bem-aventurança da população. Assim, muitas vezes a região é alvo de um regionalismo forçado para dar continuidade a empreendimentos vinculados a projetos hegemônicos bem distantes daquela região. Tais projetos, via de regra, frustram as expectativas de geração de empregos indiretos e diretos e de ganhos econômicos para a população.

A região é produto de um processo social. Ela é encontrada em um território, cuja amplitude está relacionada à ação coletiva dos atores com interesses regionalizados. O conceito de região tem um certo rigor, já a regionalização pode ser trabalhada de forma instrumental, pois, para o autor, todo espaço pode chegar a ser regionalizado. Poderíamos questionar, a partir de Arrais (2007) até onde vão os interesses que regionalizaram o território. O Estado é um grande agente regionalizador e age intermediando diversos interesses políticos, inclusive os seus (Arrais, 2007). Muito importante também são os elementos de análise regional, entre outros: contiguidade, escala, coesão e polarização.

Um conceito que chama a atenção na reflexão do autor é a “região descontínua” – isto é uma espécie de região que seria formada por áreas espacialmente separadas, mas que é integrada econômica e socialmente. A esse respeito, ressalto a relação com a pesquisa de tese, quando Arrais reflete sobre a centralização do Estado em certos aspectos e a descentralização em outros, e também sua reflexão acerca dos atores governamentais ou empresariais (Arrais, 2007). Tudo isso em meio a um espaço da administração pública, representando naquela região a mobilidade dos problemas, agendas, conflitos, consequentemente, dando a sensação de ação dispersa ou região dispersa. Com respeito às regiões descontínuas, podemos ponderar como a PNRS pode criar o elo entre o Sudeste e Nordeste para uma política de reciclagem, em que 65% do setor industrial de reciclagem se concentra em uma região e menos de 5% na outra, porém o processo de logística reversa e reciclagem para cumprir sua meta precisa ser global, pois o meio ambiente não é descontínuo.

5.2.1 Questões regionais em paralelo com o campo organizacional

A CNI, um dos principais atores do processo legislativo aqui abordado, se posiciona criticamente a determinantes sociopolíticos de uma política pública que ele foi partícipe da sua construção. Nesse sentido, abordaremos a crítica da CNI sobre as

tratativas relacionadas ao encerramento dos lixões, tema que ela considera ter havido "falta de seriedade". Sem previsão orçamentária para os municípios – tratada anteriormente, o representante da CNI considera que não seria um objetivo factível.

Wanderley Baptista (2023) retoma a questão das diferenças regionais destacando o fator "região Norte"**.** Para ele, "a região Norte Brasileira é isolada, você não tem estrada, você tem via aérea e hidrovias**. Isso limita muito as coisas, logística reversa**, por exemplo". Concordando com a CNM, considera que a logística reversa para a região Norte não tem aplicabilidade. Assim, tornamos evidentes algumas concordâncias entre os atores e representações mapeados. Nesse tema, a CNI tem uma grande aproximação ao depoimento da CNM em relação as características da lei de resíduos e o cenário brasileiro. Diante disso, afirmou que **"lá** [na região norte]**, você não vai conseguir fazer**. Vai se tentar, [mas] está criando custo. Vai encarecer ainda mais os produtos, que já são mais caros. Isso é custo. **É bom que se diga sobre resíduo, lixo, é uma falácia que aquilo dá dinheiro**, que aquilo é luxo, é ouro, é bobagem" (Wanderley, 2023).

Nesse contexto de resistência à questão do lixo como valor agregado e possibilidade real de viabilidade socioeconômica, o representante da CNI argumentou que "**outras questões,** que a gente pode citar aqui, por exemplo, **a lei estabeleceu que disposição final adequada está ligada aos aterros**. **Mas, quantos aterros são inviáveis economicamente**? Bom, boa parte dos municípios (tem dificuldades financeira) e a região Norte, ela merece um destaque e não tem a menor condição de fazer um aterro. Esquece". Por conseguinte, em consonância com a fala de Hipólito, explanou que "o **consórcio público funciona onde você tem densidade**. Você tem concentração de municípios, proximidade de vias". Concluindo que "e uma viabilidade econômica, já que o transporte é um custo mais alto para você operar o sistema". "Como é que você vai assim um local onde você não tem estradas?". A partir dessas argumentações contrárias e paralelas, temos um retrato das disposições que se tonaram "possíveis" e, consequentemente, depois de agosto de 2010, foram postas "para depois" após quase três décadas de agenda em processo de legitimação, tramitação, aprovação e execução.

Além disso, a CNI é crítica à obrigatoriedade de elaboração de Planos de Resíduos e à tributação dos resíduos. Em síntese, a crítica da CNI se concentra nas exigências que não coadunam com a realidade socioeconômica, regional e política brasileira. Ainda assim, a instituição reconhece que há qualidades no texto legal.

5.2.2 Relação centro/periferia com a PNRS – escala, coesão e polarização

O segundo elemento que vale destacar é a questão da escala. As regiões anteriormente eram vinculadas aos limites institucionais do Estado; hoje em dia, com a globalização também, essas fronteiras se tornaram menos estanques, portanto é necessário que a política que almeja fazer a gestão do lixo no país reveja as especificidades escalares do país para, assim, a PNRS alcançar melhores resultados nessa espacialidade diferencial chamada Brasil (Arrais, 2007).

A PNRS poderia, por exemplo, incorporar formas diferenciadas de descarte final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos do país por coesão funcional e não pela escala nacional. O exemplo da indústria da reciclagem serviria para esse caso também. Em regiões nas quais não há esse tipo de polo industrial e/ou nas quais o lixo é majoritariamente orgânico, o ideal seria outro tipo de destinação ambiental adequada, além do aterro sanitário e da indústria da reciclagem. Assim, no que se refere à questão regional, estão presentes alguns desafios, dentre os quais, posso enfatizar dois que podem dialogar com o objeto referido, especificamente, incorporar a complexidade dos fenômenos e considerar a escala como questão fenomenológica e não cartesiana (Arrais, 2007).

Os textos de Arrais (2007) e Ina de Castro (1992) se encontram no sentido de que a região é um palco de luta entre os atores sociais (governamentais e empresariais) para a consecução de seus objetivos. Nessa perspectiva, façamos um breve paralelo com a obra *Mito da Necessidade* (Castro, 1992), que traça a relação entre centro e periferia no Brasil, mostrando que a dominação política e econômica nas mãos de poucos pode causar um regionalismo forçado também para o interesse de poucos, sejam esses das elites locais da região espoliada, ou do campo de dominação central do Executivo, Legislativo, econômico e até internacional. Nesse sentido, encontramos a possibilidade de reflexão sobre algumas regiões, no que concerne a certas políticas públicas que tenham caminhado mais próximo do que uma legislação preconiza, enquanto, em outras, o atraso está sendo notado mesmo após mais de dez anos da PNRS aprovada.

No sentido de que não há subsidiariedade no Brasil, as elites econômicas e políticas pulam escalas, vão direto a Brasília, tendo maior centralidade na definição dos princípios da lei, ou seja, de seus “pontos de partida” (Silva Filho; Soler, 2013, p.

28). “Desse modo, as disparidades espaciais devem ser abordadas como sujeito e objeto das decisões políticas” (Castro, 1992, p. 16).

5.2.3 Um campo organizacional em formação

Nesta seção, encaminhamos a análise para as etapas da formação de um campo organizacional. Baseados em Vieira e Carvalho (2003), podemos argumentar que o **campo organizacional de resíduos sólidos** se caracteriza como o subtipo “**Enlaces Interorganizacionais e concentração**”. A definição sucedeu-se a partir do estudo analítico com base nas questões conflitivas e problemáticas acerca da destinação orçamentária, disposições desencontradas sobre o financiamento privado dos acordos setoriais, como também a prevalência da fragmentação organizacional para a implantação dos acordos setoriais nos estados e acordos nacionais, apesar da hierarquização entre entes federados ser respeitada, e o encaminhamento se dá apenas após o efeito de oficializar os acordos via governo federal, primeiramente.

Não obstante, iremos destacar um dado alarmante ainda acerca da destinação orçamentária difundida pela Confederação Nacional do Municípios. Atualmente, esses dados permanecem ativos no sítio do Jus Brasil[11]. Em todo caso, no fim do documento, encontramos “Informações retiradas do site da CNM”[12] (Jusbrasil, 2022).

A saber:

- **(0,2%) e (0,8%) foram autorizados de recurso da União para o que estava previsto** – Em relação às políticas ambientais, a questão da destinação orçamentária se eleva há um grande patamar. A partir de dados da Confederação Nacional dos Municípios de um período, de 2010 a 2014, apenas zero vírgula dois por cento (0,2%) foi autorizado de recurso da União para o que estava previsto. Entretanto, para a área de dois mil e quinze (2015) a dois

[11] A PNRS e a determinação das obrigações. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/a-pnrs-e-a-determinacao-das-obrigacoes/193427340#:~:text=A%20PNRS%20determina%20obriga%C3%A7%C3%B5es%20para,atualiza%C3%A7%C3%B5es%20no%20observat%C3%B3rio%20ser%C3%A3o%20peri%C3%B3dicas. Acesso em: 10 out. 2022.

[12] O Observatório da Política Nacional de Resíduos Sólidos (OPNRS) é uma ferramenta que acompanha a implementação da PNRS, visando garantir a transparência dos resultados e o cumprimento dos seus objetivos. Em relação ao orçamento, o OPNRS busca evidenciar as necessidades de apoio técnico e financeiro aos municípios, além de pressionar por prorrogações dos prazos para planos e aterros sanitários. A União tem autorização para transferir R$ 102 milhões em ações específicas para gestão de resíduos aos municípios, conforme o orçamento de 2024, mas ainda não foram desembolsados. Disponível em: https://opnrs.org.br/. Acesso em: 10 maio 2025.

mil e vinte (2020), a destinação de zero vírgula oito (0,8%) foi autorizado. (Jusbrasil, 2022).

De maneira resoluta, invocamos uma definição para a gestão dos RS no Brasil, sendo, o **"Voluntarismo por demanda"**, em referência ao padrão aparente de gestão voluntária e por demanda externa. Entretanto, para Elaine Melo, **"a política de resíduo é uma política municipal".** Desta feita, para Melo, o recurso deveria vir para os municípios, em razão da PNRS ser operacionalizada neles. Assim, a circunstância de baixo recurso e iniciativa com base em direcionamentos pontuais, por vezes, a partir de editais periódicos, no entanto sem um cronograma anterior e resoluto, acarreta em disfunção do que propõe a lei e no que cabe a essência municipal da PNRS.

Nessa direção, o trabalho de investigação, primariamente, trouxe à tona, que, no início do processo de elaboração da PNRS, não havia um mapeamento das instituições. Como forma de contribuição, propomos abaixo uma possibilidade de mapeamento geral das instituições e instrumentos da lei com base no que mapeamos durante a pesquisa.

Quadro 4 - Campo organizacional e institucional da PNRS

Instituição/ Instrumento da lei	**Atividade**	**Nacional**	**Estadual**	**Municipal**
Ministério do Meio Ambiente	Coordenação da PNRS no país.	x		
Secretaria do Estado do Meio Ambiente	Coordenação da PNRS e PERS em Alagoas.		x	x
Coalizações empresariais – Acordos setoriais.	Assinatura e implementação da L. R por seguimento.	x	x	x
Secretaria do Município do Meio ambiente.	Serviço de coleta e manejo de resíduos sólidos.			x
Taxas: ICMS Verde (Maceió).	A forma que vai ser cobrado isso é uma especificidade do município.			X
Ibama	Cadastro técnico federal de atividades.	x	x	x
IMA	Órgão fiscalizador. Uma particularidade da fiscalização – cessar o dano logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente.		X	X
Sinir	Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos.	x	x	x

Sistema de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Estaduais (SGORS) (Alagoas)	1. Sistema de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Online de Alagoas.		x	x
Cepram. 1. (Alagoas)	Conselho estadual de Meio ambiente.		x	x
Comitês Estaduais: 1. Comitê Estadual de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis de Alagoas.	Fomentar objetivos da PNRS.		x	x
Programa de apoio estrutural e financeiros para os catadores. 1. Programa Alagoas Catador.			x	x
Decreto Alagoas Catador.	Nº 77.618 de 11 de março de 2022.		x	x
Planares/ Planos Estaduais e Municipais de RS.	Plano Nacional/Estadual/ Municipal/ Intermunicipal de Resíduos sólidos.	x	x	x
Consórcios públicos.	Entidade pública sem fins lucrativos que reúne dois ou mais entes federados para a prestação de serviços e ações conjuntas.			x
Acordos setoriais.	Sistemas divididos por segmentos para implantação da logística reversa.	x	x	x
Ministérios Públicos Estaduais. 1. Alagoas:	Parceria entre órgãos ambientais para a fiscalização de crimes ambientais. 1. Exemplo: Encerramento dos lixões (Alagoas).		x	x
Ministérios Públicos do Trabalho. 1. Alagoas:	1. A experiência do MPT/AL e o papel da instituição na inclusão socioeconômica das Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis.		x	x
Sebrae. 1. Alagoas:	1. Participação do Sebrae-AL no campo organizacional da cadeia dos resíduos sólidos para a capacitação das Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis.		x	x
MNCR – Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis.	Articulação política para os direitos trabalhistas e sociais dos catadores (as).	x	x	x
Cooperativas e associações de materiais recicláveis.	Operacionalização dos profissionais de reciclagem nos estados e municípios.		x	x
Prefeituras	Coleta de RS e contratação das cooperativas de catadores de			x

	materiais recicláveis para a execução da coleta seletiva local.			

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Ainda que seja possível fazer um mapeamento de instituições atuantes no campo, consideramos que há uma fragmentação da gestão de RS pelo país, e cenários macro e micro. No que tange a Alagoas, teríamos um campo estadual da fiscalização, especificamente, IMA, Ibama, e Ministério Público do Trabalho na questão dos catadores, Ministério Público Estadual. Segundo a coordenadora da Superintendência de Resíduos Sólidos da Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de Alagoas, Elaine Melo (2023), este tema esteve muito presente no trabalho da secretaria. Assim, formou-se o desenho institucional para a demanda do campo organizacional para o encerramento dos lixões em Alagoas: no ano 2010, em Maceió, e em 2017/2018, nos demais municípios. Após o processo de encerramento dos lixões, sucedeu-se a implantação dos aterros.

Nos últimos tempos, outro campo foi demandado, mais especificamente, entre Semarh e Sebrae Alagoas: a programação de treinamento de catadores. O objeto da parceria concerne à ampliação do sistema de coleta seletiva e inclusão socioeconômica dos catadores. A coordenadora do Projeto do Sebrae Alagoas, Agda França, informou que estão trabalhando com indicadores, observando a política nacional e a política estadual.

Apesar dos avanços em Alagoas, inclusive no aumento de material reciclável coletado, ainda existem graves lacunas, especificamente, no que concerne à indústria da reciclagem. Assim, de acordo com Melo, o ambiente é de cadeia desorganizada; pouco material coletado pelos municípios para recicladores locais; o grande vende para fora.

5.3 Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares (Determinantes sociopolíticos e interesses econômicos)

De acordo com o artigo 15 da Lei 12.305 de 2010, a União deve elaborar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), cuja coordenação fica a cargo do Ministério do Meio Ambiente. O plano terá, segundo a legislação, horizonte de vinte anos, sendo atualizado a cada quatro. O artigo 15 também define o conteúdo mínimo do Planares:

> I – Diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos;
>
> II – Proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas;
>
> III – Metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;
>
> IV – Metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;
>
> V – Metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
>
> VI – Programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;
>
> VII – Normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;
>
> VIII – Medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos;
>
> IX – Diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico;
>
> X – Normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos;
>
> XI – Meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social (Brasil, 2010).

O ´parágrafo único do mesmo artigo determina que a elaboração ocorrerá “mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas” (Brasil, 2010).

Os estados, assim como os municípios, devem também elaborar Planos de Resíduos Sólidos, conforme definido no Capítulo II da lei.

5.3.1 Plano – discurso e questão orçamentária

A exigência de elaboração de planos que nem sempre podem ser cumpridos, conforme relato de diversos agentes do campo entrevistados, aproxima os Planos de Resíduos Sólidos do que Maricato (1997) define como “plano-discurso”. Ou seja,

aquele modelo de plano que não “precisa” ser tirado do papel, valendo mais pelo simbolismo das intenções de quem fez o plano; cumpre um papel ideológico, ocultando tanto desigualdade e injustiças quanto os reais interesses das forças que determinam o desenvolvimento urbano. Para Maricato:

> [...] quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no **plano-discurso**. No plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito (Maricato, 1997, p. 118).

Segundo a autora, essa é uma característica da agenda urbana, ambiental e sanitária no Brasil, e a lógica da PNRS não difere em sua jornada política e econômica do país desse aspecto.

Não bastando o baixo controle social da participação popular nas negociações referentes às políticas públicas, principalmente, dos últimos anos, uma parte dos atores-chaves (CNM, catadores, etc.) do campo de resíduos sólidos também foi excluída da formulação do Planares de 2022, diferentemente da primeira tentativa em 2011.

Nesse contexto, chama a atenção a exclusão política e econômica da CNM e de seus confederados, a despeito da PNRS ter característica de uma política pública municipal, por seus objetivos e instrumentos serem direcionados basicamente aos municípios desde a Constituição Federal de 1988. Entretanto, o cenário é nada animador para as cidades brasileiras, reatualizando velhos problemas:

> [...] as grandes cidades brasileiras cresceram...fora da lei. De qualquer lei, de qualquer plano, a tal ponto que podemos contatar que nos anos 90 cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades são **não cidades**: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas contam apenas com o transporte precário a luz e a água” (Maricato, 1997, p. 118).

