

**RELAÇÃO DE CONSUMO E A GERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: A
RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DO FORNECEDOR E DO CONSUMIDOR****CONSUMER RELATIONS AND THE GENERATION OF SOLID WASTE: THE
ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY OF SUPPLIER AND CONSUMER**Marcos Aurelio Manaf¹Juvencio Borges Silva²**RESUMO**

O presente artigo objetiva provocar a reflexão sobre a atual sociedade de consumo de massa, apontando a responsabilidade do fornecedor e do consumidor, enquanto geradores de resíduos sólidos, em relação aos produtos e suas embalagens e o levantamento das políticas públicas existentes no Brasil em relação à proteção ao meio ambiente. Não obstante, o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental, e o direito das futuras gerações à sadia qualidade de vida, merecem importante proteção, não podendo o indivíduo, a sociedade civil e o poder público ficarem alheios ou inertes frente situações cotidianas de pouca efetividade de ações governamentais. Sob essa perspectiva, serão abordados no presente artigo, a tutela constitucional do meio ambiente e defesa do consumidor, quanto a responsabilidade coletiva de proteção ambiental, as políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente na busca da sustentabilidade.

Palavras chaves: Responsabilidade ambiental. Consumo sustentável. Política pública.

ABSTRACT

¹ Advogado. Especialista em Direito Civil/Ambiental e Administração de Empresas. Professor Universitário. Mestrando em Direito. Bolsista CAPES.

² Possui graduação em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia de Passos (1992), graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (1997), mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (2000), doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2005), pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. É docente titular da Universidade de Ribeirão Preto, docente do Centro Universitário Barão de Mauá e docente do Centro Educacional Hyarte - ML Ltda.

This paper aims to reflect on the current mass consumption society, pointing out the responsibility of the supplier and the consumer, as generators of solid waste in the products and their packaging and the lifting of existing public policies in Brazil in relation to environmental protection. Nevertheless, ecologically balanced environment as a fundamental human right and the right of future generations to a healthy quality of life, deserve important protection, can not the individual, civil society and public authorities remain oblivious or inert forward everyday situations of little effectiveness of government actions. From this perspective, they will be addressed in this article, the constitutional protection of the environment and consumer protection, as the collective responsibility of environmental protection, public policies aimed at environmental protection in pursuit of sustainability.

Keywords: Environmental responsibility. sustainable consumption. Public policy.

1 INTRODUÇÃO

A globalização é uma realidade que influencia, economicamente, um mundo “sem fronteiras”, e interfere e repercute na questão ambiental ao provocar interferências de todo o tipo na vida dos indivíduos, sejam nacionais ou estrangeiros. Nessa esteira, a chamada virtualização econômica é considerada outro fenômeno à globalização, sendo processos de negócios realizados por meio de aparelhos eletrônicos com acesso à internet, nos quais pessoas físicas e jurídicas não têm limites físicos de comunicação, compras, vendas, etc. todos estão mais próximos do que em outras épocas, ou seja, em âmbito econômico, as fronteiras ou limites territoriais não são obstáculos nas relações comerciais no mundo.

No entanto, a complexidade das relações de consumo no decorrer dos tempos, acrescida pelo fenômeno da virtualização da economia, a consolidação de entendimentos jurisprudenciais e da doutrina, a interpretação das normas consumeristas, alargou seu espectro de proteção da relação individualizada do consumidor versus fornecedor, atingindo os interesses da coletividade ou direitos coletivos propriamente ditos e interesses individuais homogêneos de origem comum, transbordando assim a proteção à coletividade.

E, hoje, esse grande mercado, sofre influências seja por meio de tratados e

convenções internacionais sobre respeito e preservação ambiental, seja pelas regulamentações internas dos países, nos quais exigem das empresas fornecedoras (industriais e distribuidoras), produtos menos poluidores, criando, assim, informalmente, uma barreira não-tarifária diante de uma nova consciência mundial preservacionista em não poluir ou degradar o meio ambiente, seja no processo de fabricação do produto, como no seu descarte quando inservível no pós-consumo, para que o impacto seja o mínimo possível ao meio ambiente.

Assim, o presente trabalho não tem a intenção de esgotar o assunto, pois a questão ambiental é terreno fértil e atemporal, e pela abordagem dedutiva dos estudos à doutrina de Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado e Paulo Bessa Antunes, dentre outros, buscou-se a tentativa em convergir os conceitos da globalização, relações de consumo, produção em massa, políticas públicas, a fim de apurar a responsabilidade do fornecedor, consumidor e do Estado à proteção ambiental.

2 O MEIO AMBIENTE, MERCADO E O CONSUMO MASSIFICADO.

A Constituição Federal de 1988 traça o conteúdo, os rumos e limites da ordem jurídica nacional, de forma que o meio ambiente foi inserido em seu texto, materializando a manifestação e a vontade do constituinte, em tutelar esse bem, garantindo a vida (art. 5.º, *caput*), a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), os direitos das atuais e futuras gerações à qualidade de vida (artigo 225), a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (artigo 186, II), dando um caráter transcendente à matéria ambiental.

