

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

KARINE TAVARES MORAIS

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE
RESÍDUOS SÓLIDOS: IMPLANTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DO
PLÁSTICO.**

MACEIÓ

2015

KARINE TAVARES MORAIS

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE
RESÍDUOS SÓLIDOS: IMPLANTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DO
PLÁSTICO.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Paula Yone Stroh.

MACEIÓ

2015

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Maria Helena Mendes Lessa

M827c Morais, Karine Tavares.
 Conflitos socioambientais no contexto da política nacional de resíduos
 sólidos: implantação da logística reversa do plástico / Karine Tavares
 Morais. – Maceió, 2015.
 136 f.

Orientadora: Paula Yone Stroh.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de
Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em
Sociologia. Maceió, 2015.

Bibliografia: f. 116-129.
Apêndices: f. 130-133.
Anexos: f. 134-136.

1. Política nacional de resíduos sólidos. 2. Reciclagem do plástico.
3. Logística reversa. 4. Conflitos socioambientais. I. Título.

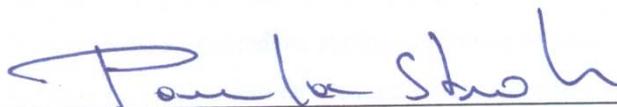
CDU: 316:332.821(81)

Folha de Aprovação

KARINE TAVARES MORAIS

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE
RESÍDUOS SÓLIDOS: IMPLANTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DO
PLÁSTICO.**

Dissertação de mestrado submetida ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas e aprovada no em 19/05/15
Orientadora: Profa. Dra. Paula Yone Stroh.

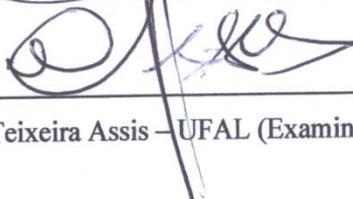


Profa. Dra. Paula Yone Stroh - UFAL (Orientador)

Banca examinadora:



Prof. Dr. Reynaldo Rubem Ferreira Júnior - UFAL (Examinador Externo)



Prof. Dr. Wendell Ficher Teixeira Assis - UFAL (Examinador Interno)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me iluminado nessa etapa tão difícil e, ao mesmo tempo, tão feliz da minha vida. Agradeço a minha família e a minha mãe, eterna parceira de vida, que me apoia e acredita em mim incondicionalmente.

Aos grandes amigos que fiz durante esse processo de dois anos, um mês e doze dias. Dentre os demais, não posso deixar de destacar, Manuella Vavassori, Manú, que foi um suporte imprescindível no primeiro ano de mestrado, quando minha vida teve uma mudança radical. Agradeço também ao meu amigo e conterrâneo Daniel Alves, que em um dos momentos mais difíceis dessa fase, foi incansável e não permitiu que eu deixasse de acreditar que essa jornada poderia ter um final feliz. E a outro amigo e conterrâneo Gabriel Neto, que foi importantíssimo pelo apoio psicológico e acadêmico na última fase desse difícil processo.

Agradeço a todos os professores do PPGS, aos técnicos administrativos e ao programa, principalmente a minha orientadora, Professora Doutora Paula Stroh pela confiança em mim, por ter acreditado no meu projeto de pesquisa e pelo aprendizado durante as sessões de orientações. Ao Professor Doutor João Vicente Costa Lima pelos ensinamentos na disciplina de Teoria Social Contemporânea, além da atenção e disponibilidade durante todo o período do Mestrado. E sou eternamente grata ao meu querido Professor Doutor Wendell Ficher por ter me apresentado de forma tão digna e autêntica a disciplina de conflitos socioambientais, assim me encontrei definitivamente no programa.

Grata a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro, o que possibilitou um equilíbrio psicológico e material.

RESUMO

Esta pesquisa pretende identificar os desafios presentes na implantação da responsabilidade compartilhada entre os atores principais da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com ênfase no Setor Industrial do Plástico, por ser este grande gerador de resíduos. O objetivo é o de recompor o histórico da tramitação da PNRS no Congresso Federal para entender como o setor industrial do plástico está respondendo às determinações legais diante da importância da gestão de um dos resíduos mais abundantes no meio ambiente. 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 os acordos setoriais entre o Poder Público e as entidades de representação empresarial. A investigação se apoia em pesquisa documental, mediante a qual foi possível identificar que as empresas do setor do plástico 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 de sistema de coleta seletiva da qual depende a indústria da reciclagem no Brasil e a Logística Reversa no país.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Reciclagem do Plástico. Logística Reversa. Conflitos socioambientais.

ABSTRACT

This research aims to identify the challenges present in the implementation of shared responsibility among the principal actors of the National Solid Waste Policy (PNRS), with emphasis on the industrial sector of plastic, because this large waste generator. The goal is to restore the historical processing of PNRS the Federal Congress to understand how the plastics industry is responding to legal requirements on the importance of managing one of the most abundant waste on the environment. The aim is to identify and characterize environmental conflicts embedded in the legal obligation of PNRS, given the economic interests of the industry and, in particular, such as streamline conflicts or hamper sectoral agreements between government and business representative bodies. The research is based on desk research, in which it was possible to identify the plastics sector companies resist the responsibility to bear the weight of the Reverse Logistics without the consideration of the public sector. It appears from the central role of the Ministry of Environment in mediating between economic agents and the representative institutions of the segments involved with the effective implementation of selective collection system which depends on the recycling industry in Brazil and Reverse Logistics in the country.

Keywords: National Solid Waste Policy. Plastic Recycling. Reverse Logistics. Environmental Conflicts.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1. CONTEXTO GLOBAL DA SOCIEDADE DE RISCO, SEUS EFEITOS COLATERAIS E SUAS ADEQUAÇÕES AMBIENTAIS..... | 21 |
| 1.1 Da Sociedade Industrial à Sociedade de Risco | 21 |
| 1.2 Sociedade de Consumo..... | 33 |
| 1.3 Lixo, Descarte e Indústria da Reciclagem..... | 38 |
| 1.4 Política ambiental no Brasil e conflitos socioambientais | 44 |
| 1.5 O Plástico..... | 48 |
| 2. LEGITIMIDADE SOCIAL DA PNRS: PRINCIPAIS CONFLITOS E ATORES SOCIAIS NOS 19 ANOS DE TRAMITAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS | 52 |
| 2.1 PNRS..... | 52 |
| 2.2 Longo processo de Tramitação no Congresso Nacional: Análise do Marco Zero da Política Nacional de Resíduos Sólidos no país (PL 203/91)..... | 57 |
| 2.3 Primeiros anexos do PL 203/91 até a constituição da Comissão Especial: de 1992 a 2000..... | 63 |
| 2.4 Quase uma década até a aprovação da lei: De 2001 a 2010..... | 75 |
| 3. LOGÍSTICA REVERSA: INSTRUMENTO DA PNRS BASEADO EM UMA RACIONALIDADE ECOLÓGICA OU ECONÔMICA?..... | 86 |
| 3.1 O Conceito de Logística Reversa: | 87 |
| 3.2 PNRS e as Diretrizes da Logística Reversa: | 93 |
| 3.3 Acordos Setoriais da PNRS (Mediação e Arbitragem):..... | 99 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 111 |
| REFERÊNCIAS | 116 |
| APÊNDICES | 130 |
| ANEXOS | 134 |

INTRODUÇÃO

A aprovação da Lei 12.305/10, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), proporcionou inúmeras reflexões sobre a sociedade, o desenvolvimento econômico, o consumo e o meio ambiente. Esses temas são tratados neste estudo, que busca analisar e interpretar como a PNRS tem sido absorvida e aplicada pelo setor industrial do plástico no que concerne à Logística Reversa.

O estudo é realizado em um panorama histórico social em que a relação sociedade e meio ambiente apresenta um desgaste que vem sendo provocado pelo uso não racional dos recursos naturais, pois o desenvolvimento tecnológico e o aumento do consumo tornaram os recursos naturais apenas meios para se atingir o expansionismo buscado pelo capital. Entretanto, esse processo trouxe inúmeras facilidades para a vida cotidiana, principalmente em relação aos usos indiscriminados de bens de consumo que se tornaram cada vez mais acessíveis. No entanto, por outro lado, o consumo e produção desenfreados também acarretam riscos e ameaças para a vida no planeta.

Dessa forma, uma das maiores ameaças é o descarte inadequado do lixo que figura como indicador relevante no que se refere a demonstrar o nível de desenvolvimento econômico de uma região. Consequentemente, quanto mais produção e consumo, provavelmente mais lixo ou resíduos sólidos descartados e produzidos. Com o passar dos anos, o descarte e a ausência de destinação ambiental adequada e satisfatória têm tomado uma proporção de perigo iminente para essa geração e para as próximas, pois os resíduos não são em sua plenitude de origem orgânica, boa parte deles é resultado da industrialização avançada e obsolescência da produção. Os resíduos sólidos são advindos dos pós-consumos de lâmpadas, das baterias de celular, das pilhas, dos isopores e dos infindáveis materiais plásticos, dentre outros industrializados, tomando uma dimensão bem mais perigosa do que os lixos de maior produção anterior, ou seja, mais ligados à subsistência. Por essa condição, a política ambiental de gestão dos resíduos sólidos em território brasileiro é urgente e se faz necessária a eficácia na sua execução.

A construção teórica de Giddens (1991) pondera a respeito de quão alarmantes são as consequências perversas trazidas pela sociedade de consumo e pela sociedade do descarte,

apoiadas por uma industrialização avançada e uma obsolescência da produção. Nesse tipo de sociedade de risco que já não se encontra mais latente (Beck, 2010), alcançamos um cenário nada positivo para as próximas gerações. O IBGE (2010) mostra que os vazadouros a céu aberto estavam presentes em 50,5% dos municípios brasileiros correspondendo a 19,8% da quantidade total, em massa, dos resíduos sólidos encaminhados para um destino final inadequado ambientalmente. Segundo Deus (2000) *apud* Deus; De Luca; Clarke (2004), diversos autores relacionam casos de doenças aos resíduos sólidos. Entretanto, a influência dos resíduos urbanos se faz sentir, principalmente, por vias indiretas, ou seja, a conexão Resíduos Sólidos – Vetor-Homem explica as trajetórias pelas quais pode ocorrer a transmissão de doenças oriundas da coleta e/ou disposição inadequada daqueles.

Assim, o consumo desenfreado continua sendo o maior catalisador da crescente geração de resíduos sólidos no meio ambiente físico. No Brasil, dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Urbana (ABRELPE, 2013) indicam aumento de 4,1% de resíduos sólidos entre 2012 e 2013. Também informa que cerca de 76 milhões de toneladas de resíduos foram gerados no ano de 2013. Para essa entidade, representante das empresas que atuam no campo de serviço de limpeza urbana, especificamente na área de coleta em domicílio, varrição, estações de tratamento de efluentes, destinação final de resíduos da indústria e de serviços de saúde, serviços na área de engenharia ambiental, dentre outros, na condição de concessionárias do poder público municipal, é justamente a destinação final o ponto mais deficiente no sistema de gerenciamento de lixo no país. Informa-se que em 2013, 41,7% dos resíduos foram para locais ambientalmente inadequados. Destes, a pesquisa específica que 28,8 milhões de toneladas/ano de resíduos sólidos urbanos seguiram para lixões ou aterros controlados, isso significa que todo dia eram descartadas 79 mil toneladas de resíduos inadequadamente, um volume bastante considerável. Notadamente, por todas essas ameaças e riscos (Beck, 2010) é urgente uma regulação eficiente para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil.

Nesse sentido, apesar da PNRS já ter sido regulamentada, e nela constar que em agosto de 2014 não deveriam existir em funcionamento lixões a céu aberto no território nacional, os dados comprovam que essa meta não foi alcançada. De acordo com o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, elaborado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), em 2011, 3.371 cidades brasileiras – 60,5% do total de municípios – deram destinação inadequada aos resíduos sólidos. O total, segundo o relatório, equivale a mais de 74 mil toneladas diárias de lixo jogadas em lixões e

aterros fora dos padrões estabelecidos pela lei. Ainda conforme o mesmo estudo, 6,4 milhões de toneladas de resíduos nem chegaram a ser coletadas. Segundo Massukado et al. (2013) 2.810 municípios brasileiros realizavam disposição inadequada ambientalmente de seus resíduos sólidos para lixões a céu aberto. A Confederação Nacional dos Municípios informou que em maio de 2014 ainda existiam cerca de 2.000 lixões a céu aberto (DANTAS, 2014), sem o menor indício de sua erradicação ou transferência de tecnologia para aterros sanitários. No sítio eletrônico do Senado Federal em 2014, porém, constava a informação que havia cerca de três mil lixões não erradicados no Brasil (SENADO FEDERAL, 2014b).

Além dos dados do Senado e da Confederação Nacional dos Municípios, a ABRELPE divulgou que no ano de 2013 o Brasil tinha 3.344 municípios que ainda praticavam destinação ambientalmente inadequada de seus resíduos sólidos, em porcentagem que ficava em torno de 60% dos municípios que figuravam na faixa negativa sobre a gestão dos resíduos sólidos no país. Outro dado alarmante que a ABRELPE divulgou para 2013 foi que 33,1% dos resíduos sólidos de saúde estavam sendo enviados para locais inadequados, lembrando que tal descarte envolve objetos contaminantes e tóxicos. (ABRELPE, 2013).

Apesar de a PNRS ter se tornado bastante conhecida pelos prazos em relação ao fim dos lixões e outras diretrizes bastante necessárias para a qualidade ou recomposição do ambiente físico brasileiro (transferência para a tecnologia dos aterros sanitários e implantação da coleta seletiva), a destinação irregular de resíduos já era proibida desde a lei 9.605/98 (BRASIL, 1998a). Portanto, essa situação já era tida como alarmante mais de uma década antes da aprovação da PNRS em 2010. Além destas, há a Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais do saneamento básico (BRASIL, 2007a). A Política Nacional de Resíduos Sólidos inovou com a indicação da substituição dos lixões pelos aterros sanitários. Essa era uma tendência que já vinha ganhando força no Brasil mesmo antes da Lei 12.305/10 (BRASIL, 2010a) ser regulamentada, porém ainda muito incipiente perante a degradação ambiental no solo brasileiro após décadas de descaso.

**Tabela 1 - Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos
Brasil - 1989/2008**

| Ano | Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos (%) | | |
|------|--|-------------------|------------------|
| | Vazadouro a céu aberto | Aterro controlado | Aterro sanitário |
| 1989 | 88,2 | 9,6 | 1,1 |
| 2000 | 72,3 | 22,3 | 17,3 |
| 2008 | 50,8 | 22,5 | 27,7 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2008.

Além desses dados, destacamos ainda as diferenças regionais sobre a não aplicação da lei referente ao fechamento dos lixões e, conseqüentemente, a não instalação de aterros sanitários. É sabido que na região nordeste, por exemplo, há um total de 1.598 cidades que não cumpriram a lei. Entre as capitais mais destacadas negativamente em outras regiões se encontram Porto Velho, Belém e Brasília (SENADO FEDERAL, 2014a).

Notadamente a destinação final dos resíduos sólidos brasileiros já foi bem mais preocupante. Em 1989, mais de 88% das unidades de destinação de resíduos sólidos eram lixões a céu aberto e somente 1% eram aterros sanitários. Fazendo um comparativo com 2008, é possível observar alguns avanços, pois nesse ano a relação foi de 50,8% de lixões contra 27,7% de aterros sanitários – o tipo mais indicado de tratamento. Os 22,5% restantes eram aterros controlados ¹ (IBGE, 2010). Contudo, a não erradicação dos lixões no Brasil é um problema que deve ser encarado e figura entre os objetivos da política ambiental brasileira.

Todos os dados acima ilustram uma realidade em que o descarte inadequado do lixo tornou-se um problema social e que precisa de uma política efetiva para sua regulamentação.

¹ **Aterro controlado** é uma fase intermediária entre o lixão e o aterro sanitário. Normalmente é uma célula adjacente ao lixão que foi remediado, ou seja, que recebeu cobertura de argila, e grama (idealmente selado com manta impermeável para proteger a pilha da água de chuva) e captação de chorume e gás. Esta célula adjacente é preparada para receber resíduos com uma impermeabilização com manta e tem uma operação que procura dar conta dos impactos negativos tais como a cobertura diária da pilha de lixo com terra ou outro material disponível como forração ou saibro. Tem também recirculação do chorume que é coletado e levado para cima da pilha de lixo, diminuindo a sua absorção pela terra ou eventualmente outro tipo de tratamento para o chorume como uma estação de tratamento para este efluente. Fonte: Lixão x Aterro. Disponível em: <<http://www.lixo.com.br/content/view/144/251/>>. Acesso em: abril de 2015.

Essa disposição inadequada causa transtornos como epidemias, poluição e acúmulo de resíduos nos esgotos, o que dificulta o saneamento e funcionamento das urbes, além de problemas relacionados às montanhas de lixo, levando famílias inteiras a trabalharem expostas a todo tipo de resíduos, inclusive tóxicos.