Com efeito, de acordo com a CNM, o Planares acatou as demandas do setor produtivo sem participação dos demais atores da lei. Essa característica permaneceu como padrão nas tomadas de decisões acerca da responsabilidade compartilhada e acordo setorial.

Entretanto, destacamos que a tentativa de constituição do Planares vem de 2011. Naquele momento, houve ampla participação de todos os atores da lei na resolução negociada. Porém, o Planares elaborado em 2011 não foi aprovado por questões orçamentárias.

Para Costa e Braga,

> [...] Dentre as tendências contemporâneas de planejamento e gestão para efeitos da discussão que permeia este trabalho, pode-se destacar, por um lado, a consolidação de formas mais democráticas de gestão, seja pela adoção de metodologias e práticas participativas, seja pela criação de instâncias colegiadas e multisetoriais de gestão de políticas. Por outro lado, outra tendência bastante presente tem sido a adoção de recortes espaciais determinados, eles próprios fruto de um planejamento anterior, dentro dos quais vigoram regulações específicas urbanísticas, ambientais ou de gestão (Costa; Braga, 2004, p. 237).

5.3.2 Os prazos dos planos e outras questões da lei

Dado que a tramitação da política de resíduos sólidos teve como característica a aprovação do possível, muito do que ficou pelo caminho foi transferido para os decretos, consultas públicas, comitês, planos de gestão dos RS ou novas regulações.

Nesse sentido, os ruídos eram causados por uma série de dificuldades de consenso entre os atores permanentes nas devidas negociações. Uma das principais controvérsias se deu em torno da previsão de revisões dos planos a cada quatro anos, como destacou o gerente do MMA.

Assim sendo, tem-se mais uma diretriz com tendência de postergação. Consequentemente, tudo isso acarreta mais atrasos na implementação da lei. Nesse contexto, acerca de episódios das negociações anteriores à aprovação da lei, Ronaldo Hipólito "na hora que mudaram, eu estava conversando com o secretário [e disse]: [em] dez anos, quando faltar um ano, o pessoal vai começar a pedir para mudar de novo e é assim que vai acontecer. E o pessoal faz o **empurra-empurra com a barriga"**.

Em relação às políticas e aos planos estaduais, Hipólito sublinhou que "foi importante, e quando nós entramos e fizemos a política, ninguém tinha [planos e políticas], dois que tinham, acho que São Paulo tinha e Rio de Janeiro". Concluiu, destacando os avanços: "**Então, dentro dos planos, eu acho que houve avanço**. Eu acho que houve o avanço da logística reversa. Eu acho que houve avanço na questão dos catadores de material que a lei toca".

No que concerne aos fatores de construção e conteúdo da lei referentes à inclusão social dos Catadores de Materiais Recicláveis na formação da Lei 12.305 de 2010, Hipólito (2023) afirmou que

> melhorou bastante, ou seja, prefeituras que formalizaram, que incentivaram a formação e contrataram cooperativas, embora a contratação é feita de um

> modo, para mim, aqui não é o melhor, só para coleta. As cooperativas dos catadores, eles teriam que fazer três trabalhos, pelo menos, o trabalho deles era de conscientização. Mas isso tem que dar incentivos.

Em relação à percepção do gerente de RS do MMA sobre a PNRS, “então, eu diria que a lei ela era necessária e ela continua sendo necessária, ela deu incentivo para as coisas acontecerem e algumas evoluíram, e outras pararam no tempo para fazer novas adequações”.

O gerente do MMA, Ronaldo Hipólito (2023), durante a tramitação e nos primeiros anos após a aprovação da lei, retomou a matéria acerca das revisões da lei, entre outras questões da PNRS,

> **então, como ela foi feita para de quatro em quatro anos ter revisão**, eu não sei se está acontecendo, mas é para ter, é para ser feita outra. Daqui a trinta anos, acho que tem que ser feita outra, ela dá a brecha para você identificar algumas coisas, para ver se foi correto ou não colocar ou deixar de colocar. Então, eu acho que ela cumpriu do jeito que deu a proposta, eu não achei que era possível aprovar. Eu tinha dificuldade de acreditar que ela conseguisse passar. E dezenove anos [de tramitação] não é brincadeira.

5.3.3 Planares 2011 e 2022 e o atraso nas entregas

A partir do trabalho de campo, identificamos que o primeiro planares teve seu início em 2011. No entanto, o Plano Nacional só foi entregue oficialmente em 2022.

Hipólito (2023), que esteve no Ministério do Meio Ambiente até 2013, fez um relato do início do processo e da tentativa de garantir a participação social:

> O Planares é como eu falei para você, nós fizemos aquele processo todo de audiências públicas, de conversa, tal. Fizemos um esforço que foi muito criticado e por isso que nunca foi para a frente o planares de 2011-2012. **Fizemos aquele processo de audiência em 2011**. **E em 2012, ele ficou pronto**. **Mas uma das críticas era que nós não incluímos no plano como seria financiado. Não tinha**. A gente teve na audiência sobre as necessidades, sobre como os municípios poderiam estar trabalhando, sobre como é que estava o passivo (ambiental), sobre números de cooperativas que existiam, números de indústrias, todos esses dados, nós fizemos. Assim, colocamos no papel e colocamos também propostas de prazos para isso, melhorias de 10%, **mas era mais ou menos isso. Não foi para frente**.

A partir do fato de que o Planares 2011- 2012 não avançou, Hipólito (2023) esclareceu que isso, de fato, se deveu à não inclusão das fontes orçamentárias para sua execução: “**Não podia colocar em um plano nacional uma proposta de dinheiro que a gente não teria**. Então, colocou todos precisariam de um certo valor em dinheiro, **mas nunca levantamos esses valores”**. Assim, o Planares só foi aprovado em 2022, durante o Executivo da época.

Para que o debate sobre gestão de resíduos sólidos seja realizado de forma democrática e as determinações dos planos saiam do papel, é necessário um redirecionamento de recursos para a área de resíduos. De acordo com a CNM, foram empregados apenas de 0,2% e 0,8% da dotação financeira para longos períodos de destinação orçamentária da União para a gestão de RS no país (Jus Brasil, 2022).

Segundo a CNM, nos últimos anos, houve um **"**direcionamento de tudo para a iniciativa privada", no sentido do setor empresarial de ser o "autor" do modelo implementado, resultado do planejamento das representações dos grandes geradores de RS e sem participação da sociedade**:**

> Esse plano [atual] foi feito pela Abrelpe. Tanto é que a capa [ou carta] do plano [atual] nacional de resíduos sólidos tem a logo da Abrelpe em espiral. E dizendo assim, é uma coisa absurda. **Como é que você pode colocar a logo do setor privado dentro do plano**[13] **na carta de um plano nacional de resíduos sólidos?** (representante da CNM, 2023)

Nesse contexto, houve um período "sem diálogo" (2018 – 2022) com a CNM**,** como afirmou a representante da Confederação:

> A gente tem esses últimos quatro anos sem diálogo, de nada. No âmbito de Plansab (Plano Nacional de Saneamento Básico), também sem diálogo. A gente perdeu nossa vaga no Conama, foi extinto o GT do plano nacional de resíduos sólidos. Então, a gente está falando de quatro anos, agora, está começando a voltar, então, não sei como é que vão ser os próximos anos. (representante da CNM, 2023)

Em síntese, para a colaboradora da CNM, ocorreu planejamento voltado ao setor privado.

Sobre a perspectiva futura, acrescentou, "a gente não tem uma boa, digamos assim, uma expectativa boa para os próximos anos" e encerrou, reiterando, **"falo se não houver realmente um direcionamento de recursos para área de resíduos**."

Assim, ao longo do período analisado pela representação da CNM (2019 – 2022), podemos observar um conflito em benefício do setor privado. Contudo, a partir da mudança no Executivo Federal em 2023, acredita-se, a partir do histórico de "mediação de conflito" e construção de consensos entre os setores diversos do presidente Lula, que deverá haver mais diálogo.

[13] A representante falou que tem a logo da Abrelpe na capa do plano, mas a pesquisa não encontrou a referência. No entanto, o nome do diretor e da Abrelpe, agora, Abrema, está na coordenação-geral do plano.

Isso é importante, pois, segundo Costa e Braga (2004, p. 229), “o agente de mediação de interesses considerado de maior peso pela literatura sobre conflitos socioambientais é o Estado, o poder público”. De acordo com os autores:

> O conflito aparece, na visão da maior parte daqueles que pensam os problemas ambientais urbanos, como uma relação polarizada entre os movimentos sociais e o poder público. Uma segunda visão vê a atuação do poder público “muito mais como uma arena, um espaço onde facções lutam para realizar ações desta ou daquela forma, do que como algo desmobilizador da sociedade civil” (Ibase, 1995, 22). A visão que nos parece mais adequada é a exposta em Sabatini (1996), que defende que o papel do poder público nos conflitos socioambientais irá se definir a partir da tensão que este vive entre desempenhar um papel de mediação do conflito ou definir-se como parte interessada nele (Costa; Braga, 2004, p. 229).

De fato, a ideia do Estado como uma arena de disputa entre diversos interesses – da sociedade e das diferentes frações de capital – nos parece adequada para pensar os conflitos relacionados aos resíduos sólidos no Brasil.

5.4 PNRS e quadro do campo organizacional atual

Assim, chegamos ao final deste trabalho de tese, e entre outras constatações, podemos evidenciar que a PNRS é uma lei em movimento *vide* o que tratamos ao longo do texto e perante os indicativos da tabela abaixo. Os dados referentes aos panoramas da Abrelpe (2022) e da Abrema (2023) sobre acordos setoriais e resoluções sobre resíduos específicos, sistematizados no Quadro 3 retratam uma situação de complementações da Política de Resíduos no Brasil, que ocorrem por fora da Lei Nacional. Ressaltamos que alguns dos dados referentes a atuação dos atores e segmentos envolvidos com a aplicação da Lei de Resíduos Sólidos Brasileira estão, por vezes, diferentes do que esta pesquisa constatou em campo.

A partir dessa realidade plural de (re)construção de políticas públicas ambientais e contínua revisões somadas a novas proposições de normas ambientais, iremos acentuar a seguir nas legislações referentes ao tema e ao programa nacional de logística reversa, a saber: o Decreto Federal nº 10.388/2020 que regulamenta a logística reversa desses medicamentos; o Decreto nº 10.936/2022, que regulamenta a Lei 12.305/2010; o Decreto nº 11.043/2022, que institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares); o Decreto nº 11.044 de 2022, que instituiu o Certificado de Crédito de Reciclagem (Recicla+).

Algumas informações da tabela abaixo não estavam dispostas nos panoramas (Abrelpe, 2022) e (Abrema, 2023), assim, ficaram em branco, entretanto sem interferir nos dados principais de atualização da PNRS publicados nos últimos anos.

Dados dos gráficos presentes no Panorama Abrelpe dos Resíduos Sólidos no Brasil (2022) e Abrema (2023):

Quadro 5 – Sistemas de Logística Reversa no Brasil (Abrelpe, 2022) e (Abrema, 2023)

Sistemas de Logística Reversa	Acordo setorial/ Sistemas de L.R assinado/ Lei/ Decreto/Plano etc.	Entidade operadora	Destinação ambiental	Equipamentos	Território ocupado
Embalagens de defensivos agrícolas.	Antes da 12.305/10.	O Sistema Campo Limpo, operado pelo Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (**inpEV**) desde 2001.	O inpEV processou mais de 53,5 mil toneladas de embalagens em 2021, um aumento de aproximadamente 7% em relação a 2020. **Deste total**, 92,1% foram recicladas e 7,9% incineradas, representando 94% das embalagens primárias comercializadas no país. (1) Segundo a Abrima (2023),	O sistema, que possui 411 unidades fixas e realiza coletas itinerantes, atingiu a **marca de 650 mil toneladas de embalagens corretamente destinadas em seus 20 anos de operação.**	Sem informação.
Embalagens de óleos lubrificantes.	Antes da 12.305/10.	**Instituto Jogue Limpo.**	**A destinação de embalagens plásticas de óleo lubrificante aumentou de 2.870 toneladas em 2012 - 88,4%** para **5.193 toneladas em 2021 - 91,9% recicladas.**	O sistema possui 267 Pontos de Entrega Voluntária (**PEV s**) e **realiza coletas em municípios com menos de 20.000 habitantes**	**O programa de logística reversa do Instituto Jogue Limpo** atua em 19 estados e no Distrito Federal com 13 Termos de Compromissos com Secretarias de Meio Ambiente,

					cobrindo 4.335 municípios e 32.342 geradores ativos.
Lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista.	Acordo setorial assinado em 2014.	A Associação Brasileira para Gestão da Logística Reversa de Produtos de Iluminação **(Reciclus**),	**Em 2020**, foram destinadas de forma ambientalmente adequada 6.351.257 lâmpadas, sendo 2.602.506 lâmpadas compactas (379.965,9 kg) e 3.748.751 lâmpadas tubulares (547.317,7 kg), representando um aumento de 43,9% em comparação a 2019. O relatório também destacou que 46,7 kg de mercúrio foram capturados e corretamente destinados, um crescimento de 43,7% em relação ao ano anterior.	99 empresas associadas e 2.124 pontos de coleta.	**De acordo com o Relatório Anual de 2020**, **a Reciclus está presente em 465 cidades de 26 estados e no Distrito Federal**, com 99 empresas associadas e 2.124 pontos de coleta.
Medicamentos.	**O Decreto Federal nº 10.388/2020** que regulamenta a logística reversa desses medicamentos, exigindo pontos de recebimento em drogarias e farmácias.	Sem informação.	**No ano de 2021**, **52,8 toneladas de resíduos de medicamentos foram corretamente destinados.**	**3.634 pontos de entrega.**	**74 municípios de 20 estados e no Distrito Federal.**
Eletroeletrônicos e seus componentes.	Assinado em 2019.	**A Abree** e **a Green Eletron** operam no Brasil.	No ano 2021, a Abree coletou cerca de 1.245 toneladas de resíduos eletroeletrônico	**(1)** 3.417 pontos de recebimento. **(2)** 811 PEVs para eletroeletrônic	Distribuídos em vários municípios e estados brasileiros

			s em 3.417 pontos de recebimento, atingindo 11,4% da meta federal estabelecida. E recuperou 22.336,65 toneladas de embalagens de papel e papelão, e 8.194,43 toneladas de embalagens de plástico. **A Green Eletron** coletou 860,24 toneladas de resíduos eletroeletrônicos e pilhas. Também reutilizou 327 toneladas de metais e reciclou 121 toneladas de plástico.	os e 7.453 PEVs para pilhas.	
Baterias de chumbo – ácido.	**Funcionamento da L. R a partir de 2019, 2021.**	Instituto Brasileiro de Energia Reciclável **(IBER).**	Em 2021, o sistema coletou e destinou cerca de 290.342 toneladas dessas baterias, recuperando 150.977 toneladas de chumbo. Desde 2019, foram coletadas 844.727 toneladas com isso recuperando 439.257 toneladas de chumbo. Além disso o sistema gerou 173.591 toneladas de ácido líquido, 7.235 toneladas de ácido sólido e 15.568	Existem 331 pontos de recebimento.	Em 154 cidades brasileiras.

			toneladas de plásticos.		
Embalagens de aço.	**Funcionamento da L. R a partir de 2014.**	**PROLATA** Reciclagem	**Desde 2014** o programa foi capaz de realizar a destinação final ambientalmente adequada **para mais de 110 mil toneladas de embalagens** com 55.538 toneladas em 2021, reduzindo a emissão de aproximadamente de 83,3 mil toneladas de CO_2eq na fabricação de novo aço.	63 cooperativas, mantendo 172 PEVs, dos quais 45 são pontos parceiros e 127 são pontos próprios.	O programa opera em 15 estados brasileiros incluindo o Distrito Federal e em 84 municípios.
Embalagens em geral.	(1) Acordo setorial assinado em 2015. (2) O Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) estabeleceu metas para a logística reversa de embalagens a partir de 2022 até 2040. (3) O Decreto nº 11.044 de 2022 instituiu o Certificado de Crédito de Reciclagem (Recicla+), que comprova a reciclagem das embalagens	Sem informação.	(1) O Planares **estabeleceu metas para a logística reversa de embalagens a partir de 2022 até 2040**, com objetivo de recuperar 25% das embalagens até 2024, passando para 45% até 2040. (2) A Central de Custódia da Logística Reversa de Embalagens iniciou operações **em 2021, recuperando cerca de 303 mil toneladas de resíduos recicláveis seco**s, principalmente **papel, plástico, metal, vidro e outros materiais.**	O Decreto nº 11.044 de 2022 instituiu **o Certificado de Crédito de Reciclagem (Recicla+), que comprova a reciclagem das embalagens**. com isso os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes podem adquirir **o certificado com base em notas fiscais eletrônicas. Um Verificador Independente** irá garantir a autenticidade das notas fiscais geradas. **A Central de Custódia da Logística Reversa de**	Sem informações.

				Embalagens iniciou operações em 2021.	

Fonte: Abrelpe (2022); Abrema (2023).