De forma inovadora, o constituinte ao utilizar a expressão meio ambiente, contemplou uma proteção específica, ou seja, tratada no Capítulo VI, do Título VIII da Ordem Social, no artigo 225, traz a noção de direito ao meio ambiente coletivo, dispondo que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso

comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Especificamente, ao analisar o artigo acima na parte: “(...) *impondo-se ao Poder Público e à coletividade*”, o legislador constituinte reconheceu que o Poder Público, no particular, não é capaz de cuidar e preservar o meio ambiente. No entanto, não terceirizou competências, mas agregou responsabilidades, pois a norma constitucional invoca a obrigação da coletividade, ou seja, a sociedade civil, composta de pessoas físicas e jurídicas (públicas e privadas), recebeu o credenciamento no dever de defender e preservar o meio ambiente em conjunto com o Poder Público.

Nesse sentido, o meio ambiente passa a ter tanto a tutela do Estado, quanto da sociedade, rompendo, assim, o paradigma pelo qual os indivíduos esperavam ou assistiam, passivamente, a providência exclusiva do Estado. O dispositivo constitucional eleva o indivíduo ao papel de agente, individual ou coletivo, atribuindo-lhe a obrigação e o dever em defender o meio ambiente, como exercício de cidadania democrática e participativa.

Tamanha é a questão ambiental levada às relações de consumo, não só interna de cada país, como nas relações internacionais, tornando-se um componente importante no processo de globalização, que na visão de Ghemawat³, as empresas precisam conceber uma série de oportunidades de adaptação, superação e exploração das diferenças entre países, e aos indivíduos a necessidade em desenvolver práticas que transbordem os limites nacionais, e que sejam diferentes das noções atuais sobre cidadania nacional ou global, em face do meio ambiente como ser bem da Humanidade e não só um recurso natural de cada país.

Na mesma esteira, a Carta Federal não isolou a proteção ao meio ambiente apenas num único dispositivo, entrelaçou a proteção no artigo 170 categorizando dentre seus princípios gerais da atividade econômica, a defesa constitucional ao consumidor (inciso V) e ao meio ambiente (inciso VI).

³ GHEMAWAT, Pankaj. Mundo 3.0. Como alcançar a prosperidade global. Tradução Francisco Araújo da Costa. Porto Alegre: Bookman, 2012.

A Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC) trouxe uma abordagem de tutela inovadora ao universo jurídico, e aos operadores do direito, podendo ser entendida como um microsistema jurídico, de proteção individual e transindividual (interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos), dada as regras e princípios próprios das relações sociais de consumo. Esse diploma legal visa assegurar a efetiva proteção ao consumidor, considerado como ser individual ou coletivo, e seus interesses frente ao mercado.

Sob esse prisma, o consumidor passa a ser considerado um agente econômico não isolado, mas integrante nas complexas relações de mercado, com uma proteção diferenciada. Por outro lado, o consumidor ao integrar as relações de mercado, será considerado também um agente político nas relações sociais, pois seu comportamento interfere de forma positivo ou negativamente na sociedade.

Nesse sentido, em essência, as normas de proteção ao meio ambiente e as consumeristas possuem natureza difusa e transindividual. O art. 4.º, do Código do Consumidor trata da Política Nacional das Relações de Consumo, não menciona especificamente o meio ambiente, mas aborda de forma indireta, tendo como um de seus princípios (inciso III) a harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo, de modo a viabilizar os princípios que se funda a ordem econômica (art. 170 da Constituição Federal).

Por outro lado, mesmo que o diploma de proteção às relações de consumo trata de forma indireta o meio ambiente, não é possível serem, por vezes, tratados em separado, tendo como principais sujeitos, *stricto sensu*, o fornecedor (art. 2.º) e consumidor (art. 3.º), como agentes econômicos e políticos, os quais interferem diretamente na melhoria e/ou piora das condições de ambientais.

Dessa forma, o diploma legal de defesa do consumidor, em seu artigo 3.º, §1.º descreve o conceito de produto sendo todo objeto cujo valor econômico é destinado atender a necessidade do consumidor como destinatário final, e que, independente do hábito de consumo, será sempre considerado um bem durável ou não, tangível ou intangível.

Para melhor esclarecimento e elucidação do conceito legal acima, segundo a

Administração de Empresas, no tocante ao *Marketing*⁴, sendo um conjunto de processos que buscam a identificação e satisfação das necessidades humanas e sociais, propondo elementos, características e classificações, conforme o valor para o cliente, para dar o significado aos produtos. Por isso, o produto deve conter elementos valorativos que possam atrair o cliente, e conseqüente aquisição do mesmo, tais como diferenciação em forma, tamanho, qualidade de desempenho, confiabilidade, estilo, dentre outros.

Ainda assim, o produto, propriamente dito, como objeto da relação de consumo, merece um aprofundamento sobre suas características, ou seja, para a Administração de *Marketing*, segundo Kotler⁵, o produto possui níveis diferentes conforme o benefício central, sendo: a) produto básico; b) produto esperado; c) produto ampliado e d) produto potencial.