Podemos afirmar, portanto, que são indissociáveis as relações de dependência entre a problemática ambiental do fechamento dos lixões e a capacidade de efetivação da Logística Reversa, uma vez que esta depende da efetividade de políticas públicas de coleta seletiva e da gestão dos aterros sanitários, os quais estão interditados de receber materiais recicláveis, mas tão somente resíduos orgânicos. Além da questão ambiental preocupante e descrita acima pela disposição inadequada dos resíduos sólidos no país, a logística reversa é tratada como instrumento econômico e social na PNRS. Informamos que o teor sobre logística reversa utilizado no trabalho tem referência com o processo de retorno do produto pós-consumido ao fabricante ou a uma destinação ambientalmente correta, contanto que esse caminho inverso seja de responsabilidade do setor produtivo. O descarte inadequado resulta em baixa utilização do potencial de reciclagem brasileiro em relação à mão de obra ou força de trabalho perdida e a arrecadação que se perde em comparação a outros países. Sabe-se que em 2010, o Brasil deixou de arrecadar 8 bilhões de reais (MENDONÇA FILHO, 2013) por não reciclar seus resíduos devidamente. Essa situação de atraso econômico, social e pelo passivo ambiental que gera perante outros locais é devido a ausência no país de uma gestão de resíduos sólidos com sua responsabilização devidamente compartilhada entre os entes federados, o setor privado, além da coparticipação da sociedade. Além disso, há no Brasil cerca de 400 mil catadores (as) (MNCR, 2014) que realizam o trabalho de retirada dos resíduos sólidos recicláveis nas cidades brasileiras, mas ainda não são incluídos de forma plena, oficial e organizada nos processos de logística reversa existentes no país.

No Brasil, após dezenove anos de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada, em 2010, a PNRS. A partir daí, tem-se o surgimento de regulação ambiental contrária à contínua geração de resíduos descartados inadequadamente e sem responsabilização de seus geradores e consumidores, além de uma emergência na gestão municipal com aval de uma agência pública federal para o gerenciamento de resíduos sólidos no país. De acordo com a PNRS, ficou determinado que todos os lixões do país deveriam ter sido fechados até o dia 2 de agosto de 2014 e que os resíduos sem possibilidade de reciclagem deveriam ser

encaminhados para um aterro sanitário². Dentre os instrumentos presentes na PNRS, a logística reversa recebeu especial atenção neste trabalho, através da concepção da indústria da reciclagem e suas ferramentas.

Diante desse cenário, temos a institucionalização da PNRS a partir da Lei 12.305/10 que decreta no:

Art. 1º Esta lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. (BRASIL, 2010a)

Nesse sentido, a PNRS tem como objetivos:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- I – proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
- II – não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- III – estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
- IV – adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
- V – redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
- VI – incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
- VII – gestão integrada de resíduos sólidos;
- VIII – articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
- IX – capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;
- X – regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
- XI – prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:
 - a) produtos reciclados e recicláveis;
 - b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

² Por aterro sanitário entende-se uma obra de engenharia bem planejada capaz de garantir a proteção necessária para evitar a contaminação do solo, onde o chorume e o gás metano devem ser tratados (Bervique, 2008).

XII – integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII – estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV – incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;

XV – estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. (BRASIL, 2010a).

Notadamente são encontrados nos objetivos da PNRS uma diversidade de temas. Entre eles, destacamos: o comprometimento da política em relação ao fomento de desenvolvimento econômico e inclusão social, a necessidade de uma excelência na gestão pública dessas diretrizes, as preocupações voltadas à saúde pública, e os projetos com base na sustentabilidade econômica, social e ambiental, entre outros. Com isso, podemos basear a relevância de um estudo que busca analisar a PNRS a partir de fatores imprescindíveis para qualidade de vida em sociedade e preservação do meio ambiente, dentre os demais, a implantação da logística reversa.

Dessa forma, o não cumprimento de metas primordiais da PNRS, dentre elas, erradicação dos lixões, instalação de aterros sanitários, inclusão social dos catadores de materiais recicláveis no processo de logística reversa e implantação da coleta seletiva, pode significar uma situação eminente e catalisadora potencial de um aumento da degradação social e ambiental através de mais montanhas de lixo a céu aberto, poluição nos recursos hídricos, no solo e até visual, além dos resultados insalubres e que contribuem para os problemas de saúde pública, cada vez mais relacionados à disposição inadequada ambientalmente dos resíduos sólidos urbanos.

Em suma, o aumento do consumo e, conseqüentemente, o descarte inadequado, a baixa capacidade da gestão pública de gerenciar os resíduos, a incipiente responsabilidade de gerenciamento entre geradores de RS, dentre os quais destacamos os setores produtivos, além dos prazos não executados em relação à concretude das metas da PNRS e, principalmente, a dificuldade do consenso entre os atores (setor privado, poder público e sociedade civil organizada) relacionados aos acordos para implantação da logística reversa no país, evidenciam a necessidade de um olhar sociológico sobre o objeto, além de contribuir para as indagações e encaminhamentos que foram realizados na escrita do trabalho. Como também se faz necessário averiguar como tais diretrizes, objetivos e princípios são aplicados no âmbito do objeto desse estudo, a partir da sua execução institucional, através da reconstituição dos 19

anos de tramitação no congresso nacional, da lei aprovada em 2010, dos acordos setoriais relativos à implantação da logística reversa, das propostas por coalizão empresarial e os retornos às consultas públicas.

A pesquisa toma como ponto de partida o estudo das possibilidades de execução da legislação ambiental brasileira reguladora da gestão de resíduos sólidos, em um contexto de aumento exponencial de sua produção social. Trata-se de um fenômeno social inerente ao que Ulrich Beck (2010) define como “sociedade de risco”, a partir da industrialização avançada produtora deste tipo de sociedade.

Assim, o estudo tem como objetivo principal entender como o setor industrial do plástico está respondendo ao princípio da Logística Reversa determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e ainda, como objetivos específicos: reconstituir de forma descritiva e analítica o histórico da tramitação da PNRS no Congresso Federal; identificar a importância da gestão de um dos resíduos mais abundantes no meio ambiente, o plástico, e assinalar os desafios de ordem institucional presentes na implantação da responsabilidade compartilhada entre os atores principais da PNRS no que tange, em particular, ao Setor Industrial do Plástico, por ser este um grande gerador de resíduos. Nestes registros, 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 os acordos setoriais entre o Poder Público e as entidades de representação empresarial, inclusive o da indústria da reciclagem dos materiais plásticos.

Para alcançar os objetivos do trabalho optamos por realizar um estudo de tipologia qualitativa com as técnicas de pesquisa documental e análise de discurso. Esses modelos são usados por proporcionar uma visão geral do campo e identificar suas características (GIL, 1987). Portanto, nesse estudo qualitativo foram realizadas todas as fases pertinentes para tal tipo de pesquisa, dentre elas a etapa exploratória para conhecimento primário sobre o assunto; posteriormente, utilizamos as técnicas para o alcance dos objetivos da pesquisa. Assim, trabalhamos com 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).

A pesquisa se divide em dois momentos principais que se complementam e foram essenciais para a construção do trabalho. O primeiro é um estudo bibliográfico em que se

buscou colher dados e informações sobre a PNRS através de artigos científicos que tratavam da temática, com o objetivo de identificar o estado da arte. Isso foi complementado com uma leitura da teoria sociológica no intuito de identificar modelos analíticos que contribuíssem com o trabalho.

Durante essa reflexão inicial, foram realizadas leituras exploratórias em artigos das áreas de saúde pública, engenharias e de ciências sociais aplicadas, o que proporcionou um conhecimento interdisciplinar do tema, visto que no primeiro momento exploratório poucos artigos oriundos das ciências sociais tinham como objeto a PNRS, o que gerou uma hipótese da temática estar sendo mais debatida pelas áreas que se vinculam à produção e/ou à prevenção do que pela área social. Essa condição levou a leitura de algumas teorias sociológicas como Giddens (1991), Beck (1997, 2010), Boltanski e Chiapello (2009), Bauman (2008), Baudrillard (1975), Ignacy Sachs (2000), numa pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica para Severino (2002, p. 77) tem, por objetivo, “a descrição e a classificação dos livros e documentos similares, segundo critérios, tais como autor, gênero literário, conteúdo temático, data, etc”. Nesse sentido, os autores pesquisados são de fundamental importância para a construção teórica deste trabalho, sendo, portanto, vital a pesquisa bibliográfica.

Esse momento da pesquisa foi necessário por dar um rigor sociológico e uma orientação em termos analíticos às questões levantadas no trabalho. Destacamos a ideia de Giddens em “As Consequências da Modernidade” (1991) e o conceito de sociedade de risco em Beck (2010). O conhecimento sobre a sociedade de consumo de Bauman e Baudrillard sustentou o problema social que iniciava a investigação. Ignacy Sachs contribuiu para o entendimento da dialética entre desenvolvimento versus meio ambiente, consequentemente Boltanski e Chiapello contribuíram para a ideia do capital internalizar as críticas e se reinventar a partir delas. Nesse contexto, observamos a absorção da ideia da sustentabilidade no contexto de construção das políticas públicas ambientais.

Ao lado do estudo teórico, abriu-se a oportunidade de participar de cinco eventos relacionados ao tema de resíduos sólidos, dentre os quais, quatro fizeram parte da agenda da IV Conferência Nacional de Meio Ambiente realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, quais sejam:

- Pré Conferência Metropolitana de Meio Ambiente: Resíduos Sólidos, no dia 24 de julho/2013, realizada na Secretaria Municipal de Preservação do Meio Ambiente (SEMPMA), em Maceió;
- Conferência Metropolitana de Meio Ambiente, realizada em 08 de agosto no auditório do CECA / UFAL, na cidade de Rio Largo, na qual foram eleitos os delegados de Maceió à Conferência Estadual, cuja delegação tivemos a oportunidade de integrar;
- Conferência Estadual de Meio Ambiente, realizada em 23 e 24 de agosto/2013 no Centro de Convenções Ruth Cardoso, cuja programação contou com participantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e na qual foram eleitos os delegados representantes de Alagoas na 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA).
- Posteriormente, na 4ª CNMA, em Brasília, entre 23 a 27 de outubro/2013, participamos do evento na condição de convidadas. Estavam presentes representantes do poder público (MMA), sociedade civil organizada (Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis), representantes das coalizões empresariais dos setores produtivos e incluídos nos acordos setoriais. Tendo por tema central a questão dos resíduos sólidos, a conferência contribuiu decisivamente para o levantamento de questões relevantes para a tessitura deste trabalho.
- Finalmente, no âmbito de eventos públicos, participamos do IX Recycle Cempre, realizado em São Paulo nos dias 05 a 07 de novembro/2013 e organizado pela entidade Compromisso Empresarial para a Reciclagem, que atua em parceria com o setor produtivo do químico e do plástico nacional. Estiveram presentes representantes de grandes empresas e do poder público.

Além desses, houve participação, como observadora, em 2014 e 2015, nos eventos em curso no estado de Alagoas relativos à implantação do Plano Estadual de Resíduos Sólidos. Dentre eles, eventos relacionados ao Programa Alagoas Catador, organizados pela Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplande). Ademais, tivemos a oportunidade de estar na Reunião Pública - Diagnóstico dos Resíduos Sólidos no Estado de Alagoas (Região Metropolitana), evento que faz parte da etapa inicial da confecção do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do estado de Alagoas, realizada dia 28 de abril de 2014, em Maceió e, em 2015, no mês de fevereiro, sendo este a continuação do anterior.

Assim, a partir da observação desses eventos, pudemos identificar os conflitos de interesses entre os setores envolvidos no âmbito da responsabilidade compartilhada (Poder público, Setor privado e Sociedade Civil organizada), esta sendo uma das diretrizes principais da PNRS. Durante a 4^o Conferência Nacional de Meio Ambiente, presenciamos um demonstrativo deste conflito, que foi descrito (Apêndice A) e referenciado no capítulo 3.

O segundo momento dessa investigação foi constituído de uma análise documental que foi realizada durante todo o período de pesquisa e se iniciou com a leitura e uma análise crítica da Lei 12.305/10 e seus decretos, além de visitas periódicas a documentos que tratavam do tema. (...) “A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Essas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (Lakatos e Marconi, 2003, p. 174). Os documentos que foram selecionados para figurar seguiram o seguinte critério: ser documento oficial e de fácil acesso público com a temática sobre a PNRS (Leis, Diário Oficial, Proposta de acordo setorial, matérias informativas divulgadas por agentes envolvidos com PNRS). Essa leitura crítica aconteceu concomitantemente à leitura de conteúdo analítico, possibilitando a construção de um debate amplo e com densidade teórico-conceitual acerca da PNRS e a implantação da logística reversa.

Após esse processo, evidenciamos a necessidade de compreender a tramitação do PL 203/91 (BRASIL,1991) que originou a PNRS. Esse momento foi necessário para identificar os conflitos na construção da política estudada. Esse processo se deu com o acesso ao material disponível no site da Câmara dos Deputados³ sobre a tramitação da PNRS, quando foi realizada a análise de discurso que, segundo Minayo (2004), é a exposição das contradições e dos conflitos existentes em uma dada realidade, pois é construída a partir do emaranhado de desafios ideológicos que expressa o repertório de uma época e de um grupo social; portanto a compreensão do discurso exige a compreensão das relações sociais que este expressa. Complementando, e com base na teoria de Michel Pêcheux descrita por Caregnato e Mutti, (2006), a análise de discurso aborda a relação língua-sujeito-história desvendando o sentido do conteúdo estudado, possibilitando identificar temáticas específicas para os documentos que

³ BRASIL. Projeto de Lei. n. 203 de 1^o de abril de 1991. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. **Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2. Abr. 1991. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>>. Acesso em: setembro de 2014..

compõem o *corpus* da pesquisa, o que possibilitou dar ênfase a temáticas relevantes para o objeto, no caso, a implantação da logística reversa no setor produtivo do plástico.

A junção dessas técnicas possibilitou a identificação e construção de categorias de análise encontradas nos documentos pesquisados na tramitação do PL 203/91 até a aprovação da lei. As reflexões realizadas na interpretação da PNRS possibilitaram a identificação de categorias que revelam os interesses e conflitos implícitos na construção da política e até posteriormente a sua aprovação. As categorias de análises destacadas foram: a abrangência da conceituação sobre RS durante o processo de construção da PNRS, resíduos perigosos, incineração, institucionalização dos órgãos ambientais no Brasil, reciclagem, e implantação da logística reversa.

Nesse contexto, também utilizamos a teoria de Wolfgang Sachs (2002) sobre sustentabilidade versus globalização e as grandes corporações desterritorializadas no Brasil e a influência dessas nos conflitos socioambientais na tramitação da política até a mediação e arbitragem dos acordos setoriais que vão ser decisórios para a implantação da logística reversa no país. Nesse momento, apoiamos-nos em autores da sociologia ambiental crítica que estudam conflitos socioambientais nas mais diversas arenas, dentre os demais, Acselrad (2010), Zhouri (2008, 2010).

Apresentamos esta investigação, portanto, em três momentos:

O primeiro capítulo trata da transição da sociedade industrial à sociedade de risco, ambas sustentadas pela sociedade de consumo. Nessa problemática, foi abordado o início da sociedade de descarte e a inclusão da indústria da reciclagem no escopo da cadeia produtiva do plástico. Além disso, observamos, com apoio de teorias aplicadas, o início da política pública ambiental no Brasil e a inserção do setor produtivo do plástico no mercado nacional e, por consequência, sua necessidade de gestão.

No segundo capítulo, analisamos a PNRS a partir das categorias de análises a serem destacadas na reconstituição dos 19 anos de tramitação da política no Congresso Nacional. Foram identificados os conflitos de interesses, os atores sociais envolvidos e a construção da legitimidade social da lei.

No último capítulo, fazemos uma argumentação sobre o contexto e conceito histórico da logística reversa, além de uma breve análise de discurso sobre as racionalidades presentes na lei e, por fim, analisamos a situação dos acordos setoriais referentes ao objeto de estudo, no

caso ao grupo de embalagem em geral e suas 22 associações da coalizão referida. Posteriormente, as considerações finais dando ênfase às categorias de análise identificadas no PL 203/91 e na PNRS, além da situação de governança em relação aos acordos setoriais.

1. CONTEXTO GLOBAL DA SOCIEDADE DE RISCO, SEUS EFEITOS COLATERAIS E SUAS ADEQUAÇÕES AMBIENTAIS.

Este capítulo trata das fases de transição do capital que reverberaram numa sociedade de riscos. As etapas destacadas são a sociedade industrial e suas quatro revoluções impulsionadas pela industrialização avançada em suas últimas edições, além de uma forte reestruturação produtiva e reinvenção capitalista (Boltanski e Chiapello, 2009) até o momento nomeado sociedade de risco. Essa última, inicialmente em fase latente, porém com efeitos colaterais visíveis que indicam que as ameaças não estão mais distantes e desiguais. Todo esse contexto é tratado como sendo sustentado por uma sociedade de consumo cada vez mais envolvida pelo tempo do consumo pontilhistas, ou seja, instantâneo. Assim, o descarte se torna cada vez mais habitual e irresponsável.

Nesse caminho, inicia-se a reflexão sobre o lixo, os resíduos e suas tipificações e normas, além de sua realidade no Brasil com seus índices de produção, consumo, reciclagem, coleta seletiva, entre outros. Concomitantemente, aborda-se a urgência de políticas públicas ambientais regulamentadoras da gestão do lixo no país baseadas em modelos de responsabilidade compartilhada, estes já realizados em países ditos desenvolvidos. Finalizando a primeira fase deste trabalho, elucidam-se inicialmente os prazos, a homologação da PNRS e seus eixos prioritários. Assim, a princípio abordamos as categorias principais para a gestão da PNRS que ainda estão em aberto, como os acordos setoriais relacionados às obrigadoriedades da execução da logística reversa e a responsabilização do setor privado perante o ciclo de vida de seus produtos. A partir daí, é destacado o caso do setor produtivo do plástico e inicia-se a abordagem sobre a necessidade de gestão urgente de um dos resíduos mais perigosos e dispostos inadequadamente no meio ambiente, o plástico. Todo esse contexto toma como seu início emblemático a fase de transformação das bases de uma sociedade pré-moderna para a moderna.