5.4.1 PNRS em formação de um campo organizacional

Para a pesquisa, a questão preponderante é a tendência de boa parte das diretrizes da lei aparentar um direcionamento solto, sem precisão, notadamente, um sistema baseado em voluntarismo por demanda. Assim, no intuito de aprofundarmos tal configuração, passamos durante o estudo à análise de perspectivas para a evolução do campo organizacional dos RS brasileiro. O caminho que percorremos para compreender a formação e a estruturação institucional da matéria fundamentou-se no conceito de campo organizacional, sendo esse passado por toda sorte de revisões baseado em Pfeffer e Falancik (1978); Perrow (1986); Selznick (1972), entre outros. Diante disso, o conceito que partia da relação entre o ambiente e as organizações passou a ter mais de uma expressão, dentre as demais: a relevância do ambiente nas diretrizes das organizações; o papel de influência das organizações quanto ao ambiente externo; a concepção menos “racional” e mais cognitiva, política, cultural e simbólica dos elementos que interferem no ambiente em que o campo em questão é formado. Para Selznick (1972) as organizações se tornam instituições “quando hábitos e práticas simbólicos – normativas são unificadas em todos os aspectos da vida organizacional”. Em suma, as ações dos atores externos se incorporam nos mais diversos graus das organizações, “afetando sua política e estrutura” (Gomes; Vieira, 2009, p. 297).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos se assentou em uma realidade pouco propensa ao que a Lei 12.305 e seus decretos trouxeram ao país em 2010. Nessa circunstância, Vieira (2003) trouxe ao debate a imprescindível orientação acerca da formulação e do cumprimento de legislações nacionais dispostas para a criação de segmentos institucionais voltados à escalada desenvolvimentista do Brasil. Anteriormente a essa constatação, segundo Di Maggio e Powell (1991) haveria uma ordem de evidências relativamente ao campo organizacional de determinado setor, a saber: ampliação das intersecções entre os setores intrínsecos ao campo organizacional; advento de redes estruturais e padronizadas; crescimento do conteúdo informacional entre as organizações de determinado segmento e difusão de

uma cultura acerca do propósito comum que une o organograma dos recursos humanos da área.

5.4.1.1 As etapas da formação de um campo organizacional

Carvalho e Vieira (2003) dividem em quatro etapas a formação de um campo organizacional, a saber:

- Pré-formação (1): Organizações isoladas e independentes.
- Campo emergente (2): Enlaces interorganizacionais e concentração.
- Campo em expansão (3): Aumentam os enlaces e valores convergentes.
- Campo institucionalizado (4): Alto nível de enlaces interorganizacionais e valores compartilhados.

Na etapa de “pré-formação” (1), notadamente, ocorre um isolamento institucional que ocasiona ações particulares sem uma clara interdependência e sintonia organizacional.

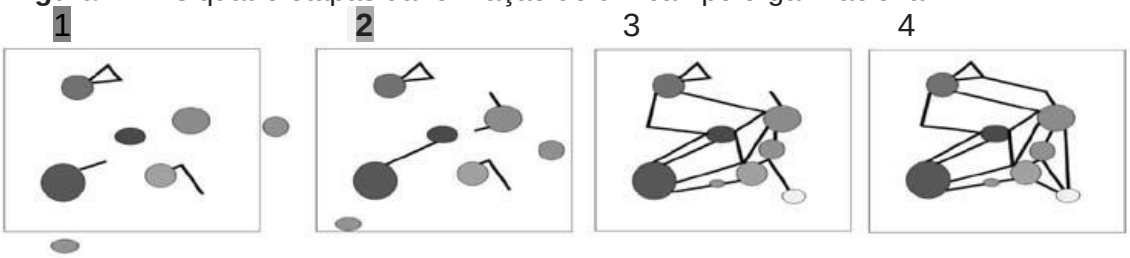
Já no “campo emergente” (2), aqui, observa-se um início de interface em formação entre as organizações com iniciativas em prol de novos padrões normativos e operacionais concentrados em uma pequena rede institucional.

A etapa de expansão, ou “campo em expansão” (3), é caracterizada por crescimento das redes organizacionais em paralelo com uma cultura sendo difundida nesse campo em expansão.

Quando se chega a um “campo institucionalizado” (4), por via de regra, foi alcançado o amadurecimento institucional baseado em ampla rede organizacional nutrida por uma cultura sólida de princípios tornados comuns aos partícipes desse campo.

As quatro etapas são representadas pelos autores na figura abaixo:

Figura 2 – As quatro etapas da formação de um campo organizacional



Fonte: Carvalho e Vieira (2003).

Para a pesquisa aqui realizada, é importante conhecer em qual fase do campo organizacional se encontra a área de gestão dos resíduos no Brasil**.** Assim, em relação à formação institucional pública, privada e da sociedade civil relativa ao encaminhamento da PNRS no país, consideramos que a fase atual da área de resíduos sólidos, notadamente, abrange um processo em constituição, em construção.

Baseado no conceito de Carvalho e Vieira (2003), essa constatação partiria de um campo organizacional emergente com base em enlaces interorganizacionais. Nesse cenário, encontramos os conselhos ambientais, como também as questões abertas em relação à fiscalização e a demais orientações da lei, além de normas e projetos vinculados ao IMA, Ibama, MMA, MP, MPT, Secretarias de Meio ambiente, Sebrae, municípios, cooperativas, dentre outros. Todo esse desenho institucional é permeado por muitas lacunas no ciclo de geração, gestão, gerenciamento e pós-consumo dos RS.

Por outro lado, também nos deparamos com alguns avanços pontuais a partir da concentração de acordos e consórcios em meio a uma realidade diversa por território. Aparentemente, é como se o campo não tivesse ainda uma rede fechada, está se formando.

Assim, consideramos que o campo organizacional de resíduos sólidos é o segundo no espaço micro ou de menor escala, isto é, estaria em uma segunda fase de formação. E, em particular, no contexto de política nacional, sendo em um espaço macro ou escala nacional, **o campo organizacional seria o primeiro,** encontrado na primeira fase.

Nesse contexto, podemos evidenciar as etapas da formação de campo organizacional de resíduos sólidos no Brasil, conforme a sistematização do quadro abaixo, comparando com as categorias de Carvalho e Vieira (2003):

Quadro 6 - As etapas da formação de campo organizacional de resíduos sólidos no Brasil.

Etapa de formação do Campo organizacional de resíduos sólidos.	Especificação	*Status* PNRS
Pré-formação (1):	Organizações isoladas e independentes	PNRS atual na escala nacional (as organizações não dialogam praticamente).
Campo emergente (2):	Enlaces interorganizacionais e concentração.	PERS (Políticas Estaduais em alguns estados do país). Exemplo: São Paulo, Rio de Janeiro, antes da 12.305/10. Exemplo 2: Alagoas, após a 12.305/10.
Campo em expansão (3):	Aumentam os enlaces e valores convergentes.	Inexistente.
Campo institucionalizado (4)	Alto nível de enlaces interorganizacionais e valores compartilhados.	Inexistente.

Fonte: elaborado pela autora com base em Carvalho e Vieira (2003).

Em síntese, o campo organizacional dos resíduos sólidos no Brasil ainda enfrenta desafios para sua maior organização. Consideramos que a ausência de um campo organizacional institucionalizado em torno do tema é um dos motivos que explicam o fato de que a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil permaneça em construção, tendo essa característica que definimos aqui como “uma lei em movimento”.

6 A QUESTÃO DA INCINERAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA PÓS-APROVAÇÃO DA PNRS

Esta seção foi inicialmente pensada como um produto da tese (capítulo de livro ou artigo), mas optou-se por incluí-lo no corpo da tese para exemplificar dois pontos. Em primeiro lugar, o argumento de que a PNRS é “política em movimento”. Em segundo lugar, para demonstrar que os conflitos não resolvidos durante a tramitação da lei para permitir que ela fosse aprovada depois do longo processo legislativo não foram resolvidos. Ao contrário, a questão da incineração, continua em disputa.

6.1 Políticas públicas e tramitação legislativa

Como visto ao longo desta tese, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi aprovada em 2010. Durante os seus 19 anos de tramitação, houve uma série de conflitos de interesse para aprovação da lei, dentre os quais se destacam os concernentes à moratória sobre a instalação da indústria de incineração no país. Acerca desse tempo, sabemos que não havia conteúdo amparado em regulação para a área. Nesse processo de disputa, a incineração ficou entre as proibições da Lei 12.305/10, porém sobrevieram contradições que resultaram em readequações do texto legal tanto para radicalizá-lo, quanto para atenuá-lo.

Para Zica, apesar de a lei aprovada em 2010 ser positiva, a proibição da incineração, defendida pelo grupo socioambientalista enfrentou o golpe relativo à abertura do tema para geração de energia. “[...] a desculpa é fazer reciclagem energética para fazer a incineração. É um *lobby* muito forte para trazer isso para nós”, afirmou ele em entrevista (Zica, 2022).

Em virtude da centralidade do tema da incineração, o objetivo desse capítulo é analisar o contexto de sua proibição dentro e fora do processo de tramitação e execução da PNRS, mostrando que, a partir de uma construção legislativa frágil e da inexistência de controles por parte da sociedade civil, esse impedimento se tornou permissivo. Embora a atividade incineradora tenha sido a única da PNRS a não ser vencida pela racionalidade econômica, já que a diretriz ficou entre suas proibições, nota-se, através das tratativas analisadas no trabalho, que a realidade foi e continua sendo outra dentro dos arranjos institucionais prevalecentes.

A seção para demonstrar este ponto explora os desdobramentos legislativos ocorridos após a aprovação lei – extrapolando um pouco o recorte temporal inicialmente pensado para a pesquisa. Por fim, ambiciona impulsionar o debate e a crítica sobre os bastidores de uma lei cuja consecução se arrastou por quase duas décadas, sem, contudo, ter sido capaz de promover uma regulação estatal eficiente, tampouco realizar uma gestão sustentável dos resíduos sólidos.

Aqui, a partir do que foi desenvolvido nas seções anteriores, observa-se como padrão uma construção de lei forjada em uma resolução do possível e com delegação de alguns temas para os quais não foi possível o consenso para depois de sua aprovação. Assim, as proposições remanescentes seriam delegadas para instrumentos posteriores à sanção final da legislação. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, como a maioria das políticas ambientais brasileiras, é fruto de um processo de regulação ambiental orientado a partir do doxa desenvolvimentista, que trouxe à vida moderna resultados insalubres e de injustiça ambiental, principalmente, para as populações mais vulneráveis que são afetadas pelo progresso a todo custo e, consequentemente, pelas políticas de mitigação dos impactos negativos da industrialização. A partir da emergência de uma dada preocupação com a preservação da natureza, foram eleitos alguns nortes que atrelaram a preservação do meio ambiente à continuidade do modelo hegemônico de desenvolvimento. Dito de outra forma, a solução para os problemas tem sido depositada nas “mãos” dos geradores institucionais dos riscos, ou se concretiza através da invenção de mercados ambientalizados. Nesse sentido, de acordo com Luciano Zica (2022), muitos fatores ocorreram em paralelo com a tramitação da PNRS. Assim, notadamente, o deputado e demais membros do grupo socioambientalista, verificaram imprecisões nos graus de hipertermias, melhor dizendo, exposição prolongada ao calor.

Por fim, ressaltamos que havia um número relevante de empresas que trabalham com incineração fazendo pressão no Congresso, brasileiras e estrangeiras, com o intuito de propor as usinas de incineração como forma de diminuir custo para o serviço público da área de RS no Brasil. No tocante à renovação no campo dos geradores de riscos surge por intermédio da incorporação de novas tecnologias, que, por sua vez, são internalizadas em decorrência de exigências advindas da legislação ambiental e/ou da pressão de movimentos sociais. No caso da formatação de um regime legal para disciplinar o descarte adequado do lixo, suas forças motrizes de legitimidade advieram de um cenário de lixões a céu aberto, oceanos de plástico,

poluição do ar, água e solos, taxas crescentes de emissão de gases altamente poluidores e cancerígenos.

Nesse escopo, teríamos uma industrialização do risco? Nesse intuito, mobiliza-se o conceito de conflitos socioambientais para demonstrar como é formada uma rede de interesses difusos e que nesse jogo surgem representatividades com pesos desequilibrados e com significações diversas, porém num contexto marcado pela ideia de governança ambiental, a qual busca o consenso “sustentável” através do emprego de sistemas peritos e dos manuais de mediação e arbitragem (Zhouri, 2008), verificamos que grandes grupos poluidores se revestem da retórica da preservação do ambiente para fazerem avançar seus interesses e manterem intocados seus modelos de produção e descarte.

No caso da incineração, uma das tecnologias mais debatidas no escopo das políticas de gestão do lixo no Brasil e no mundo, há um conflito entre o capital da reciclagem representado pelo Movimento Nacional dos Catadores e o capital da incineração que faz ressoar os interesses de indústrias incineradoras transnacionais. A partir da pesquisa documental referente aos projetos de lei que geraram a futura proibição da incineração na Lei 12.305/10, podemos trazer ao debate, que ainda nos anos 60, 70 e 80 nos países considerados de primeiro mundo, na época, havia uma série de conflitos em relação à instalação de incineradores como promotores de poluição agravante para a saúde pública e sanitária.

Atualmente, esse tema é percebido de modo diverso no mundo com o advento da geração de energia através da queima de resíduos sólidos não recicláveis.

6.2 A incineração na Política Nacional de Resíduos Sólidos

O tema da incineração, encontrado facilmente no histórico da Política Nacional de Resíduos Sólidos e em textos posteriores que discorrem sobre a Lei 12.305/10, que regulamenta a legislação referente à PNRS, é alvo de conflitos socioambientais. O que se caracteriza como incineração está descrito na lei também entre as proibições do art. 47 onde se lê: “III – queima a céu aberto (de resíduos sólidos ou rejeitos) ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade” (Brasil, 2010).

Visando antecipar o debate em relação às resoluções negociadas (Zhouri, 2008), estas posteriores à aprovação da lei, destacamos resultados observados após

a PNRS ter sido aprovada. Assim, introduziremos, no contexto dos jogos de interesses e dos desvios encontrados na gestão da PNRS, uma das agendas de mais destaque e mais caras ao debate para a gestão de resíduos sólidos no país, a da incineração.

A PNRS foi aprovada em agosto de 2010. Neste momento, se iniciaram os debates sobre o que ainda permaneceu como conflito socioambiental e como incógnita perante o futuro da política. No site do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNRC), encontramos a seguinte afirmação: “Deveríamos estar comemorando, mas acabamos de sair de uma luta para entrar em outra ainda mais difícil” (MNCR, 2010, p. 1). O movimento argumenta que, durante a sessão no Senado, houve uma manobra para abrir o caminho para a implantação dos incineradores nas cidades brasileiras.

De fato, mesmo que a tomada de decisão referente ao tema na 12.305/10 tenha resultado na proibição da incineração, a pesquisa aponta uma série de contradições no texto da lei e que tomaram parte também a *posteriori* da data de aprovação da PNRS.

Isso é evidenciado, em primeiro lugar, pela contínua proposição de projetos de lei que radicalizam ou atenuam a matéria. Isso se dá a partir da inclusão da geração de energia como garantia para um suposto uso socioambiental das usinas de incineração. Todavia, nos bastidores das resoluções negociadas da regulação ambiental, notadamente, a verdade era que havia um *lobby* poderoso com o intuito de negociar a diminuição de despesas da gestão e gerenciamento dos resíduos pelo estado.

Em relação ao texto da própria PNRS, podemos destacar as diferenciações dos artigos 9º e 47º, sendo esses referentes à matéria. À vista disso, chama atenção da pesquisa, tendo em vista que uma mesma matéria está disposta em espaços diversos da lei e em contextos distintos. O artigo 47º da Lei 12.305/10, “queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade” (Brasil, 2020). Já o inciso 1º do artigo 9º permite o uso de inovação no aproveitamento de resíduos sólidos urbanos para a devida valorização energética, contanto que se tenha cumprimento dos padrões de dispersão de tóxicos via normas ambientais brasileiras. Tudo isso baseado em atividade de caráter eficiente de viabilidade ambiental e técnica.

6.2.1 MNCR e os tomadores de decisão

Dentro desse contexto altamente complexo e conflituoso, há no site do MNCR críticas relativas ao processo de tramitação da lei, que fazem ressoar a existência de problemas para a implantação da legislação, sobretudo no que se refere ao tópico da incineração, mesmo tendo esse tema ficado entre as proibições da PNRS. Acerca desta circunstância, um importante ator desse processo é, mais uma vez, evidenciado, no caso Arnaldo Jardim (PPS/SP). Ele foi relator da proposição no fim da tramitação da PNRS e, anteriormente, autor da lei de São Paulo. Relativamente à oportunidade, o parlamentar do PT de Campinas/SP, Luciano Zica, enunciou sobre o deputado do PPS/SP, naquele tempo, que Jardim atuou pela possibilidade de criar a abertura para a incineração na lei. Assim, o alinhamento foi em prol da incineração. Entretanto, a parte proibitiva juntamente à lei foram consideradas avanços para o parlamentar do PT/SP.