Sob essa ótica, para influenciar a decisão do consumidor, o produto recebe ainda outras características que possam lhe agregar o valor esperado em atender uma necessidade das pessoas, ou seja, a embalagem, definida por Kotler⁶ como: “o conjunto de atividades de projeto e produção do recipiente ou envoltório de um produto”. Nesta ordem, a embalagem em si pode incluir três níveis de materiais: i) embalagem primária (aquela que recebe o produto principal); ii) embalagem secundária (aquela que recebe a embalagem primária) e a iii) embalagem de remessa (aquela que recebe um número determinado de embalagens secundárias), que será enviada, despachada ao ponto de distribuição e/ou venda ao consumidor.

Dessa forma, a Administração de *Marketing* indica que a embalagem, em sentido amplo, compõe o produto para todos os efeitos ao mercado, tornando-se uma coisa só, ou seja, tornam-se o objeto/bem que será colocado à disposição nas prateleiras para o consumo final.

O Código de Defesa do Consumidor em seu artigo 6.º, ao tratar dos direitos básicos do consumidor, aborda dentre eles a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos

⁴ KOTLER, Philip. KELLER, Kevin Lane. **Administração de marketing**, tradução Mônica Rosemberg, Brasil Ramos Fernandes, Cláudia Freire, revisão técnica Dilson Gabriel dos Santos. 12. Ed. São Paulo: Person Prentice Hall. 2006. pp. 366/375

⁵ Op. cit. 380/383.

⁶ idem. p. 384/385

e nocivos, sendo um dos princípios da Política Nacional de Relações de Consumo, previsto no caput do artigo 4.º do mesmo diploma legal.

Nesse sentido, conforme o *caput* do artigo 8.º do Código de Defesa do Consumidor⁷, deixa exposta a intenção do legislador ordinário em dirigir uma preocupação sobre os riscos e a proteção à saúde e segurança do consumidor, quando trata o “produto” de forma ampla, devendo ser considerado o elemento principal e a embalagem que o compõe (elemento secundário), excetuando os riscos normais e previsíveis da natureza e uso do elemento principal.

Por um lado, a legislação consumerista protege o consumidor sobre os riscos do produto principal sobre seu uso, entretanto, o produto é composto de sua embalagem que, *a priori*, não deve oferecer riscos à vida ou à segurança dos consumidores, mas, se a embalagem for descartada de forma irregular, passa a ser um resíduo (inservível), surgindo, em tese, um risco à segurança e vida de toda a coletividade e agente contaminante ao meio ambiente.

Dessa forma, o consumidor, enquanto indivíduo, sujeito de direitos na relação de consumo, não pode ter um sentimento egocêntrico de sê-lo o alvo isolado de proteção, negligenciando, assim, a observância de suas obrigações e responsabilidades em relação ao meio ambiente e a coletividade. Neste espeque, o consumidor ao adquirir um produto, tacitamente, torna-se tão responsável quanto o fornecedor em não degradar o meio ambiente, dando a destinação adequada à embalagem no momento de seu descarte.

Nesse sentido, a questão ambiental versus mercado global deve ter como preocupação não só na flexibilização de barreiras comerciais ao exigir maior preparo para a competição internacional, como também a observância de parâmetros administrativos ambientais como medidas protecionistas entre os países fornecedores, e aqueles mercados compradores. Essa é uma realidade e tendência contemporânea, que Poder Público, iniciativa

⁷ “Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito”.

privada e o próprio cidadão, deverão estar aptos ao novo mercado de massa e consumo sustentável, que promova um meio ambiente equilibrado, possível de ser legado às futuras gerações.

3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE QUANTO AOS PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUAS COMPETÊNCIAS.

No que tange às políticas públicas, Eduardo C. B. Bittar⁸ cita Maria Paula Dallari Bucci, a fim de esclarecer os objetivos e a finalidade de execução de programas de governo em atender as necessidades demandas pela coletividade:

Quanto mais se conhece o objeto da política pública, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental; a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos. Isto é verdadeiro especialmente no campo dos direitos sociais, como saúde, educação e previdência, em que as prestações do estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem sucedida.

A edição da Lei n. 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), recepcionada pela Constituição Federal de 1988, pode ser considerada o primeiro marco legal em matéria ambiental, trazendo em seu artigo 3.º, conceitos como meio ambiente, e outros de mesmo peso e importância jurídica, bem como os instrumentos específicos de proteção em seus múltiplos aspectos (artigo 9.º).

A PNMA em seu artigo 6.º instituiu um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), apto a propiciar o planejamento de ações integradas com diversos órgãos governamentais e com a sociedade civil organizada, a fim de organizar, fiscalizar e aplicar

⁸ Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.190.

medidas corretivas, preventivas e repreensivas em prol do meio ambiente, com a inovação da responsabilidade objetiva ao poluidor, por meio de ação promovida pelo Ministério Público.

A compreensão da palavra “Política”, sob o espectro do meio ambiente, tem o objetivo de despertar para uma responsabilidade maior nas relações com a sociedade, de modo a oferecer soluções aos problemas. E muitos dos problemas são decorrentes de situações de falta de atendimento do poder público, e grande parte dessas situações têm relação com as transformações culturais e tecnológicas não observadas em instituições públicas.

Política, na melhor acepção da palavra, pode ser entendida como um conjunto de diretrizes(estratégicas) advindas da sociedade, por meio de seus vários grupos, contendo programas de ação e de execução, cuja finalidade é atingir um resultado, um objetivo. O sistema político pode ser considerado como um conjunto de objetivos que informam determinados programas de ação de governo, e condicionam sua execução.