1.1 Da Sociedade Industrial à Sociedade de Risco

A modernidade trouxe uma série de modificações estruturais na vida em sociedade. Para iniciar esta sessão, torna-se necessário destacar esse período histórico como sendo substancial para mudanças na organização social e das práticas da época até os dias atuais

com suas devidas atualizações. Para Giddens (1991), a fase de ruptura com a pré-modernidade é simbolizada pelo fim da “grande narrativa”, através da qual somos inseridos na história como seres tendo um passado definitivo e um futuro previsível. A modernidade seria caracterizada pelo desaparecimento da grande narrativa. As certezas iniciam seu desvanecimento neste momento histórico que acarretou uma infinidade de novas dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais e que transformaram a modernidade de forma impensável ulteriormente.

Os modos de vida produzidos pela modernidade nos desvencilharam de todos os tipos tradicionais de ordem social, de uma maneira que não têm precedentes. Tanto em sua extensionalidade quanto em sua intencionalidade, as transformações envolvidas na modernidade são mais profundas que a maioria dos tipos de mudança característicos dos períodos precedentes. (GIDDENS, 1991, p. 10).

Dessa forma, a partir da fala de Giddens, e para melhor compreender a instituição da sociedade do descarte, é necessária uma retrospectiva histórica no intento de situar o processo que levou a humanidade ao consumo e descarte desenfreados.

Assim, no novo modo civilizacional e sua diversidade de instrumentos de mudanças há como grande divisor entre o fim da fase pré-moderna e a posterior as discontinuidades entre as instituições tradicionais perante as modernas. Para isso, houve uma série de fatores que corroboraram para essa modificação nas estruturas, desde a quebra da hegemonia política da nobreza e igreja e conseqüente instituição desse poderio para a burguesia, a partir da Revolução Francesa e, posteriormente, amparada pela transferência histórica dos parâmetros da sociedade de escassez para a sociedade industrial.

Depois da 1ª Revolução Industrial, a burguesia precisou se reinventar em suas relações de produção, assim são reconhecidas quatro revoluções industriais⁴ a partir desse

⁴ 1ª Revolução Industrial (1760 – 1860): As indústrias aparecem especialmente na Inglaterra. O carvão era o principal combustível para o funcionamento das máquinas. Havia o predomínio da indústria têxtil, além de ferro na construção de máquinas. Destacam-se as péssimas condições de trabalho e precárias condições de segurança do trabalhador na época. (BEVILÁQUA, 1998).

2ª Revolução Industrial (1860 – 1945): Fase de expansão industrial na França, Bélgica, Holanda, Itália, Alemanha, Estados Unidos. O petróleo é principal combustível utilizado e força motriz da energia elétrica. Nesse cenário houve espaço para uma diversificação industrial com o surgimento dos setores eletroeletrônico, químico, metalúrgico, substituiu-se o ferro pelo aço. Enquanto isso há uma melhora considerável das condições do trabalho devido ao fortalecimento dos sindicatos. (BEVILÁQUA, 1998).

3ª Revolução Industrial (1945 -): Etapa em que tem relevância a ampliação da capacidade produtiva, além de avanço tecnológico na informática, robótica, engenharia genética, química, biotecnologia, armamentos, telecomunicações, internet., com ênfase na fase de obsolescência da produção, ou seja, rápida atualização e substituição dos produtos industrializados. Em plena sociedade de consumo, observa-se a padronização dos hábitos de consumo e criação de mercados de nicho (ano 2000 em diante).

período. Segundo Beck (1997, p. 39), “a revolução industrial também conduz à modernidade industrial. Isso proporciona permanentemente aos donos do capital, à classe média empresarial, o direito a permanente inovação”.

Nesse sentido de espaço contínuo para mudanças, a sociedade de escassez ganhou uma maior margem de sobrevivência na modernidade industrial, a sua transferência para a sociedade industrial se originou na produção de riqueza material e de promessa a maior acessibilidade de bens e recursos para todos. Porém o que se deu foi a separação cognitiva e física do homem da natureza, uma mobilidade do campo para as cidades com o intuito de perpetuar a criação do Exército Industrial de Reserva⁵ e a obrigatoriedade na adesão à modernidade, sem possibilidade de negativa.

A 1ª revolução industrial impôs a vivência de uma série de movimentos, que influenciaram diversos setores do cotidiano relacionados à nova e exponencial vida nas cidades, e o distanciamento físico e ideológico do homem ao campo (natureza), passou-se então a humanizar a natureza (BECK, 2010). O trabalho em oficinas e, posteriormente, em fábricas impulsionadas por suas maquinarias trouxe ao trabalhador um processo repetitivo e tirou deste qualquer envolvimento concreto com a produção e a porção privada que ele por ventura poderia obter, sobrando para ele o trabalho assalariado trocado como mercadoria. Nesse contexto, inicia-se também um processo destrutivo do meio ambiente, cada vez mais posicionado como mero recurso natural para a expansão da atividade econômica em ascensão (GIDDENS, 1991).

Assim, a sociedade industrial inaugurou uma era de expansão material e produtiva nunca antes imaginada, sedimentada pelo progresso em cada uma de suas etapas. Essa era foi

4ª Revolução Industrial (atual): Período da Nanotecnologia. Esta pode ser entendida como a criação de dispositivos e materiais funcionais, utilizando-se o controle da matéria na escala de nanômetros (pequenas dimensões). A “moda” agora é de fazer as coisas mais práticas e simples no cotidiano. Os objetos são menores e mais práticos. A nanotecnologia está presente na medicina, química, física quântica, indústrias, etc. * Fonte: PRIEB, S. **A Classe Trabalhadora diante da terceira revolução industrial**. Campinas – SP: UNICAMP.

⁵ Para Marx, em *O Capital*, “(...) No entanto, a acumulação capitalista produz constantemente – e isso em proporção à sua energia e às suas dimensões – uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no concernente às necessidades de aproveitamento por parte do capital”. “(...) O exército industrial de reserva pressiona durante os períodos de estagnação e prosperidade média o exército ativo de trabalhadores e contém suas pretensões durante o período de superprodução e paroxismo. A superpopulação relativa é, portanto, o pano de fundo sobre o qual a lei da oferta e da procura de mão de obra movimentada”. * Fonte: MARX, K. **O Capital** (Crítica da Economia Política) – Cap. XXIII – A lei geral da acumulação capitalista, L1, vol.2, pp. 712-827. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

difundida como saída para a miséria vivida durante a sociedade de escassez e pouco foi vislumbrado que a base dessa produção acarretaria um futuro desastroso. Beck (2010), em seu livro *Sociedade de Risco*, faz alusão à produção social da riqueza essencialmente acompanhada pela distribuição de riscos. No desenvolvimento de seu pensamento, ele elucida sobre essa fase de transição, em que a distribuição da riqueza tem base ou justificativa na sociedade da escassez, ou seja, na iminência da fome, ou ainda mais, na autêntica carência material.

A sociedade de risco é consequência da sociedade industrial, que tem origem na Revolução Industrial. Assim, instala-se a nova categoria analítica da sociedade de risco vinculada aos excessos da modernização, que são apoiados pelo pulso contínuo da produtividade. O advento da sociedade de risco resulta em ameaças ao nosso estilo de vida (modelo da sociedade industrial), à política, à economia, à família, à cultura, ao meio ambiente, ao trabalho, ou seja, uma ameaça global. Segundo Beck (2010, p. 23), “(...) até o reboque das forças produtivas exponencialmente crescentes no processo de modernização, são desencadeados riscos e potenciais de autoameaça numa medida até então desconhecida.”

Em um segundo momento, no livro *Modernização Reflexiva*, Beck (1997) chama a atenção para a ideia da “modernização da modernização”, em que faz um paralelo entre a modernização simples como a reincorporação das relações sociais tradicionais pelas relações da sociedade industrial e, posteriormente, na fase reflexiva, há uma nova apropriação da etapa anterior sobre uma nova modernidade. Esta última, acarretando na obsolescência da sociedade industrial e a emergência da sociedade de risco.

Isso se explica pelas forças destrutivas impulsionadas pela industrialização avançada após a segunda guerra mundial, já entrando na 3ª Revolução Industrial, esta com características de ampliação da capacidade produtiva, potencial relevante de avanço tecnológico, simultânea atualização e substituição dos produtos manufaturados. Assim, tem início à sociedade de descarte (inadequado ambientalmente) a partir da obsolescência da produção⁶. Sobre isso, Beck (1997, p.12) ressalta que “este novo estágio, em que o progresso

⁶ **Obsolescência Programada**, também chamada de **obsolescência planejada**, é quando um produto lançado no mercado se torna inutilizável ou obsoleto em um período de tempo relativamente curto de forma proposital, ou seja, quando empresas lançam mercadorias para que sejam rapidamente descartadas e estimulam o consumidor a comprar novamente. Fonte PENA, R. A. **obsolescência programada** www.brasilecola.com/geografia/obsolescencia-programada.htm

pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica é o que eu chamo de etapa da modernização reflexiva”.

Consequentemente, a sociedade de risco recém-inaugurada ganha fôlego a partir dos anos 70, apresentando duas fases, sendo que em uma delas há a separação definitiva em relação à sociedade industrial. No primeiro cenário, a sociedade de risco é dita como residual, os riscos estão latentes, além de que a conjuntura ainda demonstra ter resquícios da sociedade industrial e de sua negação à produção das ameaças mantidas para sua expansão. (BECK, 1997).

No segundo cenário, diferentemente, os perigos estão claramente definidos como sendo originados pela industrialização e suas instituições basilares, elegem-se os culpados pela situação de risco que se apresenta e que se teme para as futuras gerações. (BECK, 1997). Para Beck (1997, p. 16), “a transição do período industrial para o período de risco da modernidade ocorre de forma indesejada, despercebida e compulsiva no despertar do dinamismo autônomo da modernização seguindo o padrão dos efeitos colaterais latentes”.

Para Anthony Giddens, na sua obra *Consequências da Modernidade* (1991), as noções básicas de segurança, perigo, confiança e risco tomaram uma significação e consistência não obtidas anteriormente. O fenômeno da modernidade tornar-se-ia possível por estas e outras modificações internalizadoras da mudança estrutural que trouxe aprovações quase generalizantes para o processo de industrialização inicialmente, mas, com o passar dos anos, pouco se conferiu aos méritos deste processo que, em seu início, foram logrados como inerentes ao progresso pelos seus estudiosos e crédulos.

O termo pauperização civilizacional, encontrado no segundo capítulo de *Sociedade de Risco* de Beck, faz uma comparação entre a pauperização que a sociedade capitalista fez surgir nas divisões das classes (como dizia Marx, entre Burguesia e Proletariado e seu Exército Industrial de Reserva) com as especificidades da “miséria” intitulada na sociedade de risco. No primeiro momento, a pauperização era relacionada à escassez material. Na sociedade de risco não existe ausência material na mesma proporção do primeiro momento, em plena sociedade essencialmente consumista o temor vem do autoaniquilamento que o mundo parece perseguir.

Nessa medida, os problemas surgidos nesse caso tampouco podem – como no século XIX – ser superados pelo aumento da produção, pela redistribuição, pela extensão

das garantias sociais etc., exigindo, em lugar disto, seja uma específica e massiva “política da contrainterpretação” (aspas do autor), seja uma fundamental reelaboração e reprogramação do paradigma vigente da modernização. (BECK, 2010, p. 63)

A ideia da autoconfrontação é considerada no momento em que a sociedade identifica quem são os causadores diretos, por vezes indiretos, de lixões a céu aberto, oceanos de plásticos, epidemias alarmantes na área de saúde pública, dentre outras ameaças. Essa “descoberta” analisada na obra de Ulrich Beck (1997) e utilizada também para definir o processo de Modernização reflexiva não poderia ser assimilada no sistema da sociedade industrial. Antagonicamente, as certezas antes presenciadas no início da modernização simples caem por terra na continuidade dos processos de forças produtivas autônomas e irreversíveis. Assim, surgem as ameaças que começam a ser questionadas e confrontam a sociedade industrial, dando fim as suas bases institucionais.

A sociedade de risco toma corpo e, apesar do seu divulgado *vácuo político*, termo utilizado por Beck (2010), é palco para uma diversidade de reivindicações e conflitos socioambientais, porém, neste embate, paradoxalmente o mercado se posiciona como possibilidade de solução das ameaças e riscos. No caso da construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o setor privado passa 19 anos “esquivando-se” de sua responsabilidade compartilhada sobre os resíduos sólidos que gera, até o momento em que, por força de lei, é obrigado a aderir à responsabilização, embora a aplicação da logística reversa, responsabilidade do setor privado, seja uma das únicas diretrizes da PNRS que não teve prazo para sua execução. Notadamente, é visível este posicionamento quando analisamos os instrumentos de políticas ambientais, no caso os acordos setoriais relativos à logística reversa preconizada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, que responsabilizam o mercado (como não poderia deixar de ser) e este, por sua vez, assume o papel, após décadas de negativas, de sua responsabilização referente ao pós-consumo.

O setor privado se reveste em coalizões empresariais dispostas a dividir os custos, no entanto pouco se observa como se dará a estrutura dessa fiscalização referente à implantação da logística reversa por grupo de trabalho. Para esta pesquisa o foco se dará no acompanhamento da câmara setorial referente à embalagem em geral, dentre as demais, as embalagens plásticas. Torna-se constante a ideia de distribuição de responsabilidades, sem vislumbrar uma mudança nas relações de produção, ou seja, a causa mestra (produção e consumo ilimitados) das ameaças não se esgota, mesmo em tempos de crise ambiental deflagrada. No decorrer do trabalho, discutiremos mais sobre isso.

Com o advento da sociedade de risco, os conflitos da distribuição em relação aos bens (renda, empregos, seguro social), que constituíram o conflito básico da sociedade industrial clássica e conduziram às soluções tentadas nas instituições relevantes, são encobertos pelos conflitos de distribuição dos “malefícios” (aspas do autor). (BECK, 1997, p.17).

Dando prosseguimento aos debates que se encontram nas obras *Consequências da Modernidade* (Giddens, 1991) e *Sociedade de Risco* (Beck, 2010), os dois autores, Giddens e Beck, enfatizam o sentimento de incertezas, a partir do descontrole advindo dos processos excessivos da modernidade, apresentado à humanidade. A transição inicial e constantemente reflexiva das práticas tradicionais para o moderno trouxe um cenário potencialmente destrutivo, como revela o objeto-problema desta pesquisa, sendo esse a implantação da logística reversa no Brasil, ou seja, a necessidade de se dar uma destinação final ambientalmente adequada com responsabilização do setor produtivo ao montante de resíduos sólidos gerados anualmente no País.

Podemos identificar, ainda, como sendo consequência aparente da modernidade e de suas instituições abstratas⁷, o processo de globalização⁸. O sistema capitalista com sua ordem social competitiva, uma industrialização que influencia os termos das relações antes respeitadas e regulamentadas entre homem e natureza, uma separação social em benefício de um poder econômico em detrimento do político, todas essas características do capital se reiventam ainda com mais força através da globalização (Sachs, 2002). Assim deu-se a “corporificação” deste poderio a partir das multinacionais e seu capital transnacional sobrepondo-se aos Estados-nação (GIDDENS, 1991). No caso dos conflitos socioambientais encontrados na tramitação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e na implantação da logística reversa no país, podemos observar este poderio econômico se sobrepondo ao Estado e conseqüentemente sobre o bem-estar da população.

⁷ Para Giddens, Os sistemas abstratos propiciaram uma boa dose de segurança na vida cotidiana que estava ausente nas ordens pré-modernas. Para se fazer a viagem é necessário apenas um mínimo de preparação (obtenção do passaporte, do visto, da passagem e dinheiro) — nenhum conhecimento da trajetória real é necessário. Uma grande quantidade de conhecimento do "ambiente" é requerida para embarcar no avião, e este é um conhecimento que foi filtrado dos sistemas peritos para o discurso e a ação de leigos. É preciso saber o que é um aeroporto, uma passagem aérea e muitas outras coisas. Mas a própria segurança na viagem não depende do domínio da parafernália técnica que a torna possível. A confiança em sistemas abstratos é a condição do distanciamento tempo-espaco e das grandes áreas de segurança na vida cotidiana que as instituições modernas oferecem em comparação com o mundo tradicional.* (Giddens, 1991. p. 101).

⁸ Giddens entende a globalização como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. (Giddens, 1991, p. 69)

Em busca de uma contextualização global sobre os saltos do desenvolvimento da era moderna que influencia a sociedade de risco de Ulrich Beck e a partir de um paralelo entre três discursos, por vezes distintos e complementares, julgamos necessário pôr em destaque as ideias concebidas por Giddens em 1991 e por Wolfgang Sachs, este último influenciado pela Ecologia Política⁹, em seu artigo Globalização e Sustentabilidade, de 2002, e a Sociedade de Risco de Ulrich Beck, 2010.

Anthony Giddens (1991) retrata o processo de globalização como um sistema de economias mundiais e analisa a interdependência econômica entre os Estados-nação num cenário global, a entrada das organizações internacionais no jogo das decisões e mitigações capitais, além do processo de expansão geográfica do capitalismo.