Do ponto de vista do movimento, a proibição foi considerada entre aspas, uma vez que, segundo sua ótica, a própria lei dá brechas às interpretações diversas, inclusive, abrangendo a permissividade em certos casos. Como reflexo dessa ambiguidade legal se pode destacar a atuação de empresas multinacionais de incineração que ofertam seus serviços em substituição ou complementaridade da implantação de aterros sanitários. Essas empresas acabam por promover um *lobby* nas prefeituras do país, em prol das usinas de incineração, sendo que os equipamentos para instalá-las são caríssimos a ponto de a geração de energia ser descartada. A denúncia do MNCR é que tais empreendimentos, com o consenso do poder público municipal, estariam legalizando o ilegal através de uma distorção na interpretação da lei, provocada, poderíamos interpretar, pela operação de um sistema jurídico e político que, ao invés de promover consenso e aplicabilidade, direciona-se a desestabilizar os processos de promoção das leis nacionais (Holston, 2010). Por intermédio de estratagemas se desenvolvem os mecanismos que atuando nos meandros da lei, melhor dito, nas partes redigidas para dotá-la de imprecisão, passam a promover a incineração mesmo de matérias cuja proibição é instituída pela PNRS, como, por exemplo, a incineração de resíduos recicláveis.

Como sugere Holston (2010) ao analisar os usos interessados da legislação no caso da regulação da propriedade fundiária:

> [...] A lei é um instrumento de manipulação, complicação, estratagema e violência, através do qual todas as partes envolvidas – dominadoras ou subalternas, o público e o privado – fazem valer seus interesses. A lei define, portanto, uma arena de conflito na qual as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias e sua relação é instável (Hoslton, 2010, p. 1).

As controvérsias no que se refere à incineração podem ser visualizadas como expressão de conflitos socioambientais, que são representados no espaço da tramitação por intermédio dos distintos interesses dos sujeitos que procuram influenciar as decisões do parlamento brasileiro. Durante o transcurso da tramitação, sete projetos de lei enfatizaram a incineração, tendo sido esse tema o único que, aparentemente, numa arena de conflitos teve como “vencedores” os atores possuidores de menor influência. No entanto, analisando os termos da lei, observamos brechas na literatura final da Lei 12305/2010 e nos projetos de leis que foram tramitados após a aprovação da PNRS. Não obstante, a incineração tenha sido proibida pela legislação aprovada, há possibilidades para que ocorram revisões no âmbito da PNRS.

Dentro do contexto da aparente proibição da incineração, destacamos o papel desempenhado por agentes políticos que foram fundamentais para a inserção dessa discussão no interior da Lei de Resíduos Sólidos, mostrando que houve um posicionamento efetivamente contrário à incineração, expresso, principalmente, pelos parlamentares Eduardo Jorge, Luciano Zica e Jacques Wagner, todos integrantes do Partido dos Trabalhadores à época (Morais, 2015). Nesse sentido, baseado em depoimento do Zica, notadamente, ele e os demais parlamentares do PT eram radicalmente discordantes em relação aos incineradores. Consequentemente, podemos evidenciar a relevância do tema para o referido partido.

Cabe destacar que as discussões sobre a incineração no interior da PNRS podem ser consideradas como resultantes de um conflito entre as empresas comerciais da incineração e os movimentos sociais que se organizaram no entorno da prática da reciclagem. Essa disputa foi, aparentemente, vencida pelos segmentos de defesa da reciclagem, encarnados, sobretudo, no Movimento Nacional dos Catadores, que lutaram para que resíduos recicláveis não fossem queimados a céu aberto, seja para produção de energia, seja para qualquer outra utilidade. Apesar da necessária não confusão entre a proibição de incineração a céu aberto e aproveitamento energético, nos últimos anos há uma tendência mundial para que empresas de produção de energia se utilizem do processo de incineração. Na Suécia

há críticas, uma vez que estão usando materiais recicláveis para gerar energia, retrocedendo decisões de décadas anteriores naquele país. Lá, já se alcançou o lixo zero, a ponto de importarem lixo de outros países para manutenção do funcionamento das usinas.

Nesse sentido, qual caminho será trilhado pelo Brasil após a PNRS sancionada em 2010? A legislação brasileira manterá a proibição à incineração ou se adequará aos passos dos países ditos desenvolvidos que já internalizam a incineração como um ganho competitivo e de viabilidade econômica pelo uso de resíduos para geração de energia? (Sachs, 2002).

6.3 Aprovação da PNRS e as diretrizes para incineração: a aparente contradição do texto legal

6.3.1 Primeiros projetos de Lei - Tramitação PLs 1094/95, 1138/95 e 203/99

No que diz respeito, especificamente, à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, desde os primórdios da tramitação da Lei 12.305/10, o anexo ao PL 203/91 de autoria do deputado Eduardo Jorge, filiado ao PT na época, sugeria desde o início a proibição da incineração. O parlamentar solicitou à mesa diretora da Câmara dos Deputados a inserção do PL 1094/95 que reivindicava a moratória de três anos para a instalação de incineradores de resíduos domésticos e industriais e dava outras providências (Brasil, 1995c). Nesse PL, alguns aspectos chamam a atenção, dentre os quais a inclusão da incineração como atividade potencialmente poluidora e degradante, caracterizada com base no § 1º do art. 225 da Constituição Federal, que trata da exigência de um estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente degradante do meio ambiente e do controle do emprego de técnicas e métodos que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (Brasil, 1988).

Vale lembrar que a CF 88 é fruto de intenso debate em várias esferas para consolidação de novos direitos. Entre essas discussões se encontram aquelas relativas à preservação do meio ambiente, que já vinham se institucionalizando desde a década de 1970 e continuaram mantendo influência, ainda que figurativa na consolidação de leis e planos nacionais posteriores. Como argumentam Pagnoccheschi e Bernardo (2006), o texto constitucional brasileiro de 1988 é herdeiro direto do crescimento político do ambientalismo em escala global, após a Conferência

de Estocolmo em torno da vinculação entre meio ambiente e estilo de desenvolvimento. O capítulo ambiental e os dispositivos esparsos contidos em outros capítulos – como o da Ordem econômica, criando obrigações de cuidados ambientais para a atividade produtiva e para a propriedade privada – inseriram pioneiramente na Constituição temas de ponta que, a partir do fim dos anos 70, tinham sido aprofundados e divulgados em documentos, como o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Comissão de Brundtland –, mais conhecido como Nosso Futuro Comum (Pagnoccheschi; Bernardo, 2006, p. 107).

A proeminência da inserção do PL 1094/95 (Brasil, 1995c) no processo e construção da PNRS tem uma série de fatos que fortalecem a hipótese de uma proximidade conceitual entre o PL e a Constituição 1988. Dentre os argumentos contrários à instalação indiscriminada de incineradores nos grandes centros do país, o PL destacava: a contaminação do ar e do solo através do processo de queima do lixo e liberação indiscriminada de gases poluentes (dioxinas e furanos, entre outros), incidindo negativamente na cadeia alimentar do homem.

Além disso, sugeria a relevância desse processo nos índices negativos de saúde pública e doenças crônicas como câncer. Nesse sentido, é evidenciado que a política nacional estava de acordo com a tendência internacional, tendo em vista que sanções já haviam sido implantadas em países como Canadá e Suécia. Na mesma temática, encontramos o PL 1138/95 (Brasil, 1995b) de autoria do deputado Luciano Zica (PT/SP), que versava sobre a moratória de instalação de incineradores. Nele, destacamos como ponto principal a proibição em todo território nacional de instalação de incineradores para resíduos domésticos, hospitalares, industriais, farmacêuticos, químicos, ambulatoriais e outros, por um período de dez anos.

Com a mesma disposição e intuito encontramos o PL 203/99 (Brasil, 1999a) de autoria de Jacques Vagner (PT/BA), que acaba por ser anexado ao PL 203/91 representando novo reforço para o atendimento de reivindicações contrárias à instalação de incineradores. Com base nos três PL apresentados e anexados ao PL 203/91 sobre a mesma temática em menos de uma década, pode-se concluir que já havia uma preocupação sobre o alcance e o desgaste ambiental que esse tipo de tecnologia denotava.

Já cientes da existência desses três projetos de lei contrários à plena execução da incineração na gestão dos resíduos sólidos no Brasil, iremos a seguir detalhar o andamento de cada um deles, suas intersecções, seus pontos que merecem destaque

e a situação de cada projeto de lei perante a política de resíduos sólidos aprovada no Congresso Nacional. Antes disso, é imprescindível entender a ideia pioneira desse processo em referência à questão da incineração.

Assim, como advento das entrevistas do campo, ficou expressa nas memórias de Luciano Zica, a lógica do arcabouço dos projetos de lei mencionados, a qual tinha o intuito paliativo sobre o tema. A partir disso, o país chegaria à extinção desse tipo de tecnologia poluidora.

6.3.2 Durante a tramitação PL 1094 /95

O Projeto de Lei 1094, de 18 de outubro de 1995, teve uma série de curiosidades em seu processo e uma descrição que, em certo ponto, distorce do objeto que foi apresentado pelo então deputado Eduardo Jorge (PT/SP).

Em seus artigos, há um claro distanciamento do objeto que seria a moratória de três anos para a instalação de incineradores. No artigo 3°, vemos uma abordagem voltada para a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos do que para o caso da incineração somente, ele trata de diversos pontos para a gestão dos resíduos sólidos, dentre os quais, redução quantitativa e qualitativa de resíduos que apresentem riscos à saúde e ao meio ambiente, reutilização e reaproveitamento de resíduos, reciclagem para reaproveitamento de matéria-prima. No artigo 4° trata das etapas da publicação da lei, como: objetivos, princípios, diretrizes, etc., ou seja, desvirtuando do objeto da proposição inicial de mera moratória.

Já na justificativa do projeto de lei, os reais objetivos aparecem com mais clareza ao se indicar as ameaças e os riscos que os incineradores podem trazer à saúde da população e quais os gases que poderiam ocasionar uma contaminação da nossa cadeia alimentar. O texto sugere ainda a inexistência de expertise técnica para mensurar os efeitos da incineração na saúde pública, uma vez que não existia na época nenhum laboratório no mundo capaz de medir com exatidão as emissões dos gases poluentes. Por fim, sugere que, ao optar por essa alternativa, o país estaria enveredando por um caminho inverso ao já trilhado pela legislação ambiental dos países desenvolvidos. Assim, se porventura fosse aprovado o uso de incineradores na gestão do lixo no país, estaríamos introduzindo um retrocesso.

Para que tenhamos ideia da força da agenda ambiental e do discurso colonial que se expressa pela emulação dos modelos prevalecentes nos países ditos de

primeiro mundo, dispomos abaixo o quadro encontrado na justificativa do PL 1094/95 sobre as reações contrárias aos incineradores nos países desenvolvidos: 1985 - O Governo da Suécia decreta uma moratória suspendendo a instalação de todos novos incineradores. No Canadá, pesquisa do governo conclui que os incineradores são a principal fonte de dioxina no país. 1990 - Bélgica decretou também uma moratória de cinco anos, suspendendo qualquer nova instalação de incineradores. Na Inglaterra, estudo conclui que os incineradores de lixo municipal são a principal fonte de dioxina e de furanos, o mesmo fato ocorrendo no ano de 1991 com conclusão do governo Holandês. 1992 - Os de RhodeIsland (EUA) e Ontário (Canadá) proíbem a construção de incineradores de lixo municipal. 1993 - A Agência de Proteção Ambiental Americana (EPA – EUA) suspende por 18 meses a construção de incineradores de resíduos perigosos. No ano seguinte, os seus estudos concluem que a incineração de resíduos que contêm cloro (lixo doméstico, industrial e hospitalar) é a principal fonte de emissão de dioxinas. 1994 - O Governo Irlandês anuncia que não vai mais permitir a incineração de lixo hospitalar e perigoso. Neste ano, o Governo Espanhol decide não mais recomendar e financiar a construção de incineradores de resíduos perigosos.

Partindo da discussão sobre o PL 1094/95, construímos a ideia de que existe um viés socioambientalista no projeto, porém de forma vaga, impossibilitando uma melhor execução do projeto de lei e dando margem a interpretações diversas, sem uma objetividade clara, facilitando a degradação do meio ambiente com a possibilidade de inserção do capital de incineração a partir das brechas da lei; assim, divergindo do movimento internacional de ação coletiva contrária à instalação desses empreendimentos, havia uma tendência internacional em rejeitar a incineração expressa por meio de uma reação social que se direcionava a conter a degradação ambiental. Com isso, há um conflito socioambiental instalado entre o capital da incineração e os atores sociais que se posicionam contrários à continuidade dessa prática, exigindo do poder público a sua imediata extinção.

Nesse sentido, concordamos com O'Connor (2002) que a internalização de custos ambientais e sociais ao processo de produção somente tende a ocorrer quando movimentos sociais se organizam para pressionar pela adequação das atividades ou clamam por sua completa extinção.

> As crises dos custos se originam de duas maneiras: A primeira ocorre quando capitais individuais defendem ou recuperam ganhos mediante estratégias que degradam as condições materiais e sociais de sua produção, o que não conseguem mantê-las por longo tempo. Em um segundo momento, essa tendência se apresenta nos movimentos sociais que exigem uma resposta aos abusos cometidos, neste caso nos referimos aos efeitos econômicos, potencialmente negativos para os interesses do capital, derivados destas ações coletivas (O´Connor, 2002, p. 37).

Observamos nesse processo de expulsão das empresas incineradoras dos países centrais, que o conceito de autoconfrontação utilizado por Beck (1997), que denota um reconhecimento da sociedade em relação aos autores dos riscos e ameaças que se encontram em plena sociedade de risco, não foi somente reconhecido, como funcionou para que as populações desses países mantivessem um nível de sanidade ambiental e de saúde pública. Assim, notamos que nos países listados na tabela acima houve uma tendência em não se aceitar formas de gerenciamento dos resíduos sólidos que degradassem o meio ambiente e que essa tendência vem se apresentando continuamente há muito tempo, desde pelo menos a década de 1980.

Com a pressão da população e movimentos ambientalistas logrou-se impedir a instalação de 280 incineradores nos Estados Unidos, dez incineradores na Austrália, 8 na Inglaterra, 31 na Espanha e 21 na Polônia (Brasil, 1995c). Nos documentos anexos ao PL 1094/95, há várias denúncias contra o capital da incineração, dentre as quais se destaca o deslocamento das atividades para países da periferia do capitalismo. Desse modo, os fabricantes de incineradores estariam promovendo a desterritorialização (Bolstanski; Chiapello, 2009) de seus negócios para os países do dito terceiro mundo visando manter a margem de lucros já tornada impossível nos países de origem. Como exemplo desse processo, citam o poderoso *lobby* que já estaria presente no país em feiras comerciais da área de gestão de resíduos, ou em contatos escusos com gestores municipais.

Há um hiato de 12 anos entre a continuação da tramitação e o apensamento do PL 1094/95 ao marco zero da PNRS, o PL 203/91, fator que denota a tentativa de barrar os mecanismos que impediriam a continuidade da incineração de resíduos sólidos. Embora tenha ocorrido a apresentação de requerimentos pelo deputado Edson Duarte para o desarquivamento de uma série de proposições, incluindo as contidas no PL 203/91 e 1094/95, os deputados indeferiram sete requerimentos para

o desarquivamento das duas proposições, entre 23 de março de 2007 até 17 de julho de 2007.

Por fim, o PL 1094/95 foi definitivamente arquivado e prejudicado em face da aprovação do substitutivo global de plenário ao PL 203/91 em 11 de março de 2010, ou seja, quatro meses antes da PNRS ser aprovada no Congresso Nacional.

PL 1138 /95

O Projeto de Lei de autoria do deputado Luciano Zica (PT/SP), foi apensado ao marco zero da PNRS, ou seja, ao PL 203/91, em 24 de outubro de 1995. O PL 1138/1995 tratava de moratória de instalação de incineradores e tramitou no Congresso Nacional de 1995 a 2005. Ao contrário do PL 1094/1995, o 1138/95 tem artigos relevantes e coerentes com o objeto tratado na tramitação da PNRS. Nesse sentido, destacamos partes dos artigos que a pesquisa considerou como relevantes: O artigo 1°, diferentemente do PL de Eduardo Jorge sobre moratória de instalação de incineradores, esse não propunha apenas três anos, e, sim, dez anos para suspensão desse tipo de atividade. Logo em seguida, nos artigos 2° e 4°, justifica o período de moratória com a disposição ao investimento em pesquisa sobre as emissões dos gases considerados poluentes. O artigo 5° “inova” com uma proposição de parceria com a iniciativa privada como apoio para tais pesquisas, são três pontos: I – Em sistema de cooperação técnica entre o investidor e o órgão público; II – Através de doação de equipamentos; III – Colaboração financeira.

Dando prosseguimento à análise do PL 1138/1995, temos na Seção II, os seguintes destaques: Na Seção II, Dispõe-se sobre os programas que apoiarão a implantação da moratória. Assim, teriam agendas para a divulgação de outras formas de tratamentos de resíduos; de redução de geração de resíduos, através da educação ambiental, que se daria por parcerias com as secretarias de Educação em campanhas de conscientização e sensibilização, atendendo, assim, ao público escolar e, por conseguinte, à população em geral. Nas discussões e ações propostas por esse PL, nota-se a política dos 3R´s (Reduzir, Reutilizar e Reciclar) sendo posta em destaque, com o primeiro R sendo destacado, o R de 252 reduzir, diferentemente da PNRS aprovada que aderiu ao cinismo da reciclagem (Layarargues, 2002) e inverteu a lógica priorizando o último R - o reciclar.