Doutra banda, a política governamental deve ser entendida como um conjunto orgânico de diretrizes(táticas e operacionais) voltadas à concretização de um determinado objetivo, ou seja, é um plano de ações ou um conjunto de ações ordenadas com intuito de alcançar um fim, e realizar o bem comum, cuja abrangência poderá ser federal, estadual/distrital e municipal, atribuições e incumbências gerais e setoriais, por se tratar de ações e atividades com começo, meio e fim, dentro de um projeto ou plano.

Assim ao Poder Público, de forma descentralizada no que se refere à divisão de competências entre os entes da federação, cabe formular políticas públicas capazes em diagnosticar, organizar, planejar ações que visem à sustentabilidade por meio da gestão ambiental, e a coletividade (pessoas físicas e jurídicas) compete relevante importância na proteção do equilíbrio ambiental, considerado o bem ambiental não sujeito à apropriação de interesses particulares, mas na qualidade de um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, para as atuais e futuras gerações.

No tocante a legislação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a Instrução Normativa IBAMA n. 13, de 18/12/2012, dando aso a Lei n. 12.305/2010, relaciona

o seguinte entendimento:

I - resíduos sólidos: todo material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólidos ou semissólidos, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; [...]"

O artigo 8.º, da Lei n. 12.305/2010, dentre os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), determina planos em nível nacional, estadual, intermunicipal, e municipal à gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

As diretrizes e demais determinações previstas na legislação de resíduos sólidos, incumbe aos Estados promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, microrregiões e afins, como também controlar e fiscalizar as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, que segundo Antunes⁹:

“[...]fiel ao propósito basilar da Lei que é o estabelecimento de uma política para o gerenciamento dos resíduos sólidos, a lei estabeleceu um conjunto de diretrizes a serem aplicadas pelos gestores públicos ou privados de tais resíduos. Em meu ponto de vista, cuida-se de uma medida inteligente e capaz de dar ao administrador a flexibilidade necessária para, em cada caso concreto, optar pela decisão que melhor consulte ao objetivo final da política que se está implementando.

Coube a União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizar e manter o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), ficando os Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade pela coordenação e alimentação de informações sobre os resíduos de sua esfera de competência.

Na gestão e gerenciamento de resíduos, deve ser observada a prioridade de não

⁹ ANTUNES, Paulo Bessa. Direito Ambiental. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 751.

geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final adequada dos rejeitos. O §1.º do artigo 9.º da Lei n. 12.305/2010 abre a possibilidade de serem utilizadas tecnologias à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, porém devem ser comprovadas a viabilidade técnica e ambiental, bem como seja implantado programa de controle e monitoramento de emissão de fases tóxicos, previamente aprovado pelo órgão ambiental.

A lei n. 12.305/2010 (PNRS), em seu artigo 15, ao tratar do Plano Nacional, este será elaborado e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), cuja vigência será de 20(vinte) anos, atualizados a cada 4(quatro) anos. Deverá conter um diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos, e proposições de cenários e tendências internacionais e macroeconômicas, medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada, incluindo metas para a redução, reutilização e reciclagem a fim de diminuir o volume de resíduos gerados e depositados em aterros e locais ambientalmente adequados, bem como metas que visam eliminação de lixões, aproveitamento energético de gases gerados nas unidades com depósito de resíduos sólidos, meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

A PNRS em seu artigo 16 determina que os Estados deverão elaborar seus planos, servindo como condição de acessarem os recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. Os planos estaduais seguirão as mesmas condições de estrutura do Plano Nacional. Na mesma ordem, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18) deverão elaborar seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos, como requisito ao acesso a recursos da União ou daqueles por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Nestes planos, ou seja, distrital e municipal, deverão conter programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação; de educação ambiental; de participação de grupos interessados, em especial cooperativas ou outras associações de catadores de

materiais reutilizáveis e recicláveis, formadas, se houver, prioritariamente por pessoas físicas de baixa renda; de monitoramento, controle, fiscalização com ações preventivas e corretivas, cuja periodicidade de revisão dos planos deverá observar o período de vigência do plano plurianual municipal.

A lei n. 8.666/1993, que trata da Licitação, no inciso XXVII, do artigo 24, estabelece a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de associações e/ou cooperativas que realizam a coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, desde que estas instituições sejam formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público, e utilizem equipamentos adequados e sigam as normas técnicas ambientais e de saúde pública.

Dessa forma, os Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos em todos os níveis de governo, deverão ser constituídos pelo conjunto de ações de um processo orgânico, articulado e promovido como Gestão Ambiental.

Nesse sentido, incumbe ao Poder Público a articulação para a constituição de um plano de ações, mas a responsabilidade da participação, da constituição e da efetividade das ações e resultados, compete, também, a toda sociedade civil (pessoas físicas e jurídicas), não podendo ser considerado como uma iniciativa política, sequer como um plano de ações governamentais, ou ações isoladas em política pública, como programa de governo.