Para Sachs (2002), o capital se globalizou e pôde se infiltrar nos territórios dos países do sul ou de regiões de semelhante perfil subdesenvolvido nos termos da economia mundial capitalista. Portanto, buscava-se expandir a ideologia do desenvolvimento baseado no crescimento e competitividade. Em função disso, ressalta a necessidade de eliminação das fronteiras políticas e culturais entre os Estados-nação. Destaca ainda que as empresas transnacionais aproveitaram o estigma da nova era de um “planeta azul” sem delimitações para inferir o regime da desregulamentação em benefício da economia capitalista mundial.

O interesse seria impor regras econômicas e comerciais semelhantes para todo o cenário de economias interdependentes. Para isso, criaram-se tribunais internacionais, comitês, eventos internacionais que “regulavam” todo esse jogo. Os lugares se tornam mais econômicos e abstratos, porém o antes suposto “ mundo global” se torna cada vez mais distante e a ideia de “sem fronteiras” se afirma apenas quando há interesse plural nessa abertura. Na realidade, enquanto o poder da informação se torna o grande capital, os territórios passam a se fechar subliminarmente (SACHS, 2002).

Beck (2010; 1997) traz para o debate temas semelhantes ou afins aos tratados pelos autores analisados. As ameaças globais da segunda natureza tornam a modernidade refém de suas próprias ações. O perigo reverbera não só na natureza, mas também nas instituições

⁹ Os pressupostos desta abordagem (Ecologia Política) permitem desvelar as estruturas de poder e os verdadeiros interesses de conflitos. Assim, a análise dos conflitos socioambientais por meio da identificação dos interesses, estratégias, poderes e vulnerabilidades dos diversos grupos sociais envolvidos, é fundamental para a compreensão e configuração de sua possível trajetória. * Fonte: BRITO, D. M. C. et al. Conflitos socioambientais no século XXI. **PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, n. 4, p. 51-58, dez. 2011.

econômicas, sociais e políticas; ninguém está a salvo do efeito bumerangue. O mercado não rompe com sua lógica competitiva e se utiliza de meios para apaziguar cognitivamente o mundo de incertezas do qual este modelo econômico é o principal ator. O conhecimento sobre os riscos não está mais latente; além disso, a difusão desses mesmos efeitos é global. Na tentativa utópica de diminuir esses efeitos colaterais (no sentido não apenas físico, como também político, econômico e cultural), serve-se da possibilidade da deslocalização. As indústrias de risco foram transferidas para os países com mão de obra barata, ou seja, lugares ou espaços propícios à desregulamentação e benefícios de interesse do capital. Podemos aqui fazer referência aos conflitos socioambientais que têm entre os atores mais representativos das coalizões empresariais as multinacionais que posteriormente às políticas públicas ambientais tentam se enquadrar nas regras das legislações ambientais nacionais, porém sem perder competitividade.

Também se integram, sob outra perspectiva, à sociedade de risco, o problema da reestruturação produtiva, novos paradigmas de sustento das condições de reprodução ampliada do capital, expansão do lucro e o processo de desterritorialização ou deslocalização do capital globalizado, ou seja, as transferências de filiais de corporações internacionais para países em desenvolvimento fazem parte dessa lógica.

A contínua renovação do capital perante às diversas crises e críticas é habitual para o capitalismo. Até os dias atuais nada interferiu na permanência em seu poder de atividade econômica vigente. Não se torna necessário enumerar uma infinidade de crises além de duas guerras mundiais que foram impulsionadas pelos excessos e disputas entre impérios, Estados-nação e atualmente entre o “livre” mercado. Porém, após a “era de ouro” vivida pelo fordismo, no último quarto do século XX se destacou uma das fases mais difíceis em termos trabalhistas e ambientalistas e de renovação positiva para o mercado. Nesse período, apesar de toda tendência negativa, houve uma consolidação do mercado com maior expansão e lucro, posteriormente à crise do petróleo dos *USA* em 1973 (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

Entre as décadas de 70 e 90 houve uma desaceleração de demanda por força de trabalho, porém a expansão do capital foi recorde e sem precedentes. Para essa “conquista”, o capitalismo teve que se reestruturar, principalmente em sua linha de produção, assim conseguiu sobreviver à crise e às influências macroestruturais de uma economia globalizada e mais competitiva (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009), pois:

A desregulamentação dos mercados financeiros, sua descompartimentação, a falta de intermediação e a criação de “novos produtos financeiros” multiplicaram as possibilidades de lucros puramente especulativos, por meio dos quais o capital cresce sem passar por um investimento em atividades produtivas (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009, p. 21).

Diante disso, é factível vislumbrar que as multinacionais e/ou o setor produtivo mundial (indústrias) saíam prejudicados, o que a história nega completamente. As superpoderosas do setor privado global foram beneficiadas pelo capital financeiro. Não era necessário, para a continuidade lucrativa, um investimento em atividades produtivas. Passou-se a lucrar cada vez mais em transações financeiras. Entretanto, a produção não diminuiu, com o investimento em pesquisa e desenvolvimento os processos de automação nas fábricas fizeram a produtividade aumentar. Com isso, a competitividade baseada na eficiência realizou uma elevação clímax de lucratividade das multinacionais. Porém, boa parte dessa cadeia em série foi desterritorializada para locais propícios e sedentos ao crescimento baseado unicamente no antigo formato clássico do capital (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

O investimento direto no exterior (IDE) foi impulsionado no formato de aceleração do capital acima descrito. Toda essa transição de prioridades e decisões estratégicas para ressurgimento e consolidação do capitalismo foi imprescindível para um triste retrato de involução da sociedade baseada cada vez mais em desigualdades sociais, oportunidades mais escassas e o desvanecimento de normas padrões societais. Além disso, a “moderna” reorganização das corporações globais com traços padronizados, aliadas a uma delegação descentralizada e catalizadora da máxima produção baseada em equipes enxutas, com o advento da tecnologia (reflexividade) e do capital financeiro, contribuiu para uma série de desempregos e incertezas para com o futuro (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

A consolidação da reestruturação produtiva do capital, com redenção deste em plena virada do século, pode ser atribuída a uma série de fatores já descritos, como também ao novo formato de produção. Havia uma emergência por uma nova configuração ideológica. O engajamento anterior já não era mais possível, a nova geração se perguntava: “Como dar sentido ao trabalho na empresa?” Para isso, foi necessário o surgimento de uma nova ideologia empresarial que se criava dentro das corporações e locais de formação dos futuros líderes, executivos, *coachs*, dentre os demais eleitos (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

Ainda nos anos 60, já se observavam indícios dessa mudança no pensamento empresarial. Nessa década, buscava-se incentivar uma defesa pela administração por objetivos e criticava-se o capitalismo familiar. As estruturas tradicionais não faziam mais sentido para

os jovens “promissores”; a solução era baseada na descentralização, numa proposta de meritocracia e não de influências paternas, além de uma inovadora administração por objetivos. Era possível ser dada mais autonomia ao executivo, este sendo avaliado pelo resultado global de suas atividades e com um plano de carreira motivador para esses eleitos e destacados num ambiente em que a força de trabalho já dava indícios de uma seleção bem mais afunilada (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

Nos anos noventa, o alvo da crítica interna no ambiente empresarial eram as grandes organizações hierarquizadas e planificadas (empresas gigantes) de complicada gestão. Uma organização ainda mais flexível se construía através das novas empresas ou das readaptadas a um perfil mais enxuto e dinâmico. A terceirização ganhou espaço nunca antes visto; assim, os vínculos diminuía e se passavam as responsabilidades trabalhistas para outrem, restavam apenas os especialistas em atividades intrínsecas ao negócio. Para Boltanski e Chiapello (2009), são ideias-chaves do perfil empresarial dos anos 90: “(...) empresas enxutas a trabalharem em rede com uma multidão de participantes, uma organização do trabalho em equipe, ou por projetos orientados à satisfação do cliente, e uma mobilização geral dos trabalhadores graças às visões de seus líderes.” (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009, p. 102).

Um ponto fundamental nessa nova organização produtiva é a construção e nomeação de um líder. Esse deve ser visionário, ter uma capacidade de adesão dos demais subordinados à missão da empresa e a projetos cada vez mais flexíveis. Com isso, reforça-se a excelência no gerenciamento a partir de toda uma conjuntura corporativista baseada em equipes compostas por *manager*, *coach*, líder, especialista técnico, gerente de projeto, todos motivados para o alcance máximo da produtividade (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

Com o progresso dos microeletrônicos criados em pleno vapor na geração do Vale do Silício, a produção baseada em automação, robótica e posteriormente em nanotecnologias e a partir de um crescente processo de desregulamentação do Estado e desterritorialização, tornou-se cada vez mais descentralizado o sistema de produção. Ganha-se mais autonomia com base nas redes através da sociedade *informacionalista*, termo usado por Castells (2006), e suas possibilidades de separação expansiva entre espaço e tempo.

Um computador pode ter seu designer e estruturação tecnológica no Vale do Silício, mas a montagem do produto pode ser realizada no Brasil ou em outro ambiente em desenvolvimento, ou ainda, subdesenvolvido e miserável. Denúncias de trabalho praticamente

escravo são reconhecidamente contemporâneas a essa fase do capital global e em redes. Não são raros os exemplos de grandes corporações, como a Nike, que pagam míseros valores a famílias na Tailândia, Indonésia e outros países, para montar seus produtos (CASTELLS, 2006).

Diante de todos os descasos sociais resultados da nova conjuntura econômica, o capital responde reinventando-se e internalizando essas opiniões contrárias ao modelo econômico, este por sua vez, habituado a se readequar paralelamente à crítica ou às mudanças macroestruturais desse mundo globalizado. Como descrito na obra *O Novo Espírito do Capitalismo*, de Boltanski e Chiapello (2009), o auge da crítica no século XX foi em maio de 1968. O conteúdo libertário e repressor em relação aos excessos do capitalismo e suas consequências destrutivas fez surgir um contexto que pregava pelo fim da *sociedade de consumo*, analisada por Baudrillard em 1975. Apesar dessa primeira reação, por uma série de fatores, observou-se que a partir dessa fase foram aproximadamente quinze anos de silêncio praticamente perante a atividade econômica vigente; com isso, deu-se espaço para a reestruturação “selvagem” do capitalismo (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

Contudo, uma nova crítica ressurgiu em meados de 1995 e analisa as últimas décadas de crescimento abrupto do capital em meio a um déficit vergonhoso de miséria, aumento de mendicância e de sem-teto, empobrecimento populacional em idade ativa, desemprego e ou/subempregos, um retrocesso sobre os direitos trabalhistas, um descrédito da população em relação ao progresso e um desgaste ambiental exponencial (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009). Em consonância com o início da década de 90 e o “ressurgimento” da crítica no mundo, tivemos no Brasil um movimento reivindicatório apoiado na Constituição de 1988 e liderado pelo Movimento Lixo e Cidadania, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, dentre outros, que foram mobilizadores do início da construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos. No decorrer do trabalho, abordaremos novamente essa fase e trataremos dos atores propulsores das tentativas de mudanças socioambientais relativos à gestão dos RS no país no fim do século xx.

A análise desse período vista na obra “*O Novo Espírito do Capitalismo*”, de Boltanski e Chiapello (2009), contempla a relevância de um processo de readequação em busca da sustentabilidade eterna do capital e sua atividade econômica perante as prováveis novas crises cíclicas do mercado e o padrão inerente ao novo consumidor mais crítico e bastante informado no mundo industrializado, dito desenvolvido. No entanto, essa mesma

atividade econômica mundial aparentemente diferenciada, a partir de um conjunto de manobras sustentáveis, notadamente manteve seu perfil originário de expansão e obtenção máxima de lucros. Para Beck (2010, p. 194), “é certo que o indivíduo se desonera de estruturas de sustento e vínculos tradicionais, mas recebe em troca as pressões do mercado de trabalho, de uma subsistência baseada no consumo e das padronizações e controles contidos em ambos”.

1.2 Sociedade de Consumo

Neste cenário de riscos e ameaças que se sustenta na Sociedade de Consumo, podemos tentar compreender como o modelo de “enxames consumistas” (Bauman, 2008) se tornou padronizador ao ponto das pessoas se tornarem mercadorias em transformação no escopo de uma sociedade de consumistas com característica imediatista e líquida (BAUMAN, 2008). Entretanto, para uma melhor compreensão, deve-se desnaturalizar como essa sociedade sedenta pelo varejo se fixou como ascendente na modernidade realizadora de um futuro de risco e de efeitos colaterais nunca antes pensados. A sociedade do primeiro estágio da modernidade tinha um perfil tradicional e sólido em seus padrões estamentais baseados em trabalho e família, sociedade esta que foi incorporada pela modernidade líquida, fugaz, que se tornara “livre”, sem remorso, sem comprometimentos e transfigurada num processo individualizatório concretizado no momento da transição da sociedade de produtores para a de consumidores (BAUMAN, 2008).

Se buscarmos o amparo nas obras Sociedade de Consumo (BAUDRILLARD, 1975) e Vida para Consumo (BAUMAN, 2008), constata-se a importância do tema consumo nos séculos XX e XXI, este (tema), numa fase anterior de busca, não era encontrado com facilidade, pois o consumismo, a cultura consumista e todos os tipos ideais relativos ao novo modelo civilizacional baseado no consumo desenfreado não detinham tamanho espaço no cotidiano em uma era menos descartável. Em suma, o consumo é algo corriqueiro que faz parte da construção harmônica e evolutiva do ser humano, como nos confirma Bauman (2008), quando cita essa máxima sobre o ato de consumir com a intencionalidade apenas de subsistência:

Se reduzido à forma arquetípica do ciclo metabólico de ingestão, digestão e excreção, o consumo é uma condição, e um aspecto, permanente e irremovível, sem limites temporais ou históricos; um elemento inseparável da sobrevivência biológica que nós humanos compartilhamos com todos os outros organismos vivos. (BAUMAN, 2008, p. 37)

Nas fases de transição desde os povos coletores à era dos excedentes e de estocagem e, em época mais recente, da Sociedade de produtores para o modelo denominado “Sociedade de consumidores”, houve uma intensa modificação de prioridades e posturas do ser humano para com sua relação com a natureza e com seus objetos. O meio ambiente tornou-se mera matéria-prima para os objetos a serem transformados em mercadoria. Além disso, o convívio humano deixou de ser baseado por inter-relações pessoais para ser transferido a um espaço de trocas simbólicas de bens materiais. Assim, para Baudrillard (1975):

(...) À nossa volta, existe hoje uma espécie de evidência fantástica do consumo e da abundância, criada pela multiplicação dos objectos, dos serviços, dos bens materiais, originando como que uma categoria de mutação fundamental na ecologia da espécie humana. Para falar com propriedade, os homens da opulência não se encontram rodeados, como sempre acontecera, por outros homens, mas mais por objectos. O conjunto das suas relações sociais já não é tanto o laço com os semelhantes quanto, no plano estatístico segundo uma curva ascendente, a recepção e a manipulação de bens e de mensagens, desde organização doméstica muito complexa e com suas dezenas de escravos técnicos até ao “mobiliário urbano” e toda a maquinaria material das comunicações e das atividades profissionais até ao espetáculo permanente da celebração do objeto na publicidade e as centenas de mensagens diárias emitidas pelo “mass media” (BAUDRILLARD 1975, p. 15)

Fora as questões socioeconômicas predispostas ao consumo e difundidas pela indústria cultural, que vão ser mais detalhadas no decorrer deste trabalho, é importante frisar que havia uma lógica social do consumo no início desse processo de formação da sociedade de consumidores. Esta organização psicossocial era descrita a partir da chamada “Ideologia igualitária do bem-estar” conceituada por Baudrillard (1975). A utopia era de que as desigualdades de classes e seus privilégios ou estamentos iriam ser minimizados se todos tivessem direito ao consumo. O princípio democrático acha-se então transferido de uma igualdade real, das capacidades, responsabilidades e possibilidades sociais, da felicidade (no sentido pleno da palavra) para a igualdade diante do objeto e outros sinais evidentes do êxito social e da felicidade (BAUDRILLARD, 1975).

Ainda de acordo com Baudrillard (1975), todo esse potencial consumista foi impulsionado por uma estrutura social, política e econômica que via no progresso o único caminho, buscando assim harmonização social e a salvação de todos pela eterna insaciabilidade de desejos cada vez mais desconhecidos. A influência de pensadores da Economia Política que viam as ideias desse modo econômico selvagem como algo natural se

instaurou na elite intelectual burguesa que investia na produtividade máxima e, para isso, precisava de um mercado consumidor ativo e fiel.

Para a instalação desse sistema foi necessária uma comoção social que despertou o apoio institucional do Estado. As finalidades não eram apenas individuais ou estamentais, pelo contrário, abrangiam uma coletividade e suscitaram maior participação não apenas da minoria dominante. O crédito foi outro avanço que possibilitou o “compre agora e pague mais tarde”; as trocas acabaram tendo uma transição total, inclusive de tempo e espaço, tudo com o objetivo de facilitar o acesso do consumidor à aquisição de produtos manufaturados (BAUDRILLARD, 1975).

Na linha do tempo que configura a trajetória de construção da sociedade de produtores para a de consumidores, notadamente há uma série de diferenciações que fizeram com que em tão pouco tempo, ou seja, em menos de um século, a conjuntura econômica e política fosse revista e traduzida na atualidade desregulamentada, privatizada e líquida. O processo intrínseco à revolução consumista e ao desvanecimento do elo produtivo, que atrelava a população ao trabalho como bem maior, foi a mudança de perspectiva da sociedade que buscou ter no presente um grau de satisfação imediata através do consumo além de suas necessidades habituais (BAUMAN, 2008).