No Art. 7° da Seção II, são traçados os principais objetivos da moratória de uma década, destacando-se a necessidade de mais pesquisas sobre os malefícios, efeito bumerangue (Beck, 2010)[14], decorrente da exposição do ser humano aos gases advindos dos processos de incineração de resíduos sólidos. Nesse tópico, encontramos uma menção à divulgação dessa tecnologia de queima a céu aberto como um problema social (Beduschi Filho, 2008). Logo em seguida, descrevem os instrumentos para a execução do projeto de lei, há incentivos às pesquisas; programas e políticas de gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; há menção às ONGs, atribuindo-lhes um caráter fiscalizador e consultivo; por último, se sugere o fechamento definitivo das usinas de incineração.

Podemos sugerir que a proposição do PL 1138/1995 reverbera as preocupações de movimentos sociais ambientalistas que já militavam, havia algum tempo, procurando visibilizar os problemas decorrentes na exacerbada produção de lixo e de sua inadequada destinação, alertando a sociedade a conceber a produção e destinação do lixo como um problema de natureza social.

A educação ambiental, que atualmente foi internalizada pelo capital e pelo Estado, como estratégia retórica de resposta aos impactos negativos provocados na natureza, na época, era apresentada como um instrumento de crítica e reivindicação que questionava as emissões de poluentes do modelo econômico prevalecente. Hoje, com o tema da sustentabilidade estando na agenda pública e mesmo na constituição das estratégias empresariais, a tripla hélice da sustentabilidade, do econômico, social e ambiental, ficou cada vez mais economicista e menos sustentável.

Outro ponto que podemos observar é que, além dos órgãos federais, estaduais e municipais, as ONGs também teriam um papel fiscalizador. Atualmente, a mediação e a arbitragem são realizadas entre atores da sociedade civil, do Estado e do setor privado, por intermédio da atuação de ONGs, aqui poderíamos sugerir que desde aquela época se iniciava um processo de esvaziamento da esfera pública, que passa a se orientar por interesse privados, inclusive, os que dizem respeito à própria manutenção econômico-financeira de grandes ONGs, repercutindo negativamente na

[14] Efeito Bumerangue é um conceito utilizado por Ulrich Beck. O autor definiu em sua obra Sociedade de Risco que todos estão correndo o mesmo risco em relação aos desgastes ambientais advindos da industrialização avançada e dos empreendimentos irresponsáveis sócio ambientalmente (Beck, 2010).

potencialidade do conflito e do enfrentamento como impulsionadores de mudanças nas formas de apropriação, uso e descarte dos recursos naturais ou industrializados.

Por fim, há os artigos 9° e 10° que tratam na Seção IV do fechamento e relicenciamento dos incineradores que estivessem em operação, após a publicação da lei. Eles teriam suas licenças renovadas por mais seis meses, operando, nesse período, com uma licença temporária, para depois encerrarem suas atividades. Nesse caso, o deputado proponente tratou de pôr “limites” sobre como se daria a operação das usinas nesse período de transição. Fixou que o passivo ambiental da empresa operadora do incinerador não poderia ser superior ao ativo financeiro e patrimonial. Dito de outra forma, a empresa podia até ter cometido crime ambiental anteriormente, mas deveria utilizar os lucros auferidos com essa prática ilegal, para ao menos mitigar os efeitos negativos causados ao meio ambiente e às populações afetadas. Com isso, podemos entender que nesse quesito o projeto de lei privilegia uma saída econômica do poluidor bom pagador, uma vez que, embora haja sanções às incineradoras, o peso da punição é baixo ou insignificante e sempre se define em termos financeiros, não colocando em xeque a viabilidade sociopolítica e ambiental do empreendimento.

PL 203/99

O PL 203/99 tem uma nova particularidade não encontrada em nenhum processo visto até aqui, esse é igual, exatamente igual, ao PL 1138/95 e foi igualmente arquivado. A proposição do PL de 1999 foi de autoria do deputado Jacques Wagner integrante da bancada do PT. Porém, na tramitação do 203/99, há, no fim do seu processo, antes do arquivamento final em 27 de novembro de 2006, uma série de outros indeferimentos de desarquivamento de projetos de leis já conhecidos no contexto da PNRS. Todos os projetos apresentavam ideias confluentes, o que demonstra a falta de interesse político em aprovar projetos que pudessem contribuir na construção de uma melhor gestão dos resíduos sólidos no país e, concomitantemente, regular a destinação final do lixo através de tecnologias menos poluentes, reforçando a ideia de que as proibições relativas às degradações ambientais, embora figurem na lei, têm um papel permissivo. Na sequência, listamos os projetos de lei que representavam avanços necessários na gestão dos resíduos sólidos, mas que foram arquivados e não compuseram a redação final da PNRS.

Quadro 7 – Projetos de leis excluídos da redação final da PNRS.

PROJETOS DE LEI:	Ementas:
N° 3.333/1992 (Fábio Feldmann)	Institui a Política Nacional de Resíduos e dá outras providências.
N° 4.502/1998 (Ivan Valente)	Dispõe sobre a Política Nacional de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e dá outras providências.
N° 4.511/1998 (Paulo Lima)	Torna obrigatório o processamento, em usinas de compostagem, do lixo doméstico e comercial produzido nas áreas urbanas do Brasil.
N° 59/1999 (Paulo Paim)	Altera a Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências.
N° 203/1999 (Jacques Wagner)	Dispõe sobre a Moratória de Instalação do Incineradores – MinsT, no Brasil, e dá outras providências.
N° 988/1999 (Cunha Bueno).	Dispõe sobre a venda de pneus para veículos automotores de duas ou mais rotas.
N° 1.016/1999 (Comissão de Economia, Indústria e Comércio)	Institui e Programa Nacional de Renovação e Reciclagem de Veículos Automotores e dá outras providências.
N° 1.760/1999 (Ronaldo Vasconcelos)	Dispõe sobre incentivo fiscal à reciclagem de produtos.
N° 2.201/1999 (José Carlos Vieira)	Estabelece normas para a destinação final de embalagens e dá outras providências.
N° 2.254/1999 (Medeiros)	Institui o Programa de Renovação e Reciclagem de Veículos Automotores – PRRVA, e dá outras providências.
N° 2.491/2000 (Léo Alcântara)	Dispõe sobre a aplicação de parcela do lucro líquido das empresas em projetos ambientais.
N° 2.817/2000 (Félix Mendonça)	Dispõe sobre estímulos do IPI e do Imposto de Renda, na reciclagem de matérias-primas, resíduos, materiais usados e embalagens na produção industrial.
N° 3.480/2000 (Alex Canziani)	Institui incentivos fiscais e financeiros às empresas que operem com reciclagem de lixo e de embalagens, e às empresas de incineração ou reciclagem de lixo.
N° 4.329/2001 (Luiz Bittencourt)	Institui o Fundo de Incentivo à Reciclagem de Resíduos Sólidos e Líquidos.
N° 5.501/2001 (Marcelo Teixeira)	Reduz as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as embalagens recicláveis.
N° 6.011/2001 (Virgílio Guimarães)	Cria o Programa Nacional de Reaproveitamento de Pneumáticos.
N° 6.37 /2003 (José Borba)	Dispõe sobre a proibição das importações de pneus usados e dá outras providências.
N° 2.147/2003 (Coronel Alves)	Dispõe sobre o descarte e a criação de depósitos para o recolhimento de pilhas e baterias usadas, e dá outras providências.
N° 2.659/2003 (Sandro Matos)	Cria o Fundo Nacional de Apoio aos Municípios para Programas de Coleta, Destinação e Tratamentos de Resíduos Sólidos e Hospitalares Urbanos – Fundlixo e dá outras providências.

N° 3.637/2004 (Airton Roveda)	Dispõe sobre a redução do imposto de renda para as pessoas jurídicas que utilizem materiais recicláveis em seu processo de industrialização.
N° 3.912/2004 (Carlos Nader)	Fica instituído o Fundo de Incentivo à Reciclagem de Resíduos Sólidos e Líquidos, e dá outras providências.
N° 4.271/2004 (André Luiz)	Estabelece normas para o controle de resíduos plásticos no meio ambiente e dá outras providências.
N° 4.356/2004 (Carlos Nader)	Dispõe sobre a destinação, a produção de pavimentação asfáltica de pneumáticos inservíveis.
N° 6.375/2005 (Carlos Nader)	Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para equipamentos e máquinas para indústrias de reciclagem de todo o território nacional.
N° 6.446/2005 (Nelson Marquezelli)	Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo Federal à Indústria de Reciclagem de papel – PIFIRP e dá outras providências.
N° 6.615/2006 (Antônio Carlos Mendes Thame)	Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais à reciclagem.

Fonte: Brasil (1991).

Assim, defendemos a ideia de que os projetos, arquivados ou levados à arena de conflitos, estão sempre submetidos a uma lógica do poder econômico. Apesar disso, todos os projetos geram um consenso político que acaba por arquivá-los ou mesmo levá-los a serem discutidos nas comissões específicas ou plenário, iniciando novos conflitos de interesse. Esse modelo de geração de consenso e resolução dos conflitos, que a partir de uma lógica hegemônica é visto como resultante da ausência de instituições fortes no país (Acselrad; Bezerra, 2010), é realizado por uma quase nula participação popular, a não ser a representação do setor produtivo, suas diversas associações, inclusão socioeconômica do Movimento Nacional dos Catadores e o aval dos ministérios citados além de, à frente dessa negociação, o ministério do Meio Ambiente, considerado como um poder marginal (Zhouri, 2008) perante ministérios como o da Fazenda, que tem operado como impulsionador do modelo econômico baseado em acumulação, expansão, competitividade e uso cada vez mais intenso dos recursos naturais nacionais.

No entanto, atualmente, há projeto do governo federal para transição energética no país, o que pode mudar esse cenário, de qualquer maneira, o MMA permanece com menos recurso e menos poder do que outros órgãos federais, o mesmo se repete nos demais entes federados. Entretanto, durante o percurso da tramitação até a aprovação os impactos ambientais foram aumentando

significativamente. No início dessa dinâmica legislativa, já se observavam tais questões por outros conflitos e problemas socioambientais. Dentre os demais, o eixo de discussão entre a questão dos lixões e incineradores. No tocante a isso, Luciano Zica (2022), disse, que

> Era um negócio complicado porque de um lado você tinha os lixões. [...] É um absurdo! E de outro lado a pressão dos incineradores. [...] Agora, obviamente, eu estou [sou] absolutamente contra a ideia dos lixões. Também como os prazos para acabar. O impacto ambiental dos incineradores era maior. Além de tirar a possibilidade de responsabilidade de quem passaria a ter interesse. [...] Produzir lixo para gerar receita para incinerador.

6.3.3 Após a aprovação da PNRS

Finalmente, a política tinha sido aprovada após 19 anos de tentativas, todavia muito se perdeu pelo caminho, mas também outros fatores permaneceram na lei e nas seguintes tomadas de decisão. Antes disso, Ronaldo Hipólito, gerente de Projetos de Resíduos Sólidos do MMA, recordou essa etapa final da resolução negociada para a aprovação da PNRS e indicou como fases históricas a instituição do GTREISD, que analisou a subemenda substitutiva com proposição do Arnaldo Jardim, que foi o relator em meio a muitos encontros com a Casa Civil; como também as agendas para consenso entre as lideranças parlamentares, todos os ministérios, CNC, CNT, CNI etc., que o deputado tomou a frente juntamente com Ronaldo e demais membros da equipe do MMA. Por fim, posteriormente, há anos de inclusão na agenda política pelo Executivo, ocorreu a devida legitimação dos catadores e catadoras, como primeiros operadores da reciclagem e atores primeiros da agenda da PNRS no Brasil. Assim, ao contrário do que disse Zica, Ronaldo avaliou como importante a contribuição do deputado federal Arnaldo Jardim para o fim dessa longa tramitação com resultado na sanção final da Lei 12.305/10.

O questionamento necessário após a aprovação da PNRS é:

> Como uma política passa anos para ser aprovada e depois que é aprovada, ainda é alvo de novos projetos de lei contrários ao que foi decidido até antes da revisão da política ambiental, seja radicalizando propostas socioambientais, seja flexibilizando um componente altamente poluidor como o da incineração de resíduos sólidos, inclusive de RS potencialmente recicláveis? (Zica, 2022).

Lembrando que na Lei 12.305/10, há essa devida separação e a legislação não autoriza a incineração de resíduos sólidos recicláveis. Porém, a partir de uma série de novos projetos de leis logo após a aprovação da PNRS, retoma-se essa brecha

poluidora e incapacitante para o trabalho e geração de renda das catadoras e catadores de materiais recicláveis. Assim, reforçou Luciano Zica (2022), “[...] até porque a incineração vai contra a sobrevivência dos catadores”.

Um dos pontos mais destacados desde o início dos 19 anos da tramitação da PNRS é o da incineração de resíduos sólidos. Atualmente, a PNRS trata o assunto em dois pontos: o das Diretrizes Aplicáveis aos Resíduos Sólidos, Capítulo I – **Artigo 9**° e no tópico das proibições, que informa no **art. 47** que é proibida a destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos pela forma de queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos, enfatizando que esse veto seria válido para os empreendimentos não licenciados para essa finalidade (Brasil, 2012). Embora preveja a proibição da incineração, há a sugestão no interior da própria lei da possibilidade de emprego da prática, desde que respeitados os princípios da eficiência técnica, como se pode notar no §1° do art. 09.

> §1° **Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos**, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (MNCR, 2010, p. 2).

A previsão legal se consubstancia nos princípios do gerenciamento técnico, que, por sua vez, se ancora no progresso científico e na capacidade de minimizar os impactos negativos por meio da eficiência tecnológica. Dessa maneira, faz eco aos princípios da modernização ecológica entendida como sendo o processo através do qual as instituições políticas e econômicas internalizam preocupações com a preservação da natureza, visando conciliar crescimento econômico e problemas ambientais, priorizando a economia de mercado, o gerenciamento técnico-científico e a crença no consenso na resolução dos conflitos (Acserald, 2002). Prova disso, são diretrizes mestras da política de resíduos sólidos que demonstram uma tendência a privilegiar uma racionalidade econômica instrumental alicerçada na hegemonia de um discurso que oferece a modernidade para superar as mazelas da modernização e assegurar a continuidade das devastações do sistema moderno-colonial (Porto-Gonçalves, 2006).

A aparente contradição entre o § 1° do art. 9° e o art. 47° é um exemplo típico da adequação ambiental, em que se proíbe uma externalidade negativa do processo de acumulação de capital para, no momento subsequente, internalizá-la com algum tipo de processo da modernização ecológica. Assim, podemos buscar uma

similaridade entre os ajustes da regulação estatal empreendida por intermédio da promulgação da lei e o que sugere Zhouri (2008) em sua análise dos usos interessados da ideia de governança.

> Os problemas de governança ambiental analisados remetem ao paradigma da “adequação ambiental”, perspectiva tributária de uma visão desenvolvimentista, pois ao apostar na “modernização ecológica”, motiva ações políticas que atribuem ao mercado o poder de resolução sobre a degradação ambiental (Zhouri, 2008, p. 104).

Ainda que a incineração (ou melhor, queima a céu aberto) esteja entre as proibições contidas na política nacional de resíduos sólidos, essa limitação é contrabalanceada pela possibilidade de adaptação da lei às demandas dos atores cujas atividades haveriam de ser alvo do interdito, assim, suavizando os pontos da legislação que teriam força para regulamentar de forma mais firme quesitos direcionados ao estabelecimento de práticas mais sintonizadas aos princípios da sustentabilidade ambiental.

A aprovação da lei não colocou fim às disputas relativas à continuidade das atividades da incineração. Os projetos de leis, que foram criados com o objetivo de alterar a Lei 12.305/10, após a sua aprovação, têm como um de seus motivadores os interesses relativos a essa temática. Dos projetos de lei que procuram modificar a legislação depois de sua aprovação, dois fortalecem a proibição e ampliam a moratória da incineração, e outros dois aliviam esse impedimento para equacioná-lo com as demandas do campo econômico e as novas tendências de geração de energia a partir da incineração de resíduos sólidos.

6.3.4 PLs posteriores à aprovação da PNRS

Eis que alguns temas voltam como decretos, políticas estaduais, planos, consórcios, novos PLs, ou até novas políticas. Assim, iremos tratar de alguns deles. O PL 2033/2015 de autoria do deputado Rômulo Gouveia do PSD/PB traz na descrição de sua ementa: Altera o § 1° da Lei n° 12.305, de 2010, para vedar a incineração de resíduos sólidos. Nesse PL encontramos alguns pontos que merecem destaque dentre os quais o tema da incineração, que mesmo tendo ficado entre as proibições da lei, ainda permaneceu confuso sobre como se daria a efetivação da vedação da atividade. A fabricação do equívoco fica notória se analisamos o art. 47, que trata da incineração num formato proibitivo, sem, contudo, nominá-la diretamente.

Em todo o texto da Lei 12.305/10, não há grafia da palavra incineração uma única vez, há eufemismos e abordagens próximas ao tema, evidenciando assim a ideia de que a proibição não é, necessariamente, um fator primordial na construção e mesmo na execução dos termos da PNRS. Notamos que além da não menção ao termo incineração, há contradições entre a proibição de uma prática e o conteúdo de alguns capítulos, artigos e incisos da lei. Vejamos no Capítulo II, nas definições, lê-se a descrição sobre destinação final ambientalmente adequada, assim, há a referência à possibilidade de aproveitamento energético. Nesse sentido, podemos destacar a total contradição entre essa conceituação e o que define o Artigo 47 da lei, que se encontra entre as proibições que a PNRS impõe. Essa proíbe claramente a queima a céu aberto de resíduos sólidos e rejeitos em quaisquer circunstâncias, com exceção de emergências sanitárias. A contradição está em um trecho da lei proibir a incineração e, em outro, abrir espaço para o aproveitamento energético, mesmo que as duas abordagens não sejam passíveis de confusão. Porém, no âmbito geral, há contradição no que diz respeito a um tópico das proibições ser proibida, e em outra, nem tanto. É tanto que foi necessário mais um projeto de lei (2033/2015) após a aprovação da lei para clarear essa questão.