No tocante a Administração Pública e Gestão compartilhada do ambiente, conforme a previsão do inciso XVII, do art.3.º, e inciso VII do art. 6.º, da Lei n. 12.305/2010 (PNRS), Milaré¹⁰ discorre que:

[...]a tutela do meio ambiente nos leva a pensar, basicamente, num mecanismo jurídico destinado a assegurar a coordenação de políticas e ações quando, na estrutura da Administração Pública, se integram como pessoas coletivas autônomas. Isto vale claramente para a Gestão Ambiental, porquanto muitos são os agentes coletivos que intervêm no processo, sendo eles não só de Direito Público como, de Direito Privado. Além disso, as pessoas físicas que tenham responsabilidade em ações de causa e efeito ambientais podem ser consideradas e tratadas da mesma forma.

¹⁰ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 8.a Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 2013. p. 632.

Dessa forma, o processo de gestão ambiental, conforme lição de Philippi¹¹, inicia-se quando se promovem adaptações ou modificações no ambiente natural, de forma a adaptá-lo às necessidades individuais ou coletivas, gerando, dessa maneira, o ambiente urbano na suas mais diversas variedades de conformação e escala. O elemento humano é o grande agente transformador do ambiente natural, sendo o ambiente urbano o resultado de aglomerações localizadas em ambientes naturais transformados, e que para sua sobrevivência e desenvolvimento, necessitam dos recursos do ambiente natural.

O manejo desses recursos torna-se de fundamental importância a utilização de processos de gestão, fundamentados em variáveis como a diversidade dos recursos naturais, o controle da capacidade de extração e reposição, o descarte de resíduos, a fim de auxiliar na tomada de decisão sobre a forma de uso e a sua racionalização desses recursos naturais finitos.

No tocante aos produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados, deverão ser elaborados acordos setoriais e termos de compromisso, e serão firmados entre o poder público e o setor empresarial (§1.º, do artigo 33).

A Lei n. 9.795/1999 – Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA, em seu artigo 2.º descreve a educação ambiental como um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.

Assim a influência da de conceitos de preservação e proteção ambiental na educação transversal, não pode ser tratada tão-somente nas escolas tradicionais, como estímulo às mudanças de hábitos sociais, minimizando a aderência dos indivíduos numa sociedade, mas, deve ser exponencial como uma forma de transformar-se em convicção dentre os membros dessa sociedade num tempo e espaço, capaz de alterar o aspecto interno das regras de um sistema jurídico, quanto aos direitos e às

¹¹ PHILIPPI JR. Arlindo. ROMÉRO. Marcelo de Andrade. BRUNA. Gilda Collet. Curso de Gestão Ambiental. 2. ed. Barueri: Manole, 2014. pp. 3/5.

obrigações. Nesse sentido de hábito social tornar-se uma regra social, pela qual Hart¹² esclarece que:

Quando um hábito é geral num grupo social, esta generalidade constitui simplesmente um fato relativo ao comportamento observável na maior parte do grupo. Para que haja um tal hábito, não se exige que nenhum dos membros do grupo pense, de qualquer modo, no comportamento geral ou saiba sequer que se esforcem para ensiná-lo ou que tencionem mantê-lo. Basta que cada um, por seu lado, se comporte da forma que os outros também se comportam efetivamente. Pelo contrário, para que uma regra social exista, alguns membros, pelo menos, devem ver no comportamento em questão um padrão geral a ser observado pelo grupo como um todo. Uma regra social tem um aspecto “interno”, para além do aspecto externo que partilha com o hábito social e que consiste no comportamento regular e uniforme que, qualquer observador pode registrar.

Sob este espectro, a fim de criar uma massa crítica e mudança de comportamento social, a educação ambiental é empreendida na educação formal seja em realizada em escola pública ou privada (art. 13 – PNEA), por meio de ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua participação na defesa da qualidade do meio ambiente, mas o mesmo não ocorre na modalidade não formal, que acaba tendo característica de ação voluntária.

Haja vista, como exemplo, nos últimos 30 (trinta) anos, a constante preocupação de epidemia de dengue, e mais recente do zika vírus, etc, mobilizando ações governamentais para alertar a população em não manter objetos (tais como suporte para vasos, vasilhas, garrafas, tampas, copos plásticos, dentre outros), que possam acumular água, e servir de meios à procriação do mosquito-vetor dessas doenças. Os objetos quando não estão nas casas da população, se acumulam em terrenos baldios ou vias públicas e pluviais, em decorrência do descarte inadequado pela própria população.

A Gestão Ambiental é, assim, uma abordagem sistêmica em que a preocupação ambiental deve estar em todos os aspectos das organizações (públicas e privadas), e dos negócios gerados. A implantação de um sistema de gestão ambiental é, ainda, um processo considerado como voluntário, mas há uma crescente tendência de empresas que buscam seu incremento, que significa que não estão visando apenas os benefícios financeiros seja em

¹² HART, Hebert L.A. O conceito de direito. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1994. p. 65

insumos, matéria prima, na eficiência da produção e/ou marketing, estão preocupadas em estimar os riscos de não gerenciar adequadamente seus aspectos ambientais (acidentes, descumprimento da legislação ambiental, incapacidade de obtenção de crédito e outros investimentos do setor financeiro, perdas de mercado por incapacidade competitiva, dentre outros)¹³.