Toda essa conjuntura amparada pelo processo de individualização foi construída perante o enfraquecimento dos padrões da antiga sociedade industrial que buscava por segurança no futuro a partir de coletividade disciplinada e produção em massa. A realidade composta na figura do anti-herói da modernidade ou, em termos menos emblemáticos, recebeu a herança da tolice que nos arrasta em uma vida para o consumo com consequências trágicas para o meio ambiente e, principalmente, para a vida humana (BAUMAN, 2008).

Durante essa transição, houve também um processo de recomodificação¹⁰ traduzido pelo novo formato de troca entre capital e mercadoria. A comodificação da força de trabalho trocada por capital como se fosse mercadoria passa a ser referenciada na sociedade de consumo a partir da transformação das pessoas em mero produto de estoque ou predisposto às vendas basilares ao consumismo (BAUMAN, 2008). A única diferença é que o homem

¹⁰ Segundo Bauman, Na fase de comodificação o homem trocava sua força de trabalho por capital, e esta força de trabalho tinha características de mercadoria, na recomodificação esta mercadoria se simboliza no homem, este sendo transformado em objeto vendável. “Aconteceu que no caminho entre a sociedade de produtores e a sociedade de consumidores, as tarefas envolvidas na comodificação e recomodificação do capital e do trabalho passaram por processos simultâneos de desregulamentação e privatização contínuas, profundas e aparentemente irreversíveis, embora ainda incompletas” (Bauman, 2008, p. 15).

conseguia se desvincular de sua mercadoria (força de trabalho); no entanto, quando ele se torna o objeto da troca, não consegue se alienar dela, encontra-se em um novo tipo de fetichismo, o da subjetividade, e passa a criar situações que o “favoreçam” como mercadoria nas diversas áreas de sua vida. Nesse instante, o consumo toma o espaço do trabalho definitivamente como base de relevância e diferenciação social. Para Bauman, 2008:

(...) a preocupação de garantir a “vendabilidade” da mão de obra em massa é deixada para homens e mulheres como indivíduos (por exemplo: transferindo os custos da aquisição de habilidades profissionais para fundos privados – e pessoais), e estes agora aconselhados por políticos e persuadidos por publicitários a usarem seus próprios recursos e bom senso para permanecerem no mercado, aumentam seu valor mercadológico, ou pelo menos não o deixam cair, e obtêm o reconhecimento de potenciais compradores (BAUMAN, 2008, p. 16).

Apesar de toda essa reconstrução de conceituações e códigos entre as nomenclaturas temporais relacionadas às mercadorias, as regras basilares do consumo pouco foram modificadas, dentre as demais: a finalidade de todo produto é ser consumido, o intuito da compra perpetua-se quando concretizada a satisfação dos desejos, o valor pago pelo produto está diretamente relacionado à confiança que o consumidor tem na hora da compra sobre o alcance de suas necessidades perante aquele consumo (BAUMAN, 2008).

As mudanças ocorridas foram relacionadas à revolução consumista que tratou de separar o que seria consumo (sem planejamento e/ou usual) em relação ao consumismo. Por fim, a intensificação desses desejos por consumo se dará pelo nível de abstração que o produto causa no consumidor, assim a distinção entre os demais permanece plenamente visível na pirâmide social da modernidade líquida (BAUMAN, 2008). A principal função social agora aclamada por “Ser Consumidor” (BAUDRILLARD, 1975) ou do “Compro, logo sou... um sujeito” (BAUMAN, 2008) tem cada vez mais espaço na modelagem de uma sociedade de consumidores ativos e atraentes para o capital globalizado e sem fronteiras entre os eleitos. Sobre isso, Bauman (2008) pondera que “os encontros dos potenciais consumidores com os potenciais objetos de consumo tendem a se tornar as principais unidades na rede peculiar de interações humanas conhecida, de maneira abreviada como “Sociedade de Consumidores”” (BAUMAN, 2008, p. 19).

A ideia do descartável surgiu dentro da cultura eminentemente consumista. Antes, os objetos deveriam ser produzidos para durarem o máximo possível, tornavam-se memórias vivas por gerações. O ato de destruir buscando por renovação foi basilar para se manter o consumo como vivenciamos hoje. A obsolescência dos bens antes inimagináveis na sociedade dos produtores se tornou inerente à cadeia produtiva do consumo imediato. A baixa

expectativa de vida do produto é uma realidade nessa conjuntura, o objeto “velho” se torna defasado numa rapidez nunca realizada. Nessa desvalorização da durabilidade dos produtos se torna imprópria a continuidade do uso de um objeto considerado fora de moda, certamente, em breve será mais um resíduo a ser destinado ao lixo. Acontece uma alta crescente de desperdício, isso se aflora pelo consumo para além de nossas necessidades. Por isso:

(...) vivemos o tempo dos objetos: existimos segundo seu ritmo e em conformidade com a sua sucessão permanente. Atualmente, somos nós que os vemos nascer, produzir-se e morrer, ao passo que em todas as civilizações anteriores eram os objetos, instrumentos ou monumentos perenes, que sobreviviam às gerações humanas (BAUDRILLARD, 1975, p.16).

O consumismo, diferentemente do consumo vinculado à subsistência ou valor de uso dos produtos, é um atributo da sociedade atual e a principal força propulsora e ativa que impulsiona a economia, a política e principalmente o convívio humano. O que desejamos vai além do que realmente precisamos e essas novas vontades ocorrem repetidas vezes no curso em que se aprimora o ciclo verbalizado em comprar, consumir, destruir, descartar e tornar a comprar. A cultura do “agorista” ou “apressada” presenciada pelo tempo pontilhistas (instantâneo) (Bauman, 2008) é base para uma economia que impõe como padrão o produzir para posteriormente vislumbrar suas aplicações e possibilidades de consumo. A sociedade também detentora de grande poder de informação recebe uma exponencial carga de comunicações sobre os produtos em cadeia que devem ser consumidos, e a mensagem contínua e subliminar para o alcance ideal do consumismo é tão veloz quanto os descartes atrelados a ela (BAUMAN, 2008).

A partir do momento que o capitalismo, em mais uma transformação, decidiu se aprimorar num modelo comercial mais competitivo, a primeira iniciativa de ampliar sua influência ao consumo foi a de sair às ruas e se promover nas rádios, cinemas e televisões em busca de um mercado consumidor na época ainda tímido. Portanto, a vez era e continua a ser do mercado (BAUDRILLARD, 1975). Depois do *boom* do fenômeno Sociedade em Rede, definido por Castells (2006), também se encontra espaço comercial no ambiente digital, como *sites*, *blogs* e redes sociais. Os *informacionalistas* (Castells, 2006), sempre conectados, buscam por mais conhecimento *on-line* e passam a trabalhar, estudar e consumir via rede.

Toda essa linguagem persuasiva que se proliferou numa cadeia produtiva e de consumo cíclica e, por consequência, inadequadamente descartável, foi criada a partir de códigos, símbolos, ou seja, houve toda uma comunicação voltada às massas e buscou-se no consumo o caminho para sua redenção. Já a classe mais abastada se tornara consumidora de

bens diferenciados, raros e luxuosos, e assim fechavam seu ciclo de *V.I.P. (very important person)*. É por isso que:

As diferenças assim codificadas, longe de dividir os indivíduos, tornam-se antes material de troca. Ponto este que é fundamental para a definição do consumo. Não existe somente como prática funcional dos objetos, possessão, nem como simples função de prestígio individual ou de grupo, mas como sistema de comunicação e de permuta, como código de sinais continuamente emitidos, recebidos e inventados, como linguagem (BAUDRILLARD, 1975, p. 143).

A publicidade, uma das ferramentas da *Indústria Cultural*, abordada por Marcuse (1967), é importante meio de encantamento e de geração de necessidades antes não conhecidas e induziu o consumidor a uma aquisição não apenas material, pois se o Senhor X possuir aquele carro Y, ele aparentemente deverá pertencer à classe A ou B e, por fim, não só terá o automóvel, como comprará a sensação de ascendência social que aquele bem gera para o consumidor. Para concluir, utilizamos a teoria de Baudrillard (1975), que resume a lógica social do consumo, tratada durante este subcapítulo, como baseada na racionalização da produção e manipulação de seus significantes sociais através dos processos de consumo: significação, comunicação, classificação e diferenciação de classes.

1.3 Lixo, Descarte e Indústria da Reciclagem

Dentre as consequências negativas da sociedade de consumo, que se formou em meio à modernidade reflexiva saída da sociedade industrial e encaminhada para a de risco, estão o descarte inadequado de lixo e o montante assombroso dos resíduos sólidos dispostos inadequadamente em nosso dia a dia. Primeiramente, utilizando-se de definição oficial, iremos diferenciar lixo de resíduos sólidos. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2004), em sua Norma 10.004, define lixo como “restos das atividades humanas, considerados pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis, podendo se apresentar no estado sólido e líquido, desde que não seja passível de tratamento”.

Para o maior entendimento do que seriam resíduos sólidos (RS), utilizaremos o conceito da NBR 10.004 – 07. Essa Norma define RS como “resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades

tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de águas, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível” (ABNT, 2004, p.1). Fora essas atribuições, têm-se uma diversidade de tipificações na classificação desses resíduos, dentre eles, o resíduo sólido urbano (RSU), que se divide em residencial e público; os resíduos sólidos comerciais, de serviços de saúde, de saneamento, da construção civil, agrossilvopastoris, de mineração, resíduos industriais, resíduos com serviços de logística reversa obrigatória e resíduos de serviços de transporte (ALAGOAS, 2014).

No Brasil, segundo os dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2013) relativos ao ano de 2013, cerca de 41,7% dos resíduos sólidos urbanos tiveram destinação final inadequada, ou seja, foram parar em lixões ou no ambiente urbano. Essa porcentagem traduzida para número absoluto equivale a aproximadamente 79 mil toneladas/dia de RSU que foram para locais inapropriados. Ainda nesse cenário, constata-se, segundo a ABRELPE (2012) uma quantidade percentual não muito animadora (pelo menos para o discurso não oficial) de resíduos sólidos urbanos coletados há dois anos sendo destes 2,9% (metais), 13,1% (papel, papelão e Tetra Pak®), 13,5% (plástico), 2,4% de vidro, 51,4% (matéria orgânica) e 16,7% (outros). Em 2013, 58,3% dos resíduos gerados foram coletados e seguiram para aterros sanitários. (ABRELPE, 2013)

Com o aumento exponencial da produção de resíduos não orgânicos e de movimentos sociais contrários aos resultados insustentáveis da ex-sociedade de produtores “agora” de consumidores, surge a necessidade de um novo segmento industrial, nomeado como Indústria da Reciclagem. Essa nova cadeia industrial se consolida perante outros instrumentos também necessários ao ciclo de vida do capital e da tentativa de manutenção em níveis menos insalubres à vida humana, porém continuamente mitigadores da realidade consumista em resposta às críticas ao discurso oficial.

As características da origem da reciclagem se baseavam, inicialmente, contrárias ao que aconteceu desde o pós 2ª Guerra Mundial até os dias de hoje. Antes, a população não descartava nada, praticamente tudo era reutilizado (CEMPRE, 2009), e indiscutivelmente após o *boom* do consumismo, a sociedade do descartável se instaurou definitivamente. A fase da escassez pré-sociedade industrial e/ou de produtores não tinha como um de seus pilares a abundância de alimentos e objetos, portanto o descarte não era compreensivelmente usual.

Como anteriormente citado, após a 2ª Guerra Mundial, durante mais de duas décadas, e levando em consideração todas as investidas que o capital realizou primeiro nos países de capitalismo clássico e posteriormente globalizando o modelo expansionista pelo mundo, nessa fase, não fazia sentido reutilizar os bens de consumo, uma vez que a produção era muito rápida e os preços eram realmente acessíveis. Como exemplo, podemos citar: a obsolescência de produtos como roupas, utensílios domésticos e refrigerados. Dessa forma, logo se chegou à sociedade do descartável e/ou de consumidores. Assim, principalmente a partir de 1950, um bom percentual de consumo não certamente equânime se consolidou e fez surgir um comportamento de excesso de aquisição de bens materiais e de descarte não existente anteriormente no montante notadamente presente em vielas e periferias urbanas. (CEMPRE, 2009).

Perante todo o potencial que se busca na divulgação de um desenvolvimento “sustentável”, a técnica da reciclagem se sobrepõe e camufla a cultura do consumismo, esta última se torna hegemônica no discurso oficial, liderada pelo posicionamento do Estado e do Setor privado (LAYRARGUES, 2002). Nos termos da Lei Federal 12.305/10 (BRASIL, 2010a), a reciclagem é o processo de transformação dos resíduos envolvendo a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação destes em insumos ou novos produtos. Essa atividade foi inserida como uma das prioritárias na consolidação do gerenciamento de lixo no país.

Os setores que abrigam a maior quantidade de atividades em prol da reciclagem, segundo a ABRELPE (2013) são: o da cadeia de alumínio, com 97,9% de reciclados em 2012; o plástico com 58,9% (de PET em 2012); o papel (45,7% em 2012) e o vidro (47% em 2009, sem dados para 2011 e para 2012). Há uma racionalidade econômica “nebulosa” por trás disso, que indica o tipo de lógica dita sustentável dos reciclados e por que entre os 3R’s (Reduzir, Reutilizar e Reciclar) da pedagogia divulgada pela educação ambiental, a reciclagem é a mais ovacionada, pelo menos no debate ecológico oficial (LAYRARGUES, 2002).

Com essa lógica de “adequação ambiental” com a aplicação da reciclagem, podíamos esperar uma mudança nas estatísticas relacionadas aos resíduos sólidos encontrados inadequadamente no meio ambiente, porém essa lógica não tem dado o resultado esperado. Assim, já não se encontram mais latentes as ameaças encontradas na sociedade de risco (Beck, 2010). Concernente a isso, destaca-se a disposição inadequada do plástico e dos

demais RSU, sem considerar as latinhas, dentre os resíduos sólidos urbanos mais poluidores e sujeitos a uma gestão urgente (ABRELPE, 2012). No discurso alternativo sobre a questão ambiental, vê-se uma troca na ordem lógica dos 3R's, a reciclagem, como dito anteriormente, toma a frente e se instala como tranquilizadora para a continuidade da política econômica expansionista (LAYRARGUES, 2002). Enquanto o discurso da indústria da reciclagem se fortalece, o consumo só cresce; a ideia do consumo consciente divulgada parece incoerente perante o nível simbólico e material que a sociedade de consumo toma corpo.

Segundo dados da ABRELPE (2012), o consumo de plásticos atingiu, em 2011, a quantidade de 6.894 mil toneladas, representando um aumento de cerca de 11% em relação a 2010. Além do consumismo, é urgente a crítica e vigilância sobre a expansão da obsolescência da produção. Esse aumento expressivo do consumo não é acompanhado por um crescimento significativo da reciclagem, transformando-o em risco ao meio-ambiente. Ainda de acordo com a ABRELPE (2012) baseada em dados da ABIPLAST, em 2001 a produção nacional de artefatos plásticos ficou em torno de 3.822 mil toneladas; já em 2011, o montante foi de 6.502 mil toneladas.

Layrargues (2002, p. 184) defende que “(...) a reciclagem representa, além da salvação da cultura do consumismo, a permanência da estratégia produtiva da descartabilidade e da obsolescência planejada, permitindo a manutenção do caráter expansionista do capitalismo”.

Segundo a ABNT (2009), o material reciclável se traduz no conceito que este, após sofrer uma transformação física ou química, pode ser reutilizado no mercado, seja sob a forma original ou como matéria-prima de outros materiais para finalidades diversas. Observa-se nesse contexto, principalmente na utilização deste como insumo, uma noção do escopo econômico que o processo de reciclagem internalizou. É nesse contexto que o discurso ecológico alternativo dialoga com Boltanski e Chiapello (2009) na obra *O Novo Espírito do Capitalismo*, em que ponderam que a política econômica absorve apenas o que possibilite obter dividendos e se utiliza do novo consenso sustentável para garantir-lhes imagem positiva e consumidores fiéis.

O mecanismo da estratégia de dominação ideológica denomina-se *conservadorismo dinâmico* (Guimarães, 1995 *apud* Layrargues, 2002) o discurso ecológico oficial aceita o alternativo antes que se torne ameaçador para a seguir absorver-lhe apenas os elementos compatíveis – a reciclagem, a redução do desperdício e o reaproveitamento – suprimindo-lhe o elemento crítico - a redução do consumo. O efeito dessa estratégia para o ambientalismo alternativo é anestésico, pois os grupos sociais dessa vertente veem, com certa ingenuidade, o discurso da reciclagem como

uma conquista gradual de suas reivindicações, sem perceber a anulação do poder crítico da ideologia contra-hegemônica. É nesse sentido que Figueiredo (1994 *apud* Layrargues, 2002) entende a preferência pela reciclagem nos programas de Coleta Seletiva de Lixo como uma prática que se adapta perfeitamente ao modelo economicista atual. No mesmo sentido, Zacarias (1998 *apud* Layrargues, 2002) atesta que apesar de o discurso oficial representar avanços aparentes no pensamento ecológico, sua implementação não tem buscado soluções definitivas, pois acarretariam prejuízos aos atores sociais representantes da ideologia hegemônica. (LAYRARGUES, 2002, p. 183-184).