No artigo 7° da 12.305/10, podemos encontrar outras três aparentes contradições nos incisos I, IV e XIV. O primeiro expõe que entre os objetivos da PNRS está a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; o seguinte menciona a adoção de tecnologias limpas e o último menciona incentivo aos sistemas de reaproveitamento energético. Ou seja, sabe-se que a geração de energia por esses sistemas acarreta uma série de desvios à própria lei, principalmente, pelos malefícios à saúde pública e ao meio ambiente. Além disso, ao recorrer ao uso sistemático da política de licenciamento ambiental, como mecanismo para adequação dos empreendimentos incineradores, a lei deixa uma lacuna que possibilita a operação de usinas de incineração, portanto nos parece duvidoso que as prioridades apregoadas pela lei, tanto no que se refere ao emprego de tecnologias limpas, quanto no que concerne às melhorias na qualidade de vida sanitária e ambiental da população, sejam de fato passíveis de serem operacionalizadas. Do mesmo modo, o art. 9° (Título III – Das Diretrizes Aplicáveis aos Resíduos Sólidos – Capítulo I – Disposições Preliminares) explicita essa zona de conflitos entre os dois polos, socioambientalista e desenvolvimentista, quando prevê em sua ordem de prioridade a não geração de resíduos sólidos e, em seguida, na descrição do inciso 1°, concede autorização para

recuperação energética dos resíduos que deveriam ser gerados em menor escala, ou seja, um recado ou uma ordem clara de perpetuação da produção e consumo ilimitados, nada sustentáveis.

No processo de tramitação, o PL 2033/2015 não recebeu emendas e foi para validação na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Lá foi eleito relator que retornou com seu parecer que tratava o assunto com panos quentes, mas sem diminuir a problemática socioambiental e de saúde pública.

Outro Projeto de Lei que sinaliza um apoio à não execução de incineradores em território nacional é o PL 6843/2013 de autoria do deputado Major Fábio do PROS/PB que tem a mesma descrição de ementa do PL tratado anteriormente (PL 2033/2015). O PL 6843/2013 foi registrado como apensado ao PL 6552/2013, que revoga a possibilidade de aproveitamento energético através dos resíduos sólidos urbanos.

No âmbito inverso aos projetos de leis citados há pouco, temos os PLs 639/2015 e o 1928/2011. O PL de 2011, além de chamar atenção pela investida parlamentar em uma lei que havia passado 19 anos para ser tramitada e tinha sido finalmente, aprovada no ano anterior. O 1928/2011 de autoria do deputado Adrian (PMDB/RJ) dizia em sua ementa: “Altera a Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, estabelecendo condições para a incineração de resíduos sólidos”, ou seja, uma oposição clara a uma das principais diretrizes da PNRS, que foi a proibição da incineração de resíduos sólidos recicláveis.

Após isso, o PL percorreu a seguinte trajetória até o seu arquivamento. Em 31/05/2012, foi arquivado nos termos do artigo 133 do RICD (rejeição na comissão de mérito). Logo em seguida, precisamente no dia 25 de julho do mesmo ano, o 1928/2011 foi arquivado definitivamente pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

O Projeto de Lei de 2015 se encontrou, inicialmente, na situação de apensado ao 1739/2007, ou seja, estranhamente, apensado a um PL existente antes do 639/2015, ainda na época da não aprovação da PNRS. O referido proposto em 2007 estabelece a elaboração de plano de sustentabilidade do ambiente construído para municípios com mais de cem mil habitantes que incorpore soluções para projeto, construção e reciclagem das edificações com utilização de materiais sustentáveis, qualidade ambiental, eficiência energética (Zhouri, 2010), racionalização de uso da água, impermeabilização do solo. Já o segundo projeto de lei com caráter contrário à

proibição contida na PNRS e que destacamos nesse trabalho, o 639/2015 tem como autor o deputado Rogério Rosso (PSD/DF) e dispõe em sua ementa, dessa forma: Altera a Lei n° 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para incluir no plano municipal de gestão integrada a queima de resíduos sólidos para geração de energia, bem como conceder incentivo tributário para as empresas constituídas para este fim.

Primeiramente, ao tratar do PL de 2015, precisamos conhecer a conjuntura de alguns de seus artigos e justificativa proposta pelo parlamentar que estava à frente da solicitação. Nos artigos 1°, 2°, 3° e 4° temos as seguintes deliberações:

> O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Esta Lei altera a Lei n° 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para incluir no plano municipal de gestão integrada, a queima 265 de resíduos sólidos para a geração de energia, bem como, conceder incentivo tributário para as empresas constituídas para este fim. Art. 2º O art. 19 da Lei n°. 12.305, de 02 de agosto de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 19 O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: .... "XX – programas e ações para a queima de resíduos sólidos produzidos no município, visando à geração de energia elétrica." (NR) 2 Art. 3º O art. 44 da Lei n°. 12.305, de 02 de agosto de 2010, passa a vigorar acrescido dos incisos IV e V, com a seguinte redação: "IV -. As empresas mencionadas nos incisos I e III, caso exerçam a atividade de queima de resíduos sólidos visando à geração de energia elétrica, fazem jus à redução de 50% (cinquenta por cento), da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), incidentes na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados a essa atividade. V - As empresas mencionadas nos incisos I e III, caso exerçam a atividade de queima de resíduos sólidos visando à geração de energia elétrica, são isentas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a venda da energia elétrica gerada." (NR) Art. 4° Os incentivos previstos nesta lei, somente poderão ser concedidos às empresas localizadas em municípios que mantenham concomitantemente uma política pública de apoio às cooperativas e associações responsáveis pela coleta seletiva de resíduos sólidos. Art. 5º Esta Lei entra em vigor 90 dias após sua publicação" (Brasil, 2015, p. 1 e 2).

Na justificativa para a proposição do Projeto de Lei 639/2015, temos: a relação de forças entre o crescimento de produção de lixo com a necessidade de maior geração de energia no mundo (Sachs, 2002). Ou seja, sem menção aos 3Rs (reduzir, reutilizar e reciclar), apenas a contínua lógica do mercado de produzir mais, gerando mais resíduos e a solução seria a queima desses mesmos resíduos, assim além de "diminuir" a distribuição inapropriada de lixo a céu aberto, ainda internalizariam essa matéria-prima com o intuito divulgado de geração de energia, mas na realidade é somente uma nova reinvenção do mercado para permanecer com a lógica produtivista

e de mais lucro a qualquer custo (Boltanski; Chiapello, 2009). Há também a menção a distribuição de privilégios aos atores desse campo econômico através da isenção fiscal para empresas que descumprirem a Lei 12.305/2015. Infelizmente, é exatamente isso que esse projeto propõe: descumprimento da lei para beneficiar um mercado emergente e conhecido como verde, no entanto com hábitos (Bourdieu, 2002) que parecem mais maduros e de acordo com as estruturas sociais já conhecidas nos jogos de interesses do mercado tradicional (Bourdieu, 2006).

Na mesma lógica do anterior, o PL 1928, de 3 de agosto, de 2011, de autoria do deputado Adrian (PMDB/RJ), dispõe sobre a alteração da Lei 12305/2010 e estabelece condições para a incineração de resíduos sólidos. Este foi arquivado após cerca de um ano de negociações na CMADS e na Coordenação de Comissões Permanentes (CCP). No entanto, diferentemente do PL de 2011, o 639/2015 obteve outro destino quatro anos após seu arquivamento. A inovação do PL não fica nessa questão, na realidade, foram dois destinos: o 639/2015 foi apensado a dois PLs; o PL foi apensado ao 2581/2019 em 16 de maio de 2019, de autoria Felipe Carreras (PSB/SE), que alterava a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para incentivar empresas que produzem biogás, metano e energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários. Já no dia 17 de maio de 2019, o 2851/2019 foi encaminhado à publicação no DCD, pautado pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP). Desta feita, no dia 1º de novembro de 2019, mais um apensamento, agora ao 5697/2019 de autoria do deputado Cleber Verde (República/MA). Esse último “dispõe sobre incentivo para desenvolver um Programa de Parceria Público – Privada (PPP’s) para zerar o déficit de lixão a céu aberto, ou seja, aterro sanitário com o aproveitamento do próprio lixo para geração de energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários e dá outras providências”. A última atualização da matéria foi em 4 de novembro de 2019, sendo encaminhada à publicação pautada pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

O segundo destino do 639/2015 foi seu apensamento ao PL 3062/2019 no dia 22 de maio de 2019, de autoria do deputado David Soares (DEM/SP). O 3062/2019 alterava a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, para fomentar a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos. No dia 19 de junho de 2019, o 3062/2019 foi encaminhado à publicação pautado pela CCP. Posteriormente, o referido projeto de lei foi apensado a outro PL, no caso, ao 513/2020 de autoria do deputado Arnaldo Jardim (Cidadania/SP) e Geninho Zuliani (DEM/SP), que “Dispõe sobre o incentivo a

empresas de recuperação energética a partir de fontes alternativas". No dia 16 de março, em sua última atualização, o 513/2020 foi levado à publicação em pauta pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

Atualmente, além das atualizações aos PLs citados acima, temos as seguintes informações sobre os PLs não direcionados à inserção da incineração e dispostos posteriormente à aprovação da PNRS. Assim, os PLs 2033/2015, 6843/2013, 6552/2013 foram arquivados nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, respectivamente, em 2019, 2015 e 2015.

Notadamente, há (permanece) um claro conflito entre a linha socioambiental e a desenvolvimentista (a todo custo), assim internalizam as externalidades (Sabatini, 1997) que possam lucrar, acabando por agravar o meio ambiente e a saúde pública (já tão debilitados) advindo dos processos de incineração e de usinas de energia a partir da queima de resíduos sólidos (se possível, até os recicláveis), apesar do processo se encontrar entre as proibições na PNRS (Holston, 2010). Assim, após a aprovação da lei, visualizamos, de um lado, atores que propõem a "radicalização" da lei e, do outro lado, atores que reivindicam não só pela alteração contrária à lei, como também pela internalização de suas externalidades (Sabatini, 1997) com o discurso do mercado verde pela geração de energia através da queima de resíduos sólidos.

Nesse cenário, observamos claramente um processo dentro da construção e execução de legalização do ilegal, já que o Art. 47 da Lei 12.305/2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, proíbe (apesar das brechas) a queima de resíduos sólidos em favor do capital da reciclagem. Nesse momento, o capital da incineração pode estar ganhando fôlego com o discurso de mitigação das externalidades pelas usinas de geração de energia (Holston, 2010).

6.3.5 A incineração continuará proibida?

A incineração continuará proibida institucionalmente? Ainda que a atividade incineradora de resíduos tenha sido a única da PNRS a não ser vencida (institucionalmente) pela racionalidade econômica, já que a diretriz ficou entre suas proibições, como podemos visualizar no artigo 47 da lei, porém vemos através das tratativas analisadas no trabalho que a realidade foi e continua sendo outra dentro dos arranjos institucionais destacados. Assim, a seção tenta impulsionar o debate e a crítica sobre os bastidores de uma lei aprovada em 2010, porém ineficiente para com

seu objetivo final, ou seja, insuficiente em realizar uma gestão sustentável dos resíduos sólidos brasileiros.

No decorrer do trabalho, notamos a continuidade dos conflitos de semelhante aspecto ao início da tramitação a partir do PL 203/91. Ou seja, são quase três décadas de conflitos e, consequentemente, de resíduos sólidos dispostos inadequadamente no meio ambiente, seja no formato de sólido, líquido ou gasoso, muitos desses advindos da incineração com sua emissão de gases altamente poluentes como a dioxina e furanos.

O objetivo dessa reflexão nos trouxe a um questionamento sobre a construção de aspectos prioritários da lei com caráter permissivo e sobre quais conclusões podemos tirar desses bastidores. No trabalho, observamos uma série de conflitos que tencionam uma hora para o fortalecimento da proibição (nos moldes que está na lei) da incineração e simultaneamente a flexibilização da lei, no intuito de que aja uma adequação ambiental da lei para acordos de soluções apenas técnico-científicas, atrelados a um consenso e mitigações dos impactos negativos de uma indústria de incineração. Além disso, é emblemático o ponto destacado do arquivamento dos projetos confluentes que tornariam a legislação referida com caráter mais sustentável, o que denota uma racionalidade econômica se sobrepondo a uma lei que teria como suas motivações iniciais a sanidade ambiental do país, apesar da suposta proibição encontrada na lei em referência à incineração, há uma contínua contradição de prioridades da lei durante a construção da 12.305/10, na lei aprovada e em sua “revisão”.

A aparente contradição entre o & 1° do artigo 9° e o artigo 47° exemplifica esse aspecto de forma contundente. Através de tal adequação ambiental e modernização ecológica, é atribuído ao mercado a solução dos problemas ambientais que ele criou durante o processo de industrialização avançada, sociedade do consumo, sociedade do descarte, desde a revolução industrial até as suas reinvenções contemporâneas, dentre as demais, o mercado verde.

Observamos ainda que apesar do *doxa* do desenvolvimento sustentável e, incoerentemente, em parceria com o do crescimento ilimitado, ainda existem atores com viés socioambiental e que lutam pelo bem-estar social da população que confiou seu voto a ele. No outro polo, não podemos acusar que os tipos ideais com viés economicistas são os mesmos, alguns podem, realmente, acreditar que o capitalismo sustentável é possível (O’Connor, 2002); outros são claramente instrumentos do

capital com suas velhas estruturas sociais e de mesmas práticas anteriores, apesar da divulgação de um mercado verde com caráter sustentável, ou seja, em busca de transformações sociais, econômicas e ambientais (Sachs, 2002).

Por fim, observamos que podemos nos espelhar no histórico de reinvindicação popular a partir da construção do problema social em países da Europa e América do Norte, onde a incineração foi abolida, apesar de indícios retrógrados em alguns países nos últimos tempos. O capital da incineração a despeito de todo seu poderio econômico, aparentemente, ainda encontra retaliações e barreiras fortes no Brasil com a representatividade do capital da reciclagem, representado também pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. Infelizmente, pelas "revisões" da PNRS, não sabemos até quando essa proibição, com brechas ou não, permanecerá. Assim, podemos concluir que esse campo das legislações ambientais propicia um espaço institucionalizado e legitimado para a própria industrialização do risco.

> A partir do questionamento de James Holston no seu artigo de título: *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*, podemos trazer essa interrogação para o campo de disputas parlamentares, provavelmente, patrocinadas por um campo econômico. Como podemos pensar o direito, se o sistema jurídico não objetiva resolver os conflitos, se é um meio de perpetuar e obscurecer as disputas em vez de resolvê-las? (Holston, 2010, p. 1).

Ao invés de continuadas resoluções legislativas (ou negociadas) produzindo mais e mais PLs em meio a soluções "possíveis" com tomadas de decisões "para depois", a PNRS deveria ser revisada com base na realidade diversa brasileira no que concerne à questão regional, ao campo organizacional, principalmente, a partir da centralidade dos principais objetivos da lei. Por fim, a revisão da política deveria ter como base a lógica da economia circular e de lei única por produto em uma retomada aos princípios iniciais de responsabilidade pós-consumo, esse diluído durante a tramitação da lei até os dias de hoje.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese partiu da seguinte pergunta, elaborada como problema de pesquisa: “A partir dos processos sociológicos de legitimação, elaboração, tramitação, aprovação, execução, quais são os determinantes sociopolíticos para a lei ter ficado com essas feições?”. Em síntese, uma série de determinantes sociopolíticos que nutriram as feições da Lei 12.305/10 tomaram espaço nas novas diretrizes para a gestão dos RS no país a partir de sua aprovação. Além disso, encontramos uma soma de conflitos durante as resoluções legislativas, jogos de interesses que comprovaram a hipótese principal, especificamente, as tomadas de decisões foram impulsionadas em grande parte pelos interesses econômicos, sendo esses fatores inerentes às características centrais homologadas na Lei Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil.

Para isso, aprofundamos toda essa construção da PNRS com base nos determinantes sociopolíticos e interesses econômicos prioritários para a norma aprovada após quase duas décadas de tramitação legislativa. Nesse enquadramento, a pesquisa teve como objeto, especificamente, os determinantes sociopolíticos para a lei ter ficado com essas feições.

O trabalho de doutoramento teve como recorte a elaboração da lei durante o período de tramitação da política no Congresso Nacional, entretanto observamos um paralelo entre circunstâncias do processo legislativo e pós-aprovação da lei. Nesse sentido, os decretos e normas posteriores que regulamentaram a Lei 12.305 de 2010 são reflexo das disputas que ocorreram durante o processo legislativo.

Depois da organização dos dados da pesquisa documental e de campo, passamos para a escrita dos capítulos que aprofundaram as questões centrais da tese. Aqui, abordaremos as principais conclusões do trabalho.

A primeira conclusão da tese foi a de que a influência internacional foi menos importante do que as questões políticas, econômicas e do processo legislativo acontecidas em território brasileiro – ou seja, a performatividade para a arena internacional foi limitada.