Dessa forma, o conjunto de ações voltadas à proteção ambiental deve constituir um processo orgânico, articulado e promovido pela Administração do Meio Ambiente ou também considerado como Gestão Ambiental, em conjunto com a sociedade civil, tendo em vista a responsabilidade ambiental coletiva.

4 DA RESPONSABILIDADE SÓCIO-AMBIENTAL DO FORNECEDOR, CONSUMIDOR E DO ESTADO NA SOCIEDADE DE MASSA.

Muito embora, as normas constitucionais abordadas anteriormente sejam claras no tocante à responsabilidade do Poder Público e da sociedade civil, sem necessidade de maiores interpretações há, ainda, uma limitação de entendimento sobre a preocupação com o meio ambiente, e a manifestação de compromisso ambiental de forma ampla e concreta, ao aplicar as leis de proteção ambiental. Há, na verdade, um fracionamento de observação rigorosa focada à proteção e do uso racional dos recursos naturais.

O conceito de meio ambiente introduzido no Direito pátrio pelos incisos do artigo 3.º, da Lei n. 6.938/81 (PNMA), considera, em princípio, poluição qualquer alteração, direta ou indireta do meio ambiente, suscetível de prejudicar os recursos ambientais, considerados como bens ambientais, e na ocorrência da degradação e/ou poluição, cabe ao poluidor pagar tal reparação.

Todavia, a integração do princípio do Poluidor-Pagador ao conteúdo da norma em tela, é erroneamente interpretada como “se paga para poluir”, mas deve ser entendida da

¹³ MILARÉ, Édis. Op. cit. 632/633

seguinte maneira: não se deve poluir, e se assim fizer pagará pelos prejuízos econômicos. Vale ressaltar que, o legislador ordinário, ao escrever inciso IV do artigo 3.º, da Lei n. 6.938/81(PNMA), foi democrático em enquadrar o agente poluidor, podendo assim ser qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha agido direta ou indiretamente em atividade degradadora conforme definição legal.

Cabe destacar que o mero pagamento pela deterioração ao ambiente não isenta os responsáveis que responderão também, de maneira autônoma entre si, por suas condutas inconseqüentes, e pelos danos na esfera administrativa e criminal.

O meio ambiente, como um patrimônio da coletividade, deve ser preservado, administrado e incrementado em favor de todos os cidadãos que integram a sociedade brasileira, e em sendo transcendental, requer instrumentos adequados, como os diferentes recursos (meios) de gestão, métodos apropriados, a fim de atingir o seu objetivo social.

A problemática ambiental no Brasil é um desafio complexo e diário na busca de soluções, muitas vezes praticadas de forma isolada e/ou com pouca articulação, e para enfrentá-los é necessário que os agentes de proteção ambiental (públicos e privados) tenham uma maior articulação na organização de forma sistêmica e coesa nas ações e intervenções, de forma moderna, dinâmica e eficiente.

O meio ambiente, como um patrimônio da coletividade, deve ser preservado, administrado e incrementado em favor de todos os cidadãos que integram a sociedade brasileira, e em sendo transcendental, requer instrumentos adequados, como os diferentes recursos (meios) de gestão, métodos apropriados, a fim de atingir o seu objetivo social.

A ausência de tecnologia no setor público não se limita às ferramentas eletrônicas, digitais e de comunicação virtual, mas de conhecimento e prática técnica em engenharia, arquitetura, medicina, educação, etc. que acabam promovendo uma série de resultados que já não deveriam mais ocorrer como: inundações em áreas urbanas em períodos de chuvas, pela falta de mobilidade urbana, ocupação irregular de morros em decorrência do crescimento desordenado e falta de planejamento urbano, pelo saneamento básico deficiente com proliferação de vetores e aumento de doenças endêmicas, etc.

A implementação de uma Política Ambiental no Brasil estampa os aspectos de repartição de competências administrativas nas três esferas de governo, e dentre suas diretrizes a incumbência ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente), e do SNVS (Sistema Nacional de Vigilância Sanitária) e do SUASA (sistema unificado de atenção e sanidade agropecuária).

Por outro lado, organizações empresariais, principalmente, aquelas transnacionais e/ou de grande e médio porte, por meio do princípio de eco-eficiência (Art. 6º, V, da Lei n. 12.305/2010 - PNRS) e a fim de alcançarem uma “sustentabilidade”¹⁴ nos negócios, têm buscado adotar medidas e procedimentos de gestão ambiental, tais como:

- minimizar os desperdícios de água na produção – exemplo: aplicando o reuso da água no processo produtivo.

- minimizar o desperdício de energia por unidade de produção – exemplo: mudanças na planta de produção ou em máquinas e equipamentos modernos.

- minimizar as perdas em matéria prima por unidade de produção – exemplo: inovação tecnológica no *design* dos produtos.

- minimizar a geração de resíduos – exemplo: parcerias com fornecedores e outras empresas (reuso e reciclagem) e por meio de programas de educação ambiental não formal.

- minimizar a poluição atmosférica – exemplo: tratamento e uso de filtros d’água.