No segundo capítulo veremos a referência que ocorreu durante a tramitação da PNRS e o consenso em relação à inclusão social dos catadores de materiais recicláveis na política, porém observamos também o detrimento de reivindicações da política ambiental que não foram internalizados na legislação, ou seja, outros temas que não foram apropriados pelo conservadorismo dinâmico. O setor privado apoia a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no processo de logística reversa, pelo menos no discurso oficial. Essa intenção se encontra entre os objetivos da PNRS. Dessa forma, a indústria da reciclagem tem como principais operadores os catadores de materiais recicláveis. Apesar disso, os catadores de materiais recicláveis encontram neste mercado alguns complicadores como o capital da incineração, as logísticas reversas (pós-consumo) que não os incluem de forma global e, portanto, a função social e ecológica da indústria da reciclagem torna-se, de certa maneira, menos relevante que as forças político-econômicas das estratégias economicistas nesse contexto.

Notadamente pelo nível de resíduos disponíveis inadequadamente no meio ambiente, a reciclagem é urgente, mas também é possível identificar as potencialidades dos outros R's (Reduzir e reutilizar) com o intuito de fechar o ciclo com todas as suas possibilidades e não apenas eleger um dos 3 R's e, sem reflexão, aderi-lo unicamente. Também se torna necessário analisar se realmente a indústria da reciclagem alcança toda essa expectativa sustentável que ecoa nos mais diversos segmentos. Para este mercado funcionar, é necessário que haja uma consolidada cadeia produtiva. No Brasil, segundo dados da ABRELPE (2012), havia cerca de 815 empresas do ramo de reciclagem em 2011, sendo estas descentralizadas no país e de forma desequilibrada. Aproximadamente 52% destas se encontravam no sudeste, porém, a lógica da indústria da reciclagem é nacional, portanto, vê-se aí uma lacuna a ser investigada.

Sobre isso, Layrargues (2002), considera que:

(...) se por um lado a integração do elemento comum da pauta ambiental com a econômica, a eco eficiência, está aparentemente sendo encaminhada de maneira

correta, sua eficácia ainda não foi devidamente comprovada, em razão do critério seletivo do mercado na escolha de materiais nobres para reciclagem e de diminuta expressão da reciclagem no funcionamento do metabolismo industrial. (LAYRARGUES, 2002, p.193).

Apesar de todas as constatações do intuito de continuidade do consumo desenfreado nos pilares norteadores da indústria da reciclagem, é inevitável a obrigatoriedade de uma gestão responsável com relação à limpeza pública, incluindo coleta seletiva, destinação correta de lixo e fomento à indústria da reciclagem e às atividades que envolvam os outros R's. Concomitantemente a esses indícios traduzidos pelo exposto na ordem inversa de prioridade dos 3R's (Reduzir, Reutilizar e Reciclar), inicia-se a execução e florescimento da cadeia produtiva da reciclagem, que tem como característica principal inserir no ciclo inaugurado pelo capitalismo em suas bases de produção, distribuição, consumo e descarte, a noção de pós-consumo e responsabilização de todas as instituições envolvidas em sua geração de resíduos sólidos.

Nessa conjuntura, houve a criação de novas dimensões fundamentais para a consolidação de um novo comportamento estatal, privado e social em relação ao gerenciamento do lixo no mundo. Com isso, os países desenvolvidos que consolidaram o gerenciamento de seus resíduos de forma estendida aos grandes geradores, também inferiram uma responsabilização à sociedade através de um amparo legal de roteirização e fiscalização demandadas aos consumidores e aos produtores. Assim, com um arsenal de multas, educação ambiental e investimentos em tecnologias de perfil voltados aos 3R's, foi possível uma transformação na realidade de montante de lixos para a regulação da cadeia da reciclagem e execução de leis ambientais. (ABRAMOVAY; SPERANZA; PETITGAND, 2013).

Segundo relatório do Instituto Ethos: Lixo Zero – Gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera, “primeiramente, os produtores e importadores desempenham papel ativo e assumem total ou parcialmente os custos de operação que permitem diminuir os danos e os desperdícios”. Além disso, o documento evidencia a importância da coordenação de uma agência pública em toda a fiscalização da cadeia da reciclagem e da legislação ambiental vigente. Consequentemente comprovam-se nesses países do norte, dentre eles Canadá e Alemanha, as possibilidades de estabelecimento e alcance das metas de envio de resíduos para aterros ou para reciclagem, ou seja, para uma destinação ambientalmente adequada sem tantos ruídos em seu percurso (ABRAMOVAY; SPERANZA; PETITGAND, 2013). Segundo estes mesmos autores:

(...) esse quadro legal é que permite estabelecer metas com relação à quantidade de resíduos que vai para aterros e a que será reciclada. É o que mostra não só a experiência europeia, mas também o recente movimento empresarial para que os Estados Unidos ampliem para o setor de embalagens as leis de responsabilidade estendida do produtor que já existem em vários Estados, para alguns produtos, e cujos resultados são muito promissores. (ABRAMOVAY, SPERANZA E PETITGAND, 2013, p. 31).

1.4 Política ambiental no Brasil e conflitos socioambientais

A política ambiental brasileira se deu inicialmente por pressões externas; o olhar do mundo sobre a Amazônia fez com que um ciclo de políticas públicas ambientais fosse iniciado no Brasil a partir da década de 70. O cenário dialético desses conflitos tem dois polos, o primeiro está impulsionado pela lógica capital expansionista e o outro foi acometido pelos movimentos ambientalistas da época, representados por Organizações não governamentais (ONGs). De acordo com Pagnoccheschi e Bernardo (2006), como marco inaugural de toda essa especulação de política ambiental “para fora”, têm-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorreu em Estocolmo (1972). Nesse momento foi inaugurado o debate sobre as consequências preocupantes do crescimento ilimitado e tornou-se expoente a discussão entre desenvolvimento e meio ambiente.

A participação do Brasil na referida Conferência foi angariada pelo discurso: “a pior poluição é a pobreza”, mensagem clara para as grandes corporações internacionais prestes a se desterritorializarem. Além desses indícios da possibilidade de transferência de indústrias e ou economias “sujas” para o território brasileiro, houve consequências diretamente relacionadas aos objetivos difundidos em Estocolmo. A partir da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), notou-se uma exponencial institucionalização de setorização ambiental nos principais países desenvolvidos do mundo. No Brasil, essa tendência tomou corpo com a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973. Alguns passos (pouco relevantes) foram dados no embate contra intervenções do capital do agrotóxico, usinas nucleares e de atividade facilitadoras da destruição da mata atlântica e Amazônia (PAGNOCCHESCHI E BERNARDO, 2006). Nesse contexto:

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 E BERNARDO, 2006, p.104).

Houve, posteriormente às duas décadas de ditadura militar, dois marcos que inauguraram a trajetória ainda cambiante da política ambiental brasileira, quais sejam: A Assembleia Nacional Constituinte e o Programa Nossa Natureza.

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 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 final 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 E BERNARDO, 2006, p. 107).

Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), conhecida como RIO – 92, teve maior participação de diversos setores e atores nas decisões e debates na tentativa de conciliação do desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos naturais. Essa conferência fez com que as políticas ambientais brasileiras fossem fomentadas e vislumbradas também com o escopo de um Ministério do Meio Ambiente mais possuidor de voz no Governo Federal, provavelmente pelas constantes pressões externas e um status de mundo globalizado, de comunicação e informações globais. Uma agenda baseada na transversalidade foi necessária, baseada no fomento à proteção ambiental e à qualidade de vida. A partir de então, quatro diretrizes foram concebidas: desenvolvimento sustentável, transversalidade, participação e fortalecimento do sistema nacional de meio ambiente (PAGNOCCHESCHI E BERNARDO, 2006). Nessa época, ficou conhecido também o marco zero da PNRS, sendo este o PL 203/91. O projeto de lei tratava da gestão dos resíduos de serviços de saúde, ainda não tinha como disposição uma maior abrangência de resíduos sólidos e nem de gestão compartilhada entre todos os geradores dos RS no Brasil. (BRASIL, 1991)

Em todo esse cenário de *resoluções negociadas e governança ambiental*, termos utilizados por Zhouri (2008), considera-se que o que mais evoluiu foi a concepção de responsabilidade compartilhada entre poder público e sociedade. A partir de 2010, com a PNRS, surge a inclusão do setor privado neste âmbito. Contudo, o século XXI é considerado a era símbolo dos conflitos socioambientais (BRITO et al, 2001) e continua a consolidar-se como de vasta magnitude em um cenário de conflitos arbitrados por cortes consensuais e seus manuais padronizados.

Os consensos da metodologia da *mediação e arbitragem* (ACSELRAD E BEZERRA, 2010) entre os diferentes atores e de pesos nas lutas de interesses são constantes neste novo cenário. A partir dos conflitos socioambientais acarretados pelo excesso de uso dos recursos naturais ou escassez dos mesmos e, concomitantemente às consequências negativas relacionadas à intervenção capitalista e consumista no mundo, foi pensada, em primeiro lugar nos países chamados desenvolvidos, uma gestão de governança ambiental responsável, posteriormente compartilhada nos países em desenvolvimento, dentre eles, o Brasil. No mundo, temos como referência a realidade concretizada na mudança de postura de países (pós 2ª guerra mundial) como Alemanha, Canadá e Suécia¹¹, integrantes do início do processo de teorização e prática da gestão do lixo, ou melhor, de resíduos potencialmente recicláveis.

Como já sabemos, a atividade econômica mundial trouxe uma série de consequências destrutivas e degradantes para a condição humana na terra e para o meio ambiente, este cada vez mais alvo de uma mão invisível nada ecológica que extrai seus recursos sem ao menos vislumbrar um processo finito desses mesmos bens. Foi necessária uma série de conflitos, acordos tramitando em congressos, novas arenas de mediação e arbitragem, mudanças de postura com frente representada por organizações internacionais para que as externalidades fossem internalizadas ou houvesse a distribuição das externalidades deste modelo econômico (SABATINI, 1997).

Os desafios para os gestores ambientais são relevantes. Dentre eles, o já mencionado aumento da geração de lixo e um triste cenário de catadores (adultos e crianças) sobrevivendo

¹¹ A emergência na necessidade de se manejar os resíduos sólidos urbanos leva as administrações públicas em países centrais e periféricos a utilizarem modelos de gestão de resíduos bastante similares. A gestão dos resíduos nos países centrais é caracterizada pela eficiência na execução dos serviços (limpeza, coleta, transporte e destino final), uso de aparatos tecnológicos na execução de ditos serviços e forte tradição na separação dos materiais recicláveis a ser destinados para a reciclagem. No Canadá, cada localidade possui autonomia para desenvolver sua gestão de resíduos. Há uma ampla difusão de campanhas de educação ambiental para que a população participe dos programas de coleta seletiva, reciclagem e compostagem de resíduos orgânicos. A Alemanha mudou sua gestão baseada inicialmente na coleta e disposição final dos resíduos para uma política de prevenção, em que prevalecem estratégias que evitam a geração ampliada dos resíduos. Ademais, a recuperação e o desenvolvimento de atividades que evitam o tratamento final dos resíduos em aterros sanitários. A Comunidade europeia prioriza uma política que se fundamenta principalmente no conceito de hierarquia da gestão dos resíduos, priorizando a prevenção e a estratégia de (re) valorização dos resíduos antes do seu tratamento final. * Fonte: Elaboração própria a partir de Agência Europeia de Meio Ambiente (EEA, 2007), EEA (2005), GREENPEACE (2006), Juras (2005) e Alió (1999). FIGUEIREDO, F. F.; **Similitudes na gestão dos resíduos sólidos urbanos em países centrais e periféricos**. Natal – RN: Departamento de Políticas Públicas CCHLA/DPP – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, dez.2011.

à margem dos direitos humanos, a partir de uma subsistência retirada dos lixões a céu aberto, dividindo espaço com animais e dejetos humanos. Além de baixa capacidade técnica dos municípios para realizar a gestão dos RSU, existe ainda a total falta de sustentabilidade dos projetos, bem como aterros sanitários que se transformam em lixões e unidades de triagem e compostagem paralisadas. Surgem também como indicadores negativos, a ausência de mercado para recicláveis e compostos e a baixa participação da sociedade civil (ALAGOAS, 2014).

Políticas com perfis advindos de uma democracia participativa e transparente ainda parecem restritas a pouquíssimos exemplos, encontrados em sua maioria nos países desenvolvidos (EEA, 2005, 2007; GREENPEACE, 2006; JURAS, 2005; ALIÓ, 1999). Isso acaba por afetar a legitimidade e a descrença enfatizada geralmente pelo mesmo questionamento em países em desenvolvimento como o Brasil: “A lei x vai pegar?”. Essa dúvida aparece em um cenário representado pelos atores de uma das políticas mais aguardadas por seus dezenove anos de tramitação no congresso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

De acordo com a PNRS, os lixões no Brasil deveriam ser desativados e transferidos para aterros sanitários até agosto de 2014. Essa legislação foi sancionada em 2010 pelo ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva e tem como um de seus objetivos inserir e expandir a responsabilidade compartilhada da gestão do lixo ao setor empresarial, governamental e sociedade civil. A inclusão social dos catadores é prioritária para essa política. Os eixos prioritários da legislação são: impacto ambiental, educação ambiental, geração de trabalho e renda, além de produção e consumo sustentável. É preciso observar as mudanças após agosto de 2014 para efeito de visualização sobre quais efeitos a lei acarretará, porém, no momento, as críticas e o descrédito podem não ser tão facilmente identificados. Na Lei 12.305/10, que sancionou a PNRS, há uma série de prioridades, todas angariadas nas linhas dos eixos prioritários citados acima, com prazos já definidos, e outros ainda sem data definida para sua execução nacional. (BRASIL, 2010a).

A PNRS prioriza a responsabilidade compartilhada entre todos os segmentos geradores de resíduos sólidos, dentre eles, as indústrias, que são umas das principais geradoras. A PNRS, portanto, indica a obrigatoriedade da utilização da logística reversa (pós-consumo) dentro da cadeia produtiva dos setores empresariais. Tomam-se como referência os lugares que lideram o processo, os lugares onde há efetivamente peso industrial. Porém, em

vista do contexto nacional (Brasil, um país continental), concomitantemente busca-se dinâmica na periferia industrial do país em relação à sua baixa nos indicadores relativos aos processos encontrados na cadeia da indústria da reciclagem no país (ABRELPE, 2012). Porém, a análise oficial de como a implantação da logística reversa se dará nas regiões periféricas relativas à indústria da reciclagem no Brasil, só será possível quando os acordos setoriais forem fechados. A coalizão empresarial responsável pela confecção da proposta a ser analisada pelo MMA e representante do grupo de embalagem em geral responde por 22 associações representantes dos produtores dos diversos tipos de embalagens produzidos no Brasil, dentre eles, um dos vilões considerados atualmente como principal gerador de resíduo no ambiente urbano e hídrico, o plástico (ABIPLAST, 2013).

1.5 O Plástico

O plástico é considerado um dos resíduos mais poluidores que são dispostos inadequadamente no meio ambiente. Além disso, leva aproximadamente 500 anos para ser absorvido pela natureza. Sua produção está disposta no nosso cotidiano em praticamente todos os segmentos que julgamos necessários para o nosso dia a dia, como em bolsas de sangue, no mouse do computador, estruturas de carros, solas de sapato, telhas e tetos residenciais e em suas infinitas embalagens, além de uma diversidade de bens não duráveis, os quais são descartados inadvertidamente em locais inapropriados. (BRASKEM, 2010).

Assim, esse negócio tão diverso está entre as economias mais fortes no mundo. Segundo Sabatini (1997), há uma série de multinacionais espalhadas em todo globo, que mantêm suas matrizes nos países de origem; porém, se *desterritorializam* com o intuito de buscarem um novo mercado consumidor, forças de trabalho mais acessíveis financeiramente, territórios com menos poder fiscalizador em demandas trabalhistas e ambientais, além de recursos naturais abundantes e disponíveis para a produção, neste caso, as resinas termoplásticas (base para produção do plástico).

No Brasil, houve um marco diferencial na entrada e/ou consolidação dos empreendimentos do setor do químico e do plástico em meados da década de 1970. Para Sabatini (1997), com o impulso da *deslocalização* das indústrias tidas como poluidoras no mundo, as quais se *desterritorializaram* em direção aos territórios subdesenvolvidos, deu-se a inserção de indústrias investidas de capital externo, principalmente. Segundo a Braskem

(2010), esse fenômeno ocorreu, por exemplo, nos polos petroquímicos da Bahia (Camaçari) e do Rio Grande do Sul.

A Multinacional Odebrecht S.A impulsionou um projeto, na época considerado destemido, juntamente com a Petrobrás, ao adquirir uma série de petroquímicas nacionais e internacionais até se tornar a Braskem S.A. Esta, por sua vez, é atualmente detentora de mais de 70% do *market share* (percentual de mercado) no Brasil. A produção nacional do plástico é realizada basicamente em 1ª geração – insumos e nafta,; 2ª geração - resinas termoplásticas; e 3ª geração - plásticos convertidos em produtos diversos (BRASKEM, 2010).