Como mencionado anteriormente, as influências externas na política ambiental brasileira são uma realidade, principalmente, a partir de conjuntura internacional com base no embate entre os atores do desenvolvimento econômico ilimitado e as representações ambientalistas visto em eventos ao redor do mundo no século XX. No Brasil, importantes passos foram dados antes e depois da Conferência de Estocolmo

de 1972, que resultaram na tentativa de equilibrar as demandas relativas ao crescimento econômico, proteção ambiental e inclusão social. À vista disso, evidenciamos o conceito de ambientalização das instituições com destaque para a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), criada em 1973, instituída pelo Executivo um ano após a Conferência de Estocolmo. Na década seguinte, a partir do impulso da Constituição Federal de 1988, considerada de caráter ambientalista, foi iniciada a sequência de formação e execução de legislações com caráter social e socioambiental no Brasil.

Nesse contexto de inauguração de novo campo organizacional no país, com base em novas instituições e uma série de regulações a serem coordenadas e executadas pelos órgãos ambientais, desnudamos os determinantes sociológicos e econômicos que fortaleceram essa conjuntura. Com esse intuito, abordamos o caso dos empréstimos internacionais, que tiveram como pré-requisitos a instituição de órgãos públicos referentes ao bloco temático dedicado aos investimentos estrangeiros – exemplificado pelas políticas públicas urbanas e sanitárias financiadas pelo banco mundial.

Nessa lógica de instituições de órgãos ambientais, empréstimos internacionais e sequência de legislações ambientais, encontramos uma diversidade no campo de atores ambientalistas no país, sendo esses que mobilizam as ações coletivas para a legitimidade da agenda pública. Nessa circunstância, encontramos uma pluralidade no elenco de entrevistados mapeados durante a pesquisa documental desta tese. Diante disso, traçamos o paralelo entre o movimento ambientalista nacional e internacional e a legitimidade socioambiental no Brasil.

A influência do debate internacional, e especialmente da legislação alemã, foi destacada nas entrevistas realizadas durante o trabalho de campo e considerada significativa para prestígio internacional ao Brasil. Assim, o país se tornaria parte de um grupo relevante nas práticas socioambientais e sustentáveis. Neste escopo, o país estaria apto aos empréstimos dos fundos internacionais ou demais acordos políticos e econômicos globais. Entretanto, isso não acarretou de maneira significativa e em ressonância no Brasil para além de conteúdos universais, como o da sustentabilidade.

Ainda na segunda seção, analisamos comparativamente a legislação brasileira e alemã acerca da gestão dos RS em cada país. Concluímos que cinco pontos diferenciam as normas desses países: temporalidade, assertividade, diversidade, coparticipação do setor público e privado e empresário onerado.

Partindo para a seção terceira da tese, podemos compor as bases principais identificadas durante a análise da tramitação da PNRS. Desta feita, o prelúdio da dinâmica legislativa referida foi instaurado a partir de projetos de leis generalistas em meio a uma tendência de priorização de apensamentos de PLs que estavam tramitando anteriormente ao PL 203/91. Nesse contexto, ocorreu uma série de bloqueios do andamento do processo legislativo de construção da Lei Nacional de Resíduos Sólidos, criando-se um padrão de projetos de leis com mais probabilidades de aprovação, sendo esses os que tinham em seus objetivos interesses econômicos menos diversos. Ou seja, um ou dois setores envolvidos na respectiva resolução legislativa, ou ainda, segmentos com menor poder de influência junto à CNI. A CNI foi considerada, por um relevante entrevistado, como o principal ator de obstrução do encaminhamento da Lei de Resíduos Sólidos durante o processo legislativo. Diante do longo período de tramitação, a diversidade das proposições ia além do padrão ideal de projetos de leis mais suscetíveis à anexação ao 203/91. Nesse cenário, pontuamos na tese uma linha do tempo com marcos zero a partir de determinantes sociopolíticos e interesses econômicos que se sucederam nas quase duas décadas de conflitos e consensos até a instituição da Lei 12.305, em agosto de 2010.

Nessa conjuntura, uma sucessão de acontecimentos também externos estava fervilhando, como a criação de órgãos ambientais, conselhos da área, eventos internacionais e nacionais afins ao tema, e uma cadeia de legislações ambientais, etc. Por fim, durante a pesquisa de campo, tratamos com os atores mapeados sobre o que prevaleceu para uma política voltada à gestão dos resíduos sólidos no país ter passado tanto tempo em tramitação. À vista disso, alguns responderam que a demora do trâmite parlamentar decorreu pelas questões regimentais do processo legislativo brasileiro, outros fizeram alusão às questões políticas e econômicas. Diante disso, consideramos que ambas as questões foram determinantes para a PNRS tramitar por 19 anos e ter sido homologada da maneira que a lei nacional de resíduos sólidos foi apresentada à conjuntura nacional há quase 15 anos atrás.

Assim, a linha do tempo da PNRS resulta da ação dos atores da legitimação e construção da política de resíduos no Brasil que atuaram significativamente para a evolução da PNRS no parlamento brasileiro em meio a um contexto de aspectos históricos e característicos da tramitação do Projeto de Lei 203/91 e seus anexos. Nessa conjunção, foram relatados alguns fatores que também caracterizaram o cenário ao qual a PNRS foi constituída. Assim sendo, acerca do certame sobre o pacto

federativo propor que a responsabilidade da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos ser eminentemente concernente aos municípios brasileiros. Em seguida, relacionamos, com base nos depoimentos obtidos no campo, a interrelação entre a legitimidade do lixo como problema socioambiental e a década de 90. Segundo os atores mapeados, a relevância dos anos foi resultado também da Rio 92 e Agenda 21, entre outros fatores, como a percepção do setor privado e público sobre a importância da agenda referida, principalmente, no que aumentou de custo para ambos em relação à matéria.

Nesse sentido, por um lado, as pautas legitimadas passaram a figurar em uma série de projetos de leis da dinâmica parlamentar. Por outro lado, certos apensamentos traziam em si características futuras de Leis “decretos”, melhor dizendo, normas mais detalhadas e particulares. Assim, em outras palavras, sendo diretrizes com particularidades mais objetivas relativamente à execução do objetivo da lei. Em face do exposto, tratamos ao longo da tese acerca da resistência à responsabilidade pós-consumo, resultando, então, em entraves na tramitação. De acordo com entrevistado, a obstrução da agenda da responsabilidade pós-consumo foi considerada causa primeira de não aplicabilidade consistente da PNRS no Brasil. Concluímos que, ao arquivar ou incluir apenas na aprovação da PNRS diretrizes sem tipificações de Leis “decretos”, em outros termos, conteúdo legislativo mais abrangente, a atuação inconsistente da 12.305/10 e seus decretos foi instituída em termos a *posteriori*. Diante disso, a política foi aprovada com sua característica principal, sendo essa: a postergação da implementação da lei.

A primeira Comissão Especial foi instituída com o objetivo de deferir sobre os PLs apensados na primeira fase do trâmite. Assim, sucedeu o intervalo entre o primeiro ato da presidência e a proposta substitutiva global com PLs que permaneceram e não permaneceram no processo legislativo. Entendemos que a legitimação dos atores sociais e do objeto da lei foi continuadamente reiterada durante a tramitação da PNRS. Face o exposto, notamos que havia um clamor de parte da sociedade civil acerca da necessidade de uma regulação para os resíduos brasileiros. O fato contínuo de carência no que tange à importância de uma política nacional de resíduos sólidos explica, em parte, a característica que tomou a Lei 12.305/10 e normas correlacionadas anos depois.

Na virada do século XXI, o Brasil caminhava para uma nova conjuntura política e econômica. Desta feita, a segunda etapa do processo legislativo teve sua

continuidade em mais uma década. O novo contexto político deu mais agilidade ao processo e permitiu que alguns consensos fossem construídos. Assim, não se perduraram alguns nortes iniciais importantes da elaboração da lei ou continuaram sem a mesma assertividade. Diante disso, ficaram pelo caminho a responsabilidade compartilhada (antes, pós-consumo), logística reversa sem a aplicabilidade devida de responsabilização dos geradores, os instrumentos econômicos, questões de tributação para a reciclagem, dentre outros.

No decorrer da primeira década do século XXI, os fatores iniciais característicos da futura lei de resíduos foram redesenhados no início dos governos Lula 1 e 2. Em vista disso, no ano de 2003, o Executivo foi considerado como catalisador da política de resíduos. Apesar dos devidos avanços voluntários, o padrão da tramitação se perdurava entre novas proposições, arquivamentos, desarquivamentos e novas comissões. Em nova eleição no ano de 2006, o governo federal permaneceu na continuação de gestão a ser reiniciada em 2007, e reiniciou um período também imprescindível para as características cruciais que tomaram a Lei de Resíduos Sólidos. Nesse caso, os determinantes sociopolíticos se basearam a partir de um arranjo entre o Executivo e parlamentar não reeleito, especificamente, Luciano Zica, assim, promoveram juntos a criação de novos departamentos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente com o intuito de propor um projeto de lei objetivando a apresentação da futura PNRS ao Congresso Nacional.

Assim, nessa conjuntura, foi identificada uma interrelação de legislações afins ao tema, principalmente, a Lei do Saneamento Básico (11.445/2007); a Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005) e seu decreto regulamentador (Decreto 6.107/2007); e juntamente com a 12.305/10 e seus decretos formam um tripé de leis que são base da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Nesse contexto de correlação de legislações, destacamos os planos de gestão e consórcios públicos como soluções possíveis para a adequação da lei nacional aos diversos contextos regionais.

À vista de toda a essa constelação de leis e em um encadeamento de duas décadas de proposições de variados temas em formato de projeto de lei, a PNRS foi traduzida em um contexto generalista anos depois. Diante disso, consideramos que o moroso processo legislativo resultou em uma realidade construída na base do que era possível, prevista e em certa ocasião, proposital pela CNI. Em face do exposto, os últimos três anos de tramitação da lei representaram, de modo fidedigno, a futura homologação da 12.305/10. Um dos destaques desses anos foi a proposição da CNI

de a questão dos acordos setoriais. Por fim, concomitantemente com os depoimentos da pesquisa de campo, podemos afirmar que a política de resíduos brasileira é boa, entretanto, com insuficiente aplicabilidade – como Cavalcanti (2004) já sugeria em relação à política ambiental. Nesse sentido, dentre os desafios da PNRS, identificamos a aplicação e a aprovação de nortes mais assertivos da lei.

As últimas seções da tese trazem à tona uma característica da governança ambiental brasileira acerca da configuração de normas aprovadas a serem realizadas “para depois”. Nesse sentido, as resoluções legislativas e negociadas foram tratadas no âmbito do consenso como soluções “possíveis” durante o processo legislativo da Lei de Resíduos Sólidos Brasileira. Logo em seguida, a resposta complementar foi a de que as principais tomadas de decisões foram deixadas “para depois”, ou para a regulamentação da lei e para os Planos Regionais de Resíduos Sólidos.

Por último, expusemos os dias atuais da PNRS e o quadro institucional. Fundamentados nisso, identificamos duas etapas em que a PNRS se encontra no Brasil. Assim sendo, dividimos o campo organizacional em escala macro (nacional) e micro (regional/estadual), dessa maneira, o primeiro figurou na pré-formação (1), organizações isoladas e independentes, bem como caracterizando a PNRS relativamente à atualidade acerca da escala nacional. Nesse sentido, as organizações não dialogam praticamente. Na sequência verificou-se no espaço micro, o campo emergente (2), enlaces interorganizacionais e concentração, especificamente em referência às PERS (Políticas Estaduais em alguns estados do país), em especial, São Paulo, Rio de Janeiro, antes da Lei 12.305/10. Outrossim, Alagoas, após a Lei 12.305/10.

De modo a entender a estruturação institucional pública, privada e da sociedade civil alusiva à condução da PNRS no país, por conseguinte, passamos a salientar que o estágio corrente da área de resíduos sólidos, certamente, engloba um dinamismo acerca da constituição, especialmente, de uma lei sempre em movimento e/ou em construção. Não obstante, indicamos algumas melhorias que ecoaram durante a pesquisa de campo; posto isso, destacamos a importância da concentração de acordos e consórcios graças a um panorama divergente por escala territorial. À vista disso, verificamos um campo sem uma rede fechada, que ainda está se formando. Diante do exposto, a PNRS está longe de alcançar os consequentes ciclos imediatos, respectivamente, campo em expansão e institucionalizado.

Sem embargo, a Lei 12.305/10 e seus decretos foram caracterizados a partir de um direcionamento solto, sem precisão. Em outros termos, um sistema baseado em voluntarismo por demanda. Dessa maneira, observamos uma fusão de fatores acerca do tema correlato à construção da PNRS. Desse modo, pomos à vista a influência internacional, interesses econômicos, poder político, questões regionais, ausência de campo organizacional, questão espacial e tomadas de decisões em meio a resoluções negociadas desiguais e despadronizadas. Ante o exposto, as etapas da legitimação, tramitação, aprovação e execução da política de resíduos brasileira foram influenciadas por todos esses fatores acima.

Por fim, na última seção da tese, destacamos a contínua disputa em relação à incineração, exemplificando o que foi disposto na tese. Isto é, anos de conflitos sobre um tema, aprofundamento do mesmo, mas a decisão não é sobre o conteúdo e sim acerca do peso dos determinantes sociopolíticos e interesses econômicos. A incineração “permaneceu” no capítulo das proibições da lei em decorrência de o movimento nacional de catadores configurar como ator de peso político para o governo Lula, através do eixo de inclusão social da política, acarretando também na anuência dos contratos das cooperativas e associações de catadores sem licitação com as prefeituras, além de fomento federal para a profissionalização deles e estruturação de equipamentos e demais insumos para o trabalho dos catadores nos municípios do país.

O reconhecimento de todas as adversidades da matéria moveu o desenlace da questão estudada nesta tese. Assim, avaliamos que, para o melhor alcance dos objetivos em relação à gestão e ao gerenciamento de RS no Brasil, seria necessária uma lei por produto a ser alvo de uma verdadeira responsabilidade pós-consumo. Assim, possivelmente, o trâmite tenderia a ser menor por envolver poucos setores ou apenas um setor nas resoluções legislativas negociadas e nas tomadas de decisões. Nesse sentido, não teríamos tomadas de decisões para depois (postergadas) e na realidade, seriam para o agora (no presente). Nesse contexto, temos a logística reversa das embalagens de agrotóxico, referência no mundo.

Então, as legislações com muitas camadas, muitos produtos, diversos direcionamentos, acabam atrasando a homologação da regulação. Consequentemente, normatizações sendo transformadas em soluções “possíveis” e direcionamentos “para depois”. Ainda em um contexto distante entre o que é acertado

nas mesas de negociações e a realidade brasileira. Notadamente, no que tange ao campo organizacional, questões regionais e planares, como demonstrado na tese.

Por outra, a PNRS (segue) em construção. Até quando? A partir desse enquadramento, finalizamos com a última reflexão para a conclusão tese. Ante o exposto, encerramos, assim, que nem tudo é possível ter consenso. O conflito é (pode ser) aliado da transformação. Em referência final ao estudo, a busca pelo consenso a "todo custo" sucedeu em lei postergada sem responsabilização devida aos geradores de resíduos sólidos no país.

Em tempo, finalizamos este trabalho informando os limites da pesquisa. Assim, fizemos um estudo a partir de revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas, buscando entender os interesses envolvidos. Entretanto, a partir de um contexto de atores e de objetivos plurais, podem ter ocorrido interpretações mais próximas à visão de mundo, experiências diversas durante o período estudado, como também por particulares interesses de cada entrevistado(a).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R; SPERANZA, J. S; PETITGAND, C. **Lixo zero:** gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera. São Paulo: Planeta sustentável, Instituto Ethos, 2013.

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2010.

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2011.

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2015.

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2019.

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2020.

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2021.

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2022.

ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil.** São Paulo: 2023.

ACSELRAD, H. (org.) **Conflitos ambientais no brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSELRAD, H. Internalização de custos ambientais: da eficácia instrumental à legitimidade política. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986.

ACSELRAD, H. **Justiça ambiental e construção social do risco:** Desenvolvimento e Meio Ambiente. Editora UFPR, 2002.

ACSELRAD, H; BEZERRA, G. N. A Legislação ambiental e a tapeçaria de Penélope – O debate público sobre a Lei de Crimes Ambientais**. Arche**, ano 3, n. 25. 1999.

ACSELRAD, H; BEZERRA, G. N. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. *In:* ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010

ALAGOAS. Secretaria do Estado do Meio Ambiente de Alagoas. **Mesa Redonda:** Coleta Seletiva e seus Desafios Atuais e Pós-Pandemia. 2020. Disponível em: https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_ZDM5NjM1ZGQtYWQyNC00YWQ5LTllZWMtZTIyZmY3MTg3N2Q3%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%2291701ede-c7f7-4047-8c5c-920318a86f11%22%2c%22Oid%22%3a%2207fa7908-68d4-470e-8a23-597309e38ccf%22%7d. Acesso em: 10 jun. 2020.

ALEMANHA. Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear. **Act for Promoting Closed Substance Cycle Waste Management and Ensuring Environmentally Compatible Waste Disposal**. 1994. Disponível em: http://www.safetythrudesign.com/pdf/ClosedSubstanceAct.pdf. Acesso em: 05 abr.2021.

ALVES, A. M; NETO, J. M. R. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311 a 338, jul./dez. 2014.

ARAÚJO, P. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 04 anos**. 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos. Acesso em: 10 abr. 2015.