Os fabricantes, como os principais fornecedores na relação de consumo, têm perseguido aprimorar técnicas em formular e produzir produtos (elemento principal) que venham diminuir a agressão ao meio ambiente, com fórmulas biodegradáveis, gerando menos resíduos químicos e maior eficiência em seus resultados, mas a quantidade de embalagens constituídas pelos mais diferentes compostos plásticos não diminuiu, cuja decomposição no

¹⁴ ROSA, Andre Henrique. FRACETO, Leonardo Fernandes. CARLOS, Viviane Moschini. Meio Ambiente e Sustentabilidade. Porto Alegre: Bookman. 2012.

meio ambiente torna-se indefinida, e um risco iminente em comprometer a manutenção de um meio ambiente equilibrado e sadio às futuras gerações, que receberão esse problema ambiental no futuro.

E para efeitos da Lei n. 12.305/2010, o artigo 13, em consonância a norma ABNT 10.004:2004, classifica os resíduos sólidos em:

I) quanto a sua origem: domiciliares, de limpeza urbana, de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, considerados como sólidos urbanos, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil, resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes e resíduos de mineração;

II) quanto à periculosidade, considerados em resíduos perigosos como aqueles que, dada suas propriedades físicas, químicas ou infecto-contagiosas e em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, podem ocasionar risco à saúde pública, provando doenças ou mortalidade. E os não perigosos aqueles enquadrados como resíduos domiciliares.

No que se refere à nocividade dos resíduos e os riscos ao meio ambiente, o legislador renegou ao segundo plano a regulamentação da política de resíduos sólidos, pois as embalagens de produtos inservíveis, constituídas por plásticos, metais e não-metais, mesmo não tendo elementos perigosos, não são naturais, de maneira que podem ocasionar riscos ambientais, tornando-se perigosos pelo descarte inadequado, vindo a contaminar o ar, o solo, as águas, causando mortandade de animais, destruição do solo, atingindo o próprio homem.

Assim dentre os princípios da legislação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, contidos em seu artigo 6.º, o inciso VII, trata da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. No comando normativo do artigo 30, do mesmo diploma legal, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos compete ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Assim, a efetiva participação democrática da sociedade na constituição dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos é a garantia do exercício de cidadania e proteção ao meio ambiente, que não deve findar na construção de um documento público, a participação da

sociedade deve prevalecer durante a execução das ações propostas, no monitoramento das informações e na cobrança de melhores resultados, bem como em praticar o consumo consciente, a fim de reduzir a produção de resíduos por embalagens dos produtos consumidos.

A responsabilidade pela efetividade da proteção ao meio ambiente é direcionada pela Constituição Federal ao Poder Público e à coletividade, adotando o texto constitucional a concepção de característica difusa do bem ambiental, dividindo a responsabilidade e deveres diante das dificuldades para a implementação de sua proteção.

Sob este prisma, no toante à responsabilidade civil sobre o meio ambiente, aduz Norma Sueli Padilha, citando o Paulo Affonso Leme Machado que:

O Direito Ambiental engloba as duas funções da responsabilidade civil objetiva: a função preventiva – procurando, por meios eficazes, evitar o dano – e a função reparadora – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos. Não é social e ecologicamente adequado deixar-se de valorizar a responsabilidade preventiva, mesmo porque há danos ambientais irreversíveis¹⁵.

Nessa esteira, Prado *apud* Otto Von Gierke¹⁶, informa que o legislador ordinário seguiu a linha da “Teoria da Realidade” (ou da Personalidade Real), pela qual a pessoa jurídica não pode ser considerada como um ser artificial, criado pelo Estado, mas sim um ente real (vivo e ativo), independente dos indivíduos que a compõem.

Do mesmo modo que, uma pessoa física, atua como o indivíduo, ainda que mediante procedimentos diferentes e pode, por conseguinte, atuar mal, delinquir e ser punida, a pessoa coletiva possui uma personalidade real, dotada de vontade própria, com capacidade de ação e de praticar ilícitos penais. Para tanto, o ente corporativo existe, é uma realidade social, é sujeito de direitos e deveres, e por conseqüência é capaz de dupla responsabilidade: civil e penal. Essa responsabilidade é pessoal, identificando-se como a pessoa natural.

Lado outro, de acordo com Norma Sueli Padilha¹⁷, a responsabilidade civil decorrente dos danos ambientais, mesmo reconhecidamente OBJETIVA, é alvo de grande

¹⁵ Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010. p. 285

¹⁶ PRADO, Luiz Regis, Direito Penal Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 81.

¹⁷ Op. cit. p. 286

debate se a mesma deve ser entendida como na teoria da responsabilidade civil denomina Responsabilidade Integral ou a responsabilidade decorrente do risco (aplicando as excludentes como: caso fortuito, força maior e a participação da vítima), vinculada ao risco integral. O que mais prevalece no Direito Ambiental é a idéia da responsabilidade por risco integral (art. 225, §3.º CF/88), apesar da tendência inovadora da Responsabilidade pelo Risco Parcial, com as excludentes sendo aplicadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora os planos de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos demonstram ser uma ferramenta de grande relevância à proteção do meio ambiente, sua efetividade não é totalmente presente na maioria dos municípios do Brasil, considerando os menores municípios e as capitais dos Estados e os grandes municípios, que sequer implementaram a coleta seletiva em todo o território, quiçá resolveram seus problemas de saneamento básico.