A partir da estratégia de se consolidar nacionalmente, a Odebrecht Química S.A. dedicou-se a adquirir potenciais ativos no nordeste brasileiro. Nesse intuito, a corporação adquiriu a antiga Salgema Indústrias Químicas S.A., que tinha liberação de uso da matéria-prima conhecida como salmoura (1º geração), considerada de profunda pureza. Posteriormente, a Companhia Petroquímica de Camaçari (CPC), produtora de *Polyvinyl chloride* (PVC) - 2ª geração, com mais esta fusão e a construção de uma tubovia (que recebeu o nome de etenoduto devido ao produto químico que transporta) vinda da Bahia, foi possível à unidade da Braskem em Alagoas, Unidade Cloro Soda em Maceió, tornar-se uma das mais produtivas do ramo. E ainda, foi possível à Unidade Fabril Produtora de PVC, no município de Marechal Deodoro (Polo Multifabril Industrial José Aprígio Vilela), ser considerada a maior produtora de PVC das Américas (BRASKEM, 2012).

Ainda no contexto das multinacionais, Boltanski e Chiapello (2009, p. 22) afirmam que “(...) seu desenvolvimento tem sido garantido principalmente por fusões e aquisições realizadas no mundo inteiro, acelerando o processo de concentração e de constituição de oligopólios mundiais”.

Posteriormente a todo esse contexto histórico e econômico da indústria no estado, no caso de Alagoas, por causa da Braskem e da implantação do polo químico-plástico, existe a Cadeia Produtiva do Químico e do Plástico (CPQP), onde se tem aproximadamente 50 indústrias produtoras de plásticos ou de compostos basilares a essa produção. Estas se encontram nos municípios de Maceió e Marechal Deodoro (Polo Multifabril Industrial José Aprígio Vilela). Há indícios de projeto do Governo do Estado de Alagoas com a CPQP para apoiar a vinda de mais indústrias do mesmo setor para Alagoas (SEPLANDE, 2015) (CADAMINUTO, 2012). A partir dessa constatação, e no encontro com um cenário atual de execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos que denomina o processo de pós-consumo

como prioritário para a execução da legislação ambiental nacionalmente, é necessário entender quais políticas de logística reversa com inclusão dos catadores estão previstas em todo contexto nacional. Assim como entender quais ações serão realizadas pelos produtores instalados aqui no estado e como as instituições formalmente responsáveis pelo meio ambiente no estado e em Maceió (Superintendência de Limpeza Urbana de Maceió - SLUM, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de Alagoas - SEMARH e Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente - SEMPMA) estão apoiando e monitorando as ações relativas às metas da PNRS, vinculadas às obrigatoriedades no âmbito empresarial, quais sejam estas, coleta seletiva, utilização responsável de energia, logística reversa e reciclagem. Para efeito desse estudo, o objeto dessa pesquisa ainda se encontra no âmbito institucional de ordem nacional, pois o acordo setorial referente ao grupo de embalagem em geral, especificamente relacionado ao plástico, não foi fechado ainda e, portanto, não há retorno oficial dos Estados e municípios sobre a interpretação da lei em Alagoas, embora alguns Estados e Municípios já tenham seus planos de execução da gestão dos seus resíduos sólidos.

A PNRS preconizou que até agosto de 2012 os planos municipais de gestão dos resíduos sólidos no país fossem entregues ao Ministério do Meio Ambiente para avaliação (BRASIL, 2013). Porém, até o momento, apenas a minoria dos projetos foram disponibilizados ao MMA. Dentre os que estão fora dessa margem, encontram-se a maioria dos planos dos municípios de Alagoas. No entanto, há ações voltadas para consórcios públicos liderados pela SEMARH relacionados à construção de aterros sanitários por região do estado, ainda em andamento. A coleta seletiva é primordial para o alcance das metas da PNRS e, além dos fechamentos dos lixões, se esta etapa também não for alcançada ainda em 2015, os municípios poderão ser penalizados pelo Governo Federal.

No intuito de responder ao questionamento: Como o Setor Produtivo do Plástico irá responder às demandas da PNRS em relação à Logística Reversa? Os conflitos são identificados e ainda há gargalos a serem discutidos. Para tanto, damos continuidade à investigação que se debruça na perspectiva sociológica com o objeto deste estudo em construção e este processo em curso acaba por tornar-se um problema da pesquisa.

No próximo capítulo, apresentamos reflexões sobre a tramitação da PNRS, seus atores e conflitos socioambientais durante os 19 anos (1991-2010) de sua fase de elaboração

no congresso nacional. Além de situarmos as categorias de análise que consideramos destaques nos dezenove anos até a promulgação da lei.

2. LEGITIMIDADE SOCIAL DA PNRS: PRINCIPAIS CONFLITOS E ATORES SOCIAIS NOS 19 ANOS DE TRAMITAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Este capítulo trata do processo de institucionalização da PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos), com o foco da análise voltada para identificar e caracterizar o quadro de conflitos de interesses impulsionados por atores sociais detentores de racionalidades diversas, por vezes divergentes, noutras convergentes, que dinamizaram um processo de 19 anos de tramitação da matéria no Congresso Nacional até a data da aprovação, em 02 de agosto de 2010.

2.1 PNRS

A regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos se inscreve no contexto da sociedade de consumo que, atrelada aos resultados da sociedade industrial, com suas consequências geradoras de riscos e ameaças (Beck, 2010), passaram por uma fase de latência até o momento em que todo esse pulso pela produção de riqueza gerou uma sociedade do descarte e da obsolescência. A partir desse período e das críticas relacionadas a esse processo, nesta fase, a ideia da autoconfrontação ¹² (Beck, 1997) tomou fôlego pelo alcance do efeito bumerangue ¹³ (Beck, 2010), em que as instituições modernas e globalizadas foram reconhecidas pelo papel de potência de forças autodestrutivas (lixo, poluição etc). Assim, as grandes corporações globais e desterritorializadas tomam a iniciativa de se reinventar (Boltanski e Chiapello, 2009) para dar continuidade à insaciável produção de riqueza, porém agora com perfil “sustentável”.

No Brasil, a construção da sensibilidade social para o problema do lixo urbano, especialmente no que tange à destinação final, a incorporação do problema como política de

¹² Na autoconfrontação os perigos são definidos claramente como sendo originados pela industrialização avançada e suas instituições basilares, elegem-se os culpados pela situação de risco que se apresenta e se teme para as próximas gerações. (Beck, 1997)

¹³ O efeito bumerangue acontece quando não há forma de escapar das ameaças e riscos que a sociedade de risco transfere para todos os que estão contemporâneos a ela. Ou seja, todos correm perigo. (Beck, 2010)

Estado, correspondeu a um processo de conflito socioambiental que resultou na promulgação da PNRS.

A Lei 12.305/10 que institui a PNRS tem como metas a prevenção e redução da geração de resíduos, além de uma série de instrumentos para o fortalecimento da reciclagem e reutilização dos resíduos sólidos, como também uma severa preocupação com a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos¹⁴. Para atingir esses objetivos, a política ambiental necessita fiscalizar e realizar uma agenda para favorecimento da melhor gestão dos resíduos sólidos (RS) no país. Com isso ela tem como uma de suas principais diretrizes a responsabilidade compartilhada no que tange à gestão dos resíduos sólidos não ser de responsabilidade única e sim plural, ou seja, do Poder Público, do Setor Privado e da Sociedade Civil. A legislação ambiental tem como eixos prioritários para sua execução: impactos ambientais, educação ambiental, produção e consumo sustentável, além de geração de trabalho e renda. Para a concretude dessa ampla e urgente gestão e metas foram eleitos alguns pontos de partida com prazos definidos de execução, dentre eles: além da erradicação dos lixões, a implantação da coleta seletiva nos municípios, os planos estaduais e municipais de gestão dos RS e a implantação da Logística Reversa, objeto particular de estudo desta investigação.

A Logística Reversa pode ser entendida no escopo da PNRS, como:

A **Logística Reversa** é o 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. A Lei nº 12.305/2010 dedicou especial atenção à Logística Reversa e definiu três diferentes instrumentos que poderão ser usados para a sua implantação: regulamento, acordo setorial e termo de compromisso. (BRASIL, 2012, p. 45).

Para o entendimento sobre as possibilidades do alcance da meta referente à implantação plena da logística reversa, tratamos nesse momento de antecipar pontos que são imprescindíveis para a execução de tal instrumento de desenvolvimento econômico e social. Ao longo do trabalho, estes pontos serão explorados a partir de categorias de análise, por

¹⁴ Rejeitos são materiais não recicláveis – aqueles que não podem passar pelo processo de reciclagem, não podendo ser reaproveitados após transformação química ou física - incluindo materiais recicláveis que não possuem viabilidade financeira e/ou tecnológica. Todo material não reciclável é um rejeito, mas nem todo rejeito é um material não reciclável. Explicação: Alguns materiais presentes no mercado como, por exemplo, o isopor, não possuem viabilidade financeira ou esta viabilidade é muito baixa por questões ligadas às características do material (pouco peso e muito volume). Desta forma o isopor é um material reciclável, porém, pouco reciclado. Outra questão que envolve o mercado da reciclagem é a disponibilidade de tecnologia no local ou na região onde é gerado o determinado resíduo. (INSTITUTO LIXO ZERO, 2015). Disponível em: <http://ilzb.org/site/?page_id=10>. Acesso em abril de 2015.

exemplo, como elas surgiram na tramitação de 19 anos até a aprovação da lei. A seguir iremos destacar tais categorias que serão mencionadas no escopo de atualização da política sancionada para posteriormente serem aprofundadas na reconstituição de quase duas décadas de construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Inicialmente iremos identificar no trâmite da lei a iniciativa de abrangência dos resíduos a serem sujeitos à gestão de saúde para uma vasta relação de tipos de resíduos. A PNRS, no entanto, não irá abranger todas as tipificações solicitadas no início de sua tramitação, mas na lei há uma conceituação que faz referência ao que seriam os resíduos sólidos a serem alvos de uma gestão compartilhada, assim:

XVI – resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (BRASIL, 2012, p. 11)

Os resíduos perigosos foram tema de conflitos iniciais da tramitação em relação ao seu mérito e sua inserção na política. Hoje, os resíduos perigosos são encontrados entre os capítulos da PNRS. Sua descrição na Política Nacional de Resíduos Sólidos tem o escopo de cinco artigos, cujas regras versam sobre: Art. 37, Instalação de empreendimento com potencial gerador de resíduos perigosos, somente com autorização de órgão competente; Art. 38, Obrigatoriedade das pessoas jurídicas envolvidas em cadastro nacional dos operadores de resíduos perigosos; Art. 39, O empreendimento tem obrigação de disponibilizar ao órgão estadual competente seu plano de gerenciamento dos resíduos perigosos; Art. 40, Licenciamento ambiental com contrato assinado entre o gerador e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) relativo à responsabilidade do empreendimento em relação aos ajustes para não poluição daquela localidade; Art. 41, A competência do governo federal em fazer a gestão dos resíduos perigosos em áreas órfãs. (BRASIL, 2012).

Outro ponto destacado no início dos 19 anos da tramitação e ainda encontrado na PNRS é o da incineração dos resíduos sólidos. Atualmente, a PNRS trata o assunto no tópico das proibições, informa no artigo 47 (BRASIL, 2012) 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 essa proibição seria para os empreendimentos não licenciados para essa finalidade. Nessa linha de licenciamento e de responsabilização das instituições públicas e privadas em relação à gestão de RS, podemos

destacar a participação dos órgãos públicos no gerenciamento dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos, esses imprescindíveis para o alcance das metas da PNRS. Além disso, podemos enfatizar as penalidades encontradas na lei para os municípios que não entregarem seus planos de gestão dos RS no prazo delimitado e a quais penalidades estão sujeitos. (BRASIL, 2012) Assim, destacamos os seguintes artigos:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta lei, é condição para o Distrito Federal e os municípios terem acesso a recursos da União, ou 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. (BRASIL, 2012, p. 21)

Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

I – os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas *e*, *f*, *g* e *k* do inciso I do art. 13;

II – os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III – as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV – os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea *j* do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V – os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Parágrafo único. Observado o disposto no Capítulo IV deste título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos. (BRASIL, 2012, p. 24).

Observamos também o fomento à reciclagem dentre os objetivos da lei mais mencionados na tramitação e na PNRS já aprovada. A indústria da reciclagem é um dos pontos de maior visibilidade e de frequência no discurso do poder público e do setor privado, veremos no decorrer do trabalho como esse discurso é realizado na prática. Assim, podemos ressaltar artigo que reforça a análise de enfoque e fomento ao discurso da reciclagem na PNRS:

Art. 44. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

I – indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;

II – projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;

III – empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas. (BRASIL, 2012, p. 35)

A título de introdução ao assunto central do próximo capítulo, a Logística Reversa é instrumento de responsabilidade dos geradores em relação ao destino final do resíduo produzido por eles. Na política não há prazo definido para a sua execução, atrelada a acordos setoriais de *resolução negociada*. Somente os acordos setoriais relativos às embalagens de óleo lubrificantes, de agrotóxicos e, mais recentemente, de lâmpadas foram fechados. Em tramitação se encontram os acordos setoriais de medicamentos, eletroeletrônicos e de embalagens em geral, este último objeto desta pesquisa no que se refere à implantação das normas da logística reversa das embalagens plásticas. (BRASIL, 2013).

A PNRS foi aprovada no dia 15 de julho de 2010 no Congresso Nacional e transformada em lei ordinária em 02 de agosto de 2010 e recebeu seus decretos 7404/10¹⁵ e 7405/10¹⁶ (Programa Pró-Catador) no dia 23 de dezembro de 2010, após 19 anos de tramitação no Congresso Nacional, a Política Nacional de Resíduos Sólidos finalmente entrou em vigor (BRASIL, 2013). Dentre as demais diretrizes da PNRS e metas de execução há um conflituoso caminho até sua plena execução, entre suas causas, destaca-se que a política ambiental é alvo de muitos conflitos de interesse desde sua tramitação até os dias de hoje.

¹⁵ Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. (BRASIL, 2010b)

¹⁶ Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. (BRASIL, 2010c)

2.2 Longo processo de Tramitação no Congresso Nacional: Análise do Marco Zero da Política Nacional de Resíduos Sólidos no país (PL 203/91).

Neste tópico apresentamos uma discussão a partir do Marco Zero da PNRS. Nesse momento, o Brasil passava pelo processo de democratização e, no ano de 1988, a Constituição Federal foi promulgada. Nesse sentido, os debates acerca de temas relacionados à preservação do meio ambiente e qualidade de vida da população foram ganhando importância no contexto político nacional. Assim, o tema de resíduos sólidos a partir de anos de descarte inadequado foi se tornando alvo de discussões em grupos atuantes no tema, dentre eles: Fórum Lixo e Cidadania, Movimento Nacional dos Catadores, Instituto Ethos, Abes (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental), Instituto Pólis etc. Dessa forma, o texto a seguir trata desse marco, sua importância para a concretização da PNRS e os destaques da reconstituição do trâmite até a aprovação da PNRS. (BRASIL, 2013)

Cerca de duas décadas foram necessárias para que a Política Nacional de Resíduos Sólidos fosse aprovada. A primeira proposição deu entrada na Câmara dos Deputados com intuito de construir uma legislação ambiental que objetivava regulamentar e regular os RS no Brasil, foi o projeto de lei 203/91. Na tentativa de implantar uma nova legislação ambiental, o debate em torno deste PL, por conta de mudanças conjunturais e jogo de forças que delimitaram a PNRS, acabou se estendendo muito além do prazo previsto.

Nesse registro cabem as seguintes indagações:

1. Quais as forças políticas que impulsionaram e impulsionam os conflitos sociais relativos à aprovação da política (2010) e a implantação da Logística Reversa no país?
2. Quais entraves se interpuseram na tramitação do projeto de lei 203/91?
3. Como as dinâmicas impulsionaram ou atrasaram a tramitação que institucionaliza a política pública ambiental que tem por objetivo regulamentar e regular a gestão dos resíduos sólidos no país?
4. Quais conflitos impulsionaram a longa tramitação da PNRS e, conseqüentemente, quais fatores permanecem como entraves para a plena

regulamentação da legislação ambiental brasileira proposta a ser objetivo de estudo da pesquisa?

São essas indagações que conduzem a reconstituição do processo de tramitação da Lei 12305/10, mediante pesquisa documental.

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) e estava embasado nos seguintes pontos principais que, aqui, serão separados por título do PL, para melhor entendimento:

Título I (Disposições gerais) –

Art. 1º - Para os efeitos desta Lei consideram-se "resíduos de serviços de saúde", o lixo e os resíduos gerados pelas ações de proteção, recuperação da saúde de pessoas e animais, executados por serviços de saúde e veterinários, bem como os gerados pela pesquisa médica e veterinária, pela medicina legal e anatomia patológica, e pela produção e testagem de produtos biológicos e de uso humano.

Art. 2º - é posta a classificação desses resíduos, no Art. 3º se encontravam os locais sujeitos à regulamentação; Art. 4º tratava dos símbolos de identificação dos produtos de serviços de saúde em suas embalagens.