ARRAIS, T. A. (org.). **A região como arena política:** um estudo sobre a produção da região urbana centro-goiano. Goiânia: Editora Vieira, 2007.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são uma coleção de 17 metas globais**. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 07 abr.2025.

BAUDRILLARD, J. (org.). **A sociedade do consumo**. Lisboa: Edições 70, 1975.

BAUMAN, Z. (org.). **Vida para consumo:** a transformação das pessoas em mercadorias. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BECK, U. (org.). **Sociedade de Risco.** São Paulo: Editora 34, 2010.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. *In.:* GIDDENS, A; BECK, U; LASH, S. **Modernização Reflexiva:** política, tradição e estática na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 1-51.

BEDUSCHI FILHO, L. C. Mercados e Meio Ambiente: o que tem em comum a Sociologia ambiental e a Nova Sociologia Econômica? **Anais [...].** Encontro Anual da ANPAS – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 4, p. 1-17, 2008.

BENCHIMOL, J. L. Reforma urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. *In.:* FERREIRA, J; DELGADO, L. A. N. (org.) **O Brasil Republicano**. O tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 231-286.

BERNARDO, M. B. **A memória da luta ambiental.** Disponível em:https://acervo.museudapessoa.org/pt/conteudo/historia/a-memoria-da-luta-ambiental-168486. Acesso em: 20 jul. 2021.

BEZERRA, G. N. Consensualismo e Localismo na Competição Interterritorial: A Experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais,** v. 7, n. 1, p. 91-109, maio 2005.

BNDES. **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 153-200, set. 2019.

BOLTANSKI, L; CHIAPELLO, E. O Espírito do Capitalismo e o Papel da Crítica. *In.:* **O Novo Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1988.

BOURDIEU, P (org). **Raisons pratiques:** sur l'théorie de l'action. Paris: Seuil, 1994.

BOURDIEU, P. Princípios de uma Antropologia Econômica. *In:* BOURDIEU, P. (org.). **Estruturas Sociais da Economia.** Campo das Letras: Editores, S.A., 2006. p. 261 – 302.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.388/2020.** Regulamenta a logística reversa de medicamentos. 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10388.htm. Acesso em: 08 Abr.2025.

BRASIL. **Decreto Lei n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 10.936/2022.** Regulamenta a Lei 12.305/2010. 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10936.htm. Acesso em: 08 abr.2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.043/2022**. Institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares). 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11043.htm . Acesso em: 08 abr.2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.044 /2022**. Instituiu o Certificado de Crédito de Reciclagem (Recicla+). 2022c.

BRASIL. **Lei 6.938/81**. Institui a Política Nacional de Meio ambiente. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 03 Mar.2021.

BRASIL. **Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 julho, 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Básico. **Panorama do saneamento básico no Brasil.** Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades sustentáveis.** Resíduos sólidos. 2013. Disponível em: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Linha do tempo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo.html. Acesso em: 04 Mar.2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **SINIR.** Disponível em: https://sinir.gov.br/logistica-reversa. Acesso: 10 jul. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 354 de 27 de outubro de 1989**.** Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos serviços de saúde. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 28, outubro, 1989.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC 386/2005)**. A PEC, de autoria de Zica, PEC (IPI reciclagem). 2005. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D3265E4BF3FB73FF7C1F23B59773A534.proposicoesWebExterno1?codteor=300940&filename=Tramitacao-PEC+386/2005. Acesso em: 10 set.2023.

BRASIL. Tramitação do Projeto de Lei 203/91 e anexos. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 02 abril, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRITO, D. M. C. *et al.* Conflitos socioambientais no século XXI. **PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP,** n. 4, p. 51-58, dez. 2011.

BRITTO, A. L., B. D. S. *et al*. (Eds.). **Panorama do saneamento básico no Brasil.** Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011.

BRITTO, A.L. et al. (Eds.). **Experiências de cooperação interfederativa no Brasil.** Reflexões a partir de um estudo comparativo de consórcios intermunicipais de saneamento básico. 2017. Disponível em: http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Experiencias-de-cooperacao-interfederativa-no-Brasil.-Reflexoes-a-partir-de-um-estudo-comparativo-de-consorcios-intermunicipais-de-saneamento-basico.pdf. Acesso em: 07 abr.2025.

BRUNDTLAND, G. H.; KHALID, M.; Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. *In:* CAVALCANTI, C. (org.). **Desenvolvimento e natureza:** estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 2003.

CARNEIRO, E. J. A oligarquização da “política ambiental” mineira. *In:* ZHOURI, A; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D.B. (orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental:** desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

CARVALHO, C. A.; GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F. A inflexão conservadora na trajetória histórica da teoria institucional. **ENANPAD,** 28, Curitiba, 2004. Anais... Curitiba: Anpad, 2004.

CARVALHO, C. A.; GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. *In.:* VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local:** a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: UFPE, 2003a.

CARVALHO, C. A.; GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F. Introdução: sobre organizações, instituições e poder. *In:* VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003b.

CASTILHO, C. J. M. Saberes Ambientais: reflexões sobre a relação sociedade – natureza. *In:* SANTOS, A. H. V; NASCIMENTO, M. M. P; PONTES, B. A. N. M. (Org.). **Saberes Ambientais: reflexões sobre a relação sociedade – natureza.** Ananindeua, PA: Itacaiúnas, 2020.

CASTRO, I. E. **O Mito da necessidade:** discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CAVALCANTI, C. Governança ambiental no Brasil: concepção e prática. IN: Reunião Brasileira de Antropologia, XXIV, Olinda, 2004. **Reunião Brasileira de Antropologia – Nação e Cidadania,** Olinda, 24, 2004.

COSTA, H.S.M.; BRAGA, T.M. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental *In.:* ACSELRAD, H. (Org**). Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004.

DiMAGGIO, P. J. Constructing an organization field as a professional project: U.S. **Art Museum**, 1920-1940.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (Org.). **The iron cage revisited**: institutional isomorphism and collective rationality. London: University of Chicago Press, 1991.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis.** London: University of Chicago Press, 1991.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis.** London: University of Chicago Press, 1991a.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis.** London: University of Chicago Press, 1991b.

DURKHEIM, E. **O Suicídio:** estudo de sociologia. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 2000.

DW. **O que falta para o brasil ter uma agenda verde efetiva?** Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/o-que-falta-para-o-brasil-ter-uma-agenda-verde-efetiva/a-68950135. Acesso em 2025.

EIGENHEER, E. M; FERREIRA, J. A; ADLER, R. R. **Reciclagem:** mito e realidade. Rio de Janeiro: In-Folio, 2005.

EIGENHEER, E. M; FERREIRA, J. A; ADLER, R. R. **Usinas de triagem e compostagem no Estado do Rio de Janeiro.** Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2005.

FERRO, M. M. **GT de Resíduos Sólidos discute acordos setoriais para logística reversa.** 2014. Disponível em: http://www3.ethos.org.br/cedoc/gt-de-residuos-solidos-discute-acordos-setoriais-para-logistica-reversa/#.VUF5epNmWfx. Acesso em: 04 Mar.2021.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GODOY, M. R. B. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. **Caderno de Geografia**, v. 23, n. 29, 2013.

GOMES, J. P. P; VIEIRA, M. M. F. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Rev. Adm. Pública,** abril 2009.

HOLSTON, J. Legalizando o Ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **RBCS,** abril 2015.

IBGE. **Censo 2022/Panorama**. 2022. Disponível: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 04 Jul. 2024

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios:** notas técnicas. 2018. Disponível:https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101548_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

JACOBI, P. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. *In.:* RIBEIRO, W. (org.). **Patrimônio Ambiental**. São Paulo: Edusp, 2003.

JACOBI, P. R. Meio ambiente e sustentabilidade. *In:* CEPAM (org.). **O município no Século XXI:** Cenários e Perspectivas. São Paulo: CEPAM. 1999. p. 175-184.

JUSBRASIL. **A PNRS e a determinação das obrigações.** Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/a-pnrs-e-a-determinacao-das-obrigacoes/193427340#:~:text=A%20PNRS%20determina%20obriga%C3%A7%C3%B5es%20para,atualiza%C3%A7%C3%B5es%20no%20observat%C3%B3rio%20ser%C3%A3o%20peri%C3%B3dicas. Acesso em: 09 JUN.2022.

KAFRUNI, S. **Ministro Salles diz que lixões devem ser encerrados até 2024**. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/07/15/interna-brasil,872395/ministro-salles-diz-que-lixoes-devem-ser-encerrados-ate-2024.shtml. Acesso em: 10 jul. 2020.

LAYRARGUES, P. P. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. *In.:* LOUREIRO, F; LAYRARGUES, P; CASTRO, R. (Org.) **Educação ambiental:** repensando o espaço da cidadania. São Paulo: Cortez, 2002. p. 179-220.

LEIS, H. R: O ambientalismo multissensorial no Brasil para além da Rio-92: O desafio de uma estratégia globalista viável. *In:* VIOLA, E. J.; LEIS, H. R.; SCHERERWARREN, I. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 1995. p. 134-160.

LERNER, S. **Como a indústria do plástico luta para continuar poluindo o mundo**. 2019. Disponível em: https://theintercept.com/2019/07/28/como-industria-plasticos-luta-para-continuar-poluindo-o-mundo/. Acesso em: 11 Nov.2019.

LERNER, S. **O Pesadelo do Plástico na África**. 2020. Disponível em: https://theintercept.com/2020/06/11/africa-soterrada-lixo-industria-plastico/. Acesso em: 15 Out. 2021.

LEVESQUE, B**.** Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. **Revista de Adm. de Empresas**, v. 47, n. 2, abr./jun. 2007.

LIMA, T. F. S; FERNANDES, A. J. M. M; SOUSA, F. H. F. Legislação de Resíduos Sólidos no Brasil e na Alemanha: um comparativo entre a Lei 12.305/2010 e a Lei Kreislaufwirtschafts - Und Abfallgesetz. **Revista Científica Semana Acadêmica**, n. 000184, p. 1-20, nov. 2019.

LIMA. L. L; D'ASCENZI. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.,** v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas de participação. **Horizontes Antropológicos**, v.12, n. 25, p. 31-64, 2006.

LÖWY, M. **Ecologia e Socialismo.** São Paulo: Cortez, 2005..

MACHADO, G. B. **A lucratividade da economia circular na Alemanha.** 2013. Disponível em: https:// portalresiduossolidos.com/lucratividada-da-economia-circular-na-alemanha/. Acesso em: 12 Ago.2021.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2012.

MAGENTA, M. **Coronavírus em esgoto de 4 países antes de surto na China aumenta mistério sobre origem do vírus.** 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53347211. Acesso em: 9 jul. 2020.

MAIELLO, A. **Dentro, fora ou além?** Catadores de lixo e redes de políticas públicas: uma história de Jardim Gramacho (Rio de Janeiro). 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7612155117. Acesso em: 05 Abr. 2025.

MAIELLO, A.; BRITTO, A.L.; VALLE. T**. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.** 2018. Disponível em https://doi.org/10.1590/0034-7612155117. Acesso em: 05 Abr. 2025.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR,** ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MELLO, M. A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço e Debates**, ano VIII, n. 24, p. 75-86, 1988.

MELLO, M. A. B. C. Explicando a formação de políticas: atores, interesses, agendas e análise da política habitacional. Seminário Temático “Cidade: planejamento, pobreza urbana e representação política”. **Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: mímeo, 4,1990.

MELLO, M. A. B. C; MOURA, A. S. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. *In:* AUTORIA PRINCIPAL (org.). **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: 1990. p. 99-126.

MENDONÇA FILHO, L. A. A. A coleta seletiva e a logística reversa na Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Evocati Revista**, n. 86, fev. 2013.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 1993.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável:** meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercados. Florianópolis: UFSC, 2004.

MORAIS, K. T. **Conflitos socioambientais no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos:** implantação da logística reversa do plástico. 2015. 136 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

MULHERES são maioria entre catadores de materiais recicláveis**.** 2014. Disponível em: https://www.mncr.org.br/noticias/noticias-regionais/mulheres-sao-maioria-entre-catadores-organizados-em-cooperativas. Acesso em: 10 mar.2020.

O OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. Disponível em https://opnrs.org.br/. Acesso em: 10 jul. 2025.

O QUE É Responsabilidade ampliada do produtor (EPR)Disponível em: https://www.sap.com/brazil/products/scm/responsible-design-and-production/what-is-extended-producer-responsibility.html#:~:text=Significado%20de%20responsabilidade%20ampliada%20do,fabrica%C3%A7%C3%A3o%20mais%20sustent%C3%A1veis%20e%20recicl%C3%A1veis. Acesso em: 15 Jan.2024.

O’CONNOR, J. **¿Es Posible El Capitalismo Sostenible?** 2002. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930021858/3connor.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

OLIVEIRA, Juarez de (org.). **Brasil:** Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990.

PAGNOCCHESCHI, B.; BERNARDO, M. Política Ambiental no Brasil. *In.:* STEINBERGER, M. (Org.) **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais.** Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 101 -123

PEDROSA, V. A. **Solução de conflitos pelo uso da água.** Serra, ES: 2017.

PENA, R. A. Obsolescência programada. Disponível em: http://www.brasilescola.com/geografia/obsolescencia-programada.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

PERISSINOTTO, R. M. Política e Sociedade: por uma volta à sociologia política. **Política e Sociedade: revista de sociologia política,** v. 3, n. 5, p.203-232, out. 2004.

PINTO, A. M. **Política ambiental e ambientalismo em Alagoas:** Surgimento, conflitos e interações. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio ambiente), Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2004.

PNRS é aprovada, agora é reciclagem *versus* incineração. 2010. Disponível em: http://www.mncr.org.br/noticias/noticias-regionais/pnrs-aprovada-agora-e-a-reciclagem-versus-incineracao Acesso em: 10 ago. 2020.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A **Globalização da Natureza e A Natureza da Globalização.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.

PRIMEIRO Congresso Latino-Americano de Catadores. 2003. Disponível em: https://www.mncr.org.br/multimidia/galeria-de-fotos/historia-do-mncr/primeiro-Congresso-latino-americano-de-catadores. Acesso em: 10 abr. 2025.

RANCIÈRE, J. **O desentendimento:** Política e filosofia. São Paulo: Editora 34, 1996.

RESOLUÇÃO CONAMA N° 20, de 18 de junho de 1986. Publicado no D.O.U. de 30/7/86. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA.

REZENDE, S. C; HELLER, L. Novas Diretrizes para a política nacional de saneamento: os domínios do PLANASA**.** *In.:* AUTORIA PRINCIPAL. **O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002, p, 225-268.

RITA Camata biografia. 2015. Disponível em:http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74777&tipo=1. Acesso em: 10 jul. 2021.

ROLIM, C. F. C. **Política Regional na União Europeia e na América Latina:** Relatório de Pesquisa. Brasilia: IPEA, 2015.

SABATINI, F. Conflictos ambientales em America Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propriedad? *In:* SABATINI, F.;

SEPULVEDA, C. (Eds.). **Conflictos Ambientales:** entre la globalización y la sociedad civil. Santiago de Chile: CIPMA, 1997.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2000.

SACHS, W. **Globalizacion y Sustentabilidad**: un ensayo de Wolfgang Sachs. 2002. Disponível em: www.wupperinst.org. Acesso em: 10 nov. 2020.

SANTOS, A. H, V.; NASCIMENTO, M. M. P; PONTES, B. A. N. M. (org.) **Saberes Ambientais:** reflexões sobre a relação sociedade-natureza. Ananindeua: Editora: Itacaiúnas, 2020.

SERVA, M. Contribuição da Sociologia Econômica à Teoria das Organizações. **Sociedade e Estado**, v. 17, n. 1, p. 105-122, jan./jun., 2002.

SEVCENKO, N. **Literatura como missão**. Tensões sociais e criação cultural na Primeira República. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SILVA FILHO, C. R. V.; SOLER, F. D. **Gestão de Resíduos Sólidos:** O que diz a lei. São Paulo: Trevisan Editora, 2013.

SILVA, L. C. **O elo entre desigualdade regional e desigualdade social.** Maceió: Edufal: Fundação Perseu Abramol, 2019.

SVAMPA, M. **Coronavírus e o Alerta para a Crise Climática.** 2020. Disponível em: https://editoraelefante.com.br/reflexoes-para-um-mundo-pos-coronavirus/. Acesso em: 10 maio 2020.

THE INTERCEPT BRASIL**. Como a indústria do plástico luta para continuar poluindo o mundo.** 2019. Disponível em: https://theintercept.com/2019/07/28/como-industria-plasticos-luta-para-continuar-poluindo-o-mundo/. Acesso: 10 maio 2019.

THE INTERCEPT BRASIL. **O Pesadelo do Plástico na África.** 2020. Disponível em: https://theintercept.com/2020/06/11/africa-soterrada-lixo-industria-plastico/ Acesso: 10 abr. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO UFRJ. Pró- Reitoria de Extensão. **Impactos Sociais das Mudanças no Marco Regulatório do Saneamento e Privatização da CEDAE.** 2020. Disponível em: https://www.facebook.com/pr5ufrj/videos/309418287102378. Acesso em: 10 jul. 2020.

VIOLA, E. J. **O Movimento Ecológico No Brasil (1974-1986):** do ambientalismo à ecopolítica. Jul., 2016.

VIOLA, E. J. **O movimento ecológico no Brasil (1974-1986):** do ambientalismo à ecopolítica. 1987**.**

WEBER, M. **A Gênese do Capitalismo Moderno**. São Paulo. Editora Ática, 2006.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, out. 2008.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. *In.:* ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.