Pelo contrário, não é necessária a pesquisa em órgãos estatísticos oficiais para se ter a clareza da pouca eficiência pública, basta simples observação por cada cidadão em sua localidade, para perceber que o volume de resíduos sólidos tais como: materiais descartáveis aptos à reutilização, reciclagem, ou destinação ambientalmente adequada, continuam tendo a mesma destinação de coleta e descarte dos resíduos domésticos, depositados em aterros ou deixados em terrenos baldios e via públicas, e na mesma esteira os resíduos da construção civil, industrial, etc.

No aspecto da logística reversa, as organizações empresariais responsáveis pela ação, pela mobilização da obrigação legal, estão investindo em pontos de coleta, quando não em parcerias para retirada dos materiais como óleos lubrificantes, pneus e embalagens de agrotóxicos, ora pelo volume ora pelo manejo do material em si.

O legislador não poupou ninguém dentro da cadeia comercial, de consumo e do

serviço público, a responsabilidade e obrigação da logística reversa dos produtos elencados nos incisos do artigo 33 da Lei n. 12.305/2010, sendo: embalagens de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

No entanto, o legislador ordinário ao focar o compromisso efetivo dos fornecedores e consumidores, sobre a responsabilidade ao adequado descarte de algumas embalagens, priorizando taxativamente ações de logística reversa tais como as embalagens de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, etc. olvidou-se das embalagens em seus diferentes níveis de materiais, deixando de contemplá-las como alvo de preocupação efetiva das Políticas Públicas, na aplicação do princípio poluidor-pagador, e acabou oportunizando o relaxamento do fornecedor/revendedor e do consumidor, em manter um derrame inadequado de embalagens em aterros sanitários, quando não, em vias pluvias, córregos, etc, tornando-se um vetor de “poluição”.

O legislador poderia contemplar a inclusão no texto do §1.º, do artigo 33 a obrigação de investimentos, público e privado, em educação ambiental (art. 3.º, Lei n. 9.795/1999 – Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA), a fim de estimular de forma eficiente e eficaz à coleta seletiva, dentre outras formas para minimizar os impactos dos resíduos das embalagens em aterros sanitários, nas vias pluviais, na poluição de rios e do próprio oceano.

O consumidor, enquanto cidadão, ainda não foi, de fato, mobilizado a tomar uma consciência ambiental de responsabilidade e obrigação, como gerador de resíduos sólidos, ao adquirir no mercado produtos e suas embalagens, bem como os reflexos sobre sua responsabilidade no descarte irregular, e na mudança de hábito para um consumo consciente.

Com efeito, o meio ambiente não depende só de leis que assegurem a sua proteção, é necessária uma formação, ambientalmente, cidadã dos agentes econômicos nas relações de consumo, tanto o fornecedor quanto consumidor, que dada suas interferências no meio ambiente, tornam-se agentes políticos responsáveis pela mudança nos processos em toda a cadeia produtiva, quanto ao uso de recursos naturais, quanto no consumo de produtos, que ao se tornarem inservíveis, podem oferecer riscos ambientais.

A vertente da mudança cabe, assim, de um lado, ao Poder Público que deve, objetivamente, institucionalizar uma autoridade ambiental central (e única), para regulamentar os mecanismos da atuação da Administração Pública sobre o meio ambiente, de forma assertiva e precisa na execução da Política Governamental de Proteção Ambiental, sem criar espaços ou margem à insegurança jurídica.

Lado outro, a iniciativa das organizações empresariais, quando mobilizadas à implantação de programas, projetos, planos de ações à sustentabilidade, devem manter uma aproximação com o Poder Público, para que os resultados obtidos possam ser compartilhados e/ou serem sistematizadas as informações da evolução da qualidade ambiental, criando mecanismos em rede para maior divulgação de casos de sucesso, dentre outros instrumentos em transparência e participação, tão importantes na gestão e no gerenciamento de qualquer plano de ação.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Milenium, 2005.

GHEMAWAT, Pankaj. **Mundo 3.0. Como alcançar a prosperidade global**. Tradução Francisco Araújo da Costa. Porto Alegre: Bookman, 2012.

HART, Hebert L.A. **O conceito de direito**. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 2.ed. Lisboa:

Fundação Calouste Gulbenkian. 1994.

KOTLER, Philip. KELLER, Kevin Lane. **Administração de marketing**, tradução Mônica Rosemberg, Brasil Ramos Fernandes, Cláudia Freire, revisão técnica Dilson Gabriel dos Santos. 12. Ed. São Paulo: Person Prentice Hall. 2006, pp. 366 e 385.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros: São Paulo. 6.ed. 1996.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8.a Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 2013. p. 632.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010.

PHILIPPI JR. Arlindo. ROMÉRO. Marcelo de Andrade. BRUNA. Gilda Collet. **Curso de Gestão Ambiental**. 2. ed. Barueri: Manole, 2014.

PRADO, Luiz Regis, **Direito Penal Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

ROSA, Andre Henrique. FRACETO, Leonardo Fernandes. CARLOS, Viviane Moschini. **Meio Ambiente e Sustentabilidade**. Porto Alegre: Bookman. 2012.