Título II (Das obrigações dos estabelecimentos geradores de resíduos) –

Art. 5º - tratava da responsabilidade dos geradores sobre a gestão dos seus resíduos de serviços de saúde;

Art. 6º - tratava como os resíduos seriam acondicionados por plástico de específica cor e atribuir símbolos de identificação de cor;

Art. 7º - disposição sobre disposição de objetos pontiagudos a serem descartados;

Art. 8º - proibição de tipos de material para transporte interno de resíduos;

Art. 9º - proibida distribuição de resto de comidas proveniente de hospitais para animais ou mesmo para a agricultura;

Art. 10º - a instalação e a operação de incineradores pelos estabelecimentos de que trata o art. 3 esta condicionada à aprovação do órgão municipal e estadual de preservação ambiental ou de controle de poluição e devem permitir padrões de qualidade do ar atmosférico compatíveis com o estabelecido na Portaria nº 231, no Ministério do Interior, de 27 de abril de 1976;

Art. 11 - havia a disposição sobre resíduos radioativos;

Art. 12 - era condicionado tratamento diferenciado para o que era denominada de lixo especial;

Art. 13 - proibido o descarte e a destinação dos resíduos de serviços de saúde em cursos d'água, lagos, lagoas e mar, além de a céu aberto;

Art. 14 - proibição de incineração a céu aberto de resíduos de serviços de saúde, com exceção para situações de emergência e ausência de norma regulamentar;

Art. 15 - decreta que os estabelecimentos em regiões rurais que por ventura não tenham gestão própria de resíduos por município, o estabelecimento privado terá que realizar a gestão de seus resíduos de serviços da saúde.

Título III – (Das obrigações da administração municipal):

Art. 16 - trata das responsabilidades da administração pública; a) manutenção do serviço regular de coleta e transporte dos resíduos de serviços de saúde; b) dar destino final adequado aos resíduos coletados;

Art. 17 - especificação sobre serviço regular de coleta e transporte de resíduos de serviços de saúde;

Art. 18 - especificação sobre a coleta e o transporte, com devida ressalva em não transportar indevidamente os resíduos e que os mesmos não possam ser encontrados em ambiente inadequado para a saúde pública em sociedade;

Art. 19 - especificação para incineração de lixo séptico;

Art. 20 - disposição sobre área restrita em que a administração pública deverá realizar a gestão dos resíduos de serviços de saúde.

Título IV – (Das infrações a esta lei e sanções cabíveis): Art.21, 22 e 23 disposição sobre a constituição de infrações e suas penas;

Título V – (Disposições finais):

Art. 24 - especificação sobre obrigação dos fabricantes de equipamentos consonantes com a atividade que será realizada gestão de seus resíduos;

Art. 25 - disposição sobre a cobrança de tarifas em relação à prestação de serviço da administração municipal;

Art. 26 - especificação sobre participação da iniciativa privada (complementar, concessionária, prestação e venda de serviços) em relação à área de gestão desses resíduos;

Art. 27 - disposição sobre responsabilidade dos órgãos municipais e estaduais de preservação ambiental nas diretrizes traduzidas nesse projeto de lei;

Art. 28 - responsabiliza o SUS local pela inspeção das atividades relacionadas;

Art.29 - O Poder Executivo, através do Ministério da Saúde e do organismo federal de preservação ambiental, regulamentará esta Lei no prazo de seis meses. (BRASIL, 1991, p. 2765-66).

Alguns destaques e indicações já são possíveis de mencionar mesmo nessa fase inicial do processo de tramitação da PNRS, como também podemos antecipar quais conflitos iriam se concretizar a partir das primeiras temáticas a serem alvos de regulamentação da gestão dos resíduos de serviços de saúde e sólidos do país. Dentre os demais, observamos títulos, artigos que denotam uma preocupação, na época, relativa à disposição inadequada dos resíduos de serviços de saúde. Aparentemente as indústrias e os produtos em geral ainda não habitavam (inicialmente) a preocupação central relativa à gestão dos resíduos produzidos em sua totalidade no país. O art. 6º tratava como os resíduos seriam acondicionados, por plástico de específica cor e atribuir símbolos de identificação de cor, assim já se indicava as possibilidades da execução de divisão de resíduos por cores e pré-reciclagem ou disposição final ambientalmente adequada. O artigo 10º mencionava a obrigatoriedade de instalação de incineradores através de aprovação prévia e inspeção de órgãos ambientais, demonstrando que já existia na época a necessidade de regulamentar essa atividade potencialmente degradadora e que hoje é exponencialmente revista e criticada. No artigo 14 figurava a proibição sumária da incineração de resíduos de serviços de saúde em locais a céu aberto e sem proteção alguma para o ar atmosférico. Após 24 anos, os artigos 13 e 16 continuam sendo alvo de conflitos, sem tanta distinção de sua intencionalidade inicial, ou seja, fim dos lixões e implantação de coleta seletiva com a responsabilização dos poderes públicos municipais, na gestão dos resíduos sólidos e destinação final adequada. Essa última hoje permanece também sem satisfatória execução e com o acréscimo de um ator do Setor Privado, o qual continua sem regulação perante sua responsabilidade e coparticipação nessa gestão, sendo um dos grandes geradores advindos do setor produtivo. Entretanto, a disposição do projeto de lei que iniciava a proposta da política pública iniciou com objetivos diversos e menos abrangentes do que a PNRS passou a concretizar anos depois, porém com indícios claros dos temas necessários para o debate e para a regulação e de quais atores seriam inseridos inicialmente como prioritários nesse processo. (BRASIL, 1991).

Dessa forma, após a publicação e leitura da matéria no congresso nacional, o PL 203/91 teve seu despacho inicial na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nessa, não houve emendas para inserção no projeto de lei. Entretanto, quando esse se encontrava em análise, na Comissão de Seguridade Social e Família, recebeu oito sugestões de emendas ao processo pelo então Deputado Eduardo Jorge, filiado ao Partido dos Trabalhadores. Assim, dando seguimento ao processo, o ofício 410/91 assinado pelo Deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP) foi deferido pelo Deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS). Tal documento solicitava audiência para o projeto de lei na mesa. Esse trâmite, porém, foi interrompido por aproximadamente 11 meses e foi revisto a partir de outubro de 1992. A informação publicada no Diário do Congresso Nacional de 20 de outubro de 1992 é de que houve extravio, comunicação advinda da Secretaria do Gabinete do Deputado Jammil Haddad. As razões desse extravio, porém, não são claras. Uma análise Nos Diários Oficiais da União desta época e que tratam da tramitação do PL não esclarece sob quais circunstâncias isto aconteceu e nem detalha elementos como pessoas envolvidas ou questões temporais acerca deste mesmo extravio (BRASIL, 1992). Assim, o Deputado Euler Ribeiro oficializa o pedido de reconstituição do projeto em outubro de 1992.

No Legislativo, o PL foi alvo de entraves iniciais, representado por um longo processo que permitiu a determinados projetos de leis serem incluídos na pauta e se prolongarem por décadas. Isso provocou rupturas das bases de alguns PLs, quando os grupos de trabalho eram extintos das comissões que avaliaram as anexações e os desmembramentos dos projetos de lei e da comissão especial instituída em 2001. No entanto, esse processo iniciado em 1991 pode ser dividido em fases que indicam toda sua peculiaridade e luta (conflitos) de interesses identificados nesta pesquisa. A intersecção entre os conflitos se baseava prioritariamente entre a disputa instituída entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

Nesse sentido, utilizamos o aporte teórico de Ignacy Sachs:

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, ocorrida em Estocolmo, colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Ela foi precedida pelo encontro Founex, de 1971, implementado pelos organizadores da Conferência de Estocolmo para discutir, pela primeira vez, as dependências entre desenvolvimento e o meio ambiente, e foi seguida de uma série de encontros e relatórios internacionais que culminaram, vinte anos depois, com o Encontro da Terra no Rio de Janeiro. (SACHS, 2000, p. 49).

Na última década do século XX, em pleno processo de *ambientalização* das instituições (LOPES, 2006), a temática ambiental que circulava e era debatida em grandes eventos internacionais e nacionais foi impulsionada pelo conflito ideológico entre desenvolvimento econômico versus meio ambiente vista a partir de Estocolmo em 72. Dentre os eventos e relatórios emblemáticos da época impulsionadores dessa temática, podemos destacar o clube de Roma ¹⁷ e seu crescimento zero, o relatório de Brundtland ¹⁸, por fim, a RIO 92 ¹⁹.

Em consonância com a época, muitos projetos de lei da tramitação da PNRS despontam nessa lógica de um desenvolvimento menos degradante e mais socioambientalmente responsável. Por consequência do debate e conhecimento sobre o conflito ideológico entre desenvolvimento econômico versus meio ambiente foi gerada uma

¹⁷ A contribuição do Clube de Roma: a Tese dos Limites do Crescimento (Meadows, 1972) – 1. Se as atuais tendências de crescimento da população mundial insindustrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais – continuaram imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontornável, tanto da população quanto da capacidade industrial.

2. É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual.

3. Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxito. (BRÜSEKE, 2003, p.30).

¹⁸ O Relatório de Brundtland é o resultado do trabalho da comissão mundial (da ONU) sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED). O relatório apresenta uma lista de medidas a serem tomadas no nível do Estado nacional. Entre elas: a) limitação do crescimento populacional; b) garantia da alimentação a longo prazo; c) preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; d) diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias que admitem o uso de fontes energéticas renováveis; e) **aumento da produção industrial nos países não industrializados à base de tecnologias ecologicamente adaptadas**; f) controle da urbanização selvagem e integração entre campo e cidades menores; g) as necessidades básicas devem ser satisfeitas. O Relatório define também metas a serem realizadas a nível internacional, tendo como agentes as diversas instituições internacionais. Aí ele coloca: h) as organizações do desenvolvimento devem adotar a estratégia do desenvolvimento sustentável ; i) a comunidade internacional deve proteger os ecossistemas supranacionais como a Antártica, os oceanos, o espaço; j) guerras devem ser banidas; k) a ONU deve implantar um programa de desenvolvimento sustentável. (BRÜSEKE, 2003, p.33)

¹⁹ A UNCED no Rio em 1992 : Em junho de 92 reuniram-se no Rio mais de 35 mil pessoas, entre elas 106 chefes de governos, para participar da conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED). O Relatório do Worldwatch Institute de 1993 critica os resultados dessa conferência: “ Apesar do interesse mundial mais intenso pelo futuro do planeta, a conferência da ONU não correspondeu nem às esperanças e nem às expectativas com elas ligadas. Muitos problemas surgiram em consequência da pressão da delegação dos Estados Unidos em favor da eliminação das metas e dos cronogramas para a limitação da emissão de CO2 do acordo sobre o clima; assim este foi degradado para uma declaração de boas intenções. Também a convenção sobre a proteção da biodiversidade teve alguns pontos fracos; o mais grave foi a falta da assinatura dos Estados Unidos”. Apesar dessas restrições , documentou a UNCED o crescimento da consciência sobre os perigos que o modelo atual de desenvolvimento econômico significa. A interligação entre o desenvolvimento econômico significa. A interligação entre o desenvolvimento socioeconômico e as transformações no meio ambiente, durante décadas ignoradas, entrou no discurso oficial da maioria dos governos do mundo. (BRÜSEKE, 2003, p.34)

série de projetos de lei inspirados nessas reivindicações que emergiram do conceito de sustentabilidade. Dentre os temas e ideias mais vistos nos projetos de lei anexados e por vezes desmembrados na tramitação da política na década de 90, a seguir observamos uma relação com o debate da época relacionado ao conceito emergente “desenvolvimento sustentável”. 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), tais como:

- Moratória de instalação de incineradores, criação sistema nacional de resíduos;
- Disposições sobre a política de gerenciamento de RS;
- Utilização de compostagem, gerenciamento de ciclo integral de RS;
- Mais sobre moratória de instalação de incineradores;
- Autorização prévia do ministério da saúde para importação de RS para reciclagem industrial;
- Ações de pós-consumo com fabricantes de pilhas, além de enfoque à reciclagem e à destinação final de pneus;
- Ciclo integrado de embalagens de vidros de bebidas;
- Reciclagem de materiais plásticos e ou destinação final, uso de material reciclado em repartições públicas (papel);
- Embalagens com a descrição de qual tipo de polímero era constituída;

Além dos acima referidos, podemos destacar: uma série de PLs e requerimentos referentes a incentivo fiscal à reciclagem, como também de registro de produtos que gerem RS perigosos. Os projetos de leis referidos que têm proximidade com o objeto de estudo deste trabalho serão revisitados (descritos e analisados) na continuação do capítulo que pretende investigar o processo de reconstituição dos 19 anos de tramitação da PNRS no Congresso Nacional. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

2.3 Primeiros anexos do PL 203/91 até a constituição da Comissão Especial: de 1992 a 2000.

Nessa fase, que demonstrava uma tendência às mudanças na gestão dos resíduos sólidos em favor do desenvolvimento sustentável com a regulamentação do Estado, observou-se no âmbito da institucionalização posteriormente ao evento Rio – 92, um considerável fomento à criação de instituições de competência fiscalizadora em relação à preservação do meio ambiente físico brasileiro, porém ainda marginal perante órgãos de outras áreas. Nessa institucionalização foi necessário propor uma série de ferramentas para concretização desse sistema de gestão dos resíduos sólidos do país. 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 3333/92²⁰ (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 do 3333/92 dispor sobre resíduos perigosos, também houve um anexo que propunha um Projeto de lei específico para o tema. Então, o Projeto de Lei 4313/93 (BRASIL, 1994a), do deputado Sidney Miguel (PV/RJ)²¹ foi anexado ao PL 203/91. Porém, no mesmo período, o autor solicitou o desmembramento com a justificativa de que o seu projeto objetivava dispor somente sobre os resíduos perigosos (BRASIL, 1994c). Em suma, pela sua magnitude, exigiria uma legislação específica, não sendo atendido pelo PL ao qual havia sido anexado.

O projeto de lei, o PL 4313/93 (BRASIL, 1994a), descrevia em sua ementa: “Dispõe sobre o gerenciamento dos resíduos perigosos”. O início da tramitação indica que a gestão tinha como meta prioritária os resíduos de serviços de saúde, assim podemos argumentar que

²⁰ NR 3333/92: O PL de autoria do Deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP), instituía a política nacional de resíduos sólidos, objetivando a manipulação, acondicionamento, o armazenamento, a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final do resíduo domiciliar; resíduo público; resíduo industrial; resíduo de unidades de serviço de saúde - incluindo anatomia patológica e hemodiálise; resíduo de embalagem de pesticida; e resíduo de fontes especiais, tais como os provenientes de portos, aeroportos e postos de fronteira; o resíduo radioativo ou lixo atômico, e o resíduo perigoso. (BRASIL, 1993).

²¹ Primeiro deputado filiado ao PV, ele era do PDT. Fonte: PARTIDO VERDE. **O Partido Verde no Mundo**. Disponível em: <<http://bancadaverde.org.br/historico/>>. Acesso em: abril de 2015.

tais resíduos advindos de hospitais, dentre outros locais especificados no PL, não eram considerados perigosos. Como definido no:

Art 1º [...]

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se:

[...]

II – Resíduos Perigosos, aqueles que possam apresentar de toxicidade, corrosividade, reatividade, inflamabilidade, explosividade, radioatividade ou patogenicidade. (BRASIL, 1994a, p. 1).

Apesar dessas considerações sobre o que seriam resíduos perigosos, observamos que parte dos resíduos de serviços da saúde seria possivelmente contemplada por essa definição. Atualmente, a PNRS, em seu Capítulo IV, denota as diretrizes para gestão destes resíduos perigosos sem separação da legislação. Podemos identificar que no período destacado havia intenção de especificar e regular o tratamento dos resíduos dos serviços de saúde e não abrangê-los em outros segmentos, observamos essa disposição também em pedido de deferimento do PL 3333/92 que surgia na tramitação como marco para ampliação da regulamentação em direção dos outros tipos de resíduos.

Sobre essa etapa, podemos destacar um dos primeiros conflitos observados nessa tramitação. Em abril de 95, a então Deputada Rita Camata (PMDB/ES)²² solicitou a retirada do PL 3333/92 do processo 203/91, mediante a justificativa de que o PL 203/91 se referia à gestão dos resíduos dos serviços de saúde, e o intuito do PL de autoria do Deputado Fábio Feldmann, segundo ela, teria caráter mais amplo. O Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Luis Eduardo Magalhães (PFL/BA), indeferiu o pedido da parlamentar. (BRASIL, 1995a). O conflito evidencia as contrariedades em relação à ampliação no caráter da PL citado. Percebemos que o anexo permitiu que o PL 203/91 tivesse sua abordagem ampliada

²² Deputada Federal (Constituinte), 1987-1991, ES, PMDB. Dt. Posse: 01/02/1987; Deputada Federal, 1991-1995, ES, PMDB. Dt. Posse: 01/02/1991; Deputada Federal, 1995-1999, ES, PMDB. Dt. Posse: 01/02/1995; Deputada Federal, 1999-2003, ES, PMDB. Dt. Posse: 01/02/1999; Deputada Federal, 2007-2011, ES, PMDB. Dt. Posse: 01/02/2007. Atividades parlamentares: Vice-Líder, PMDB, 1990-1991 e 1993; Presidente, Comitê Nacional de Meio Ambiente do PMDB, 1991-1992; Vogal, 1991-1993, e Terceira-Vice-Presidente, 1993, Executiva Nacional, PMDB; Segunda-Vice-Presidente Regional do PMDB, ES, 1993; Candidata a Vice-Presidente da República, PMDB; Vice-Líder do Bloco PMDB, PTB, PSC, PTC, 28/03/2007-09/10/2008; Vice-Líder do PSDB, 12/03/2010. Fonte: CAMARA DOS DEPUTADOS. **Biografia da Deputada Rita Camata**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74777&tipo=1>. Acesso em: fevereiro de 2015.

para os demais resíduos necessários de regulamentação no país e não apenas os de serviço de saúde em geral.

No que diz respeito especificamente à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos desde os primórdios da tramitação da lei 12.305/10, cabe destacar o anexo ao PL 203/91 de autoria do Deputado Eduardo Jorge, filiado ao PT na época, este foi anexado com a temática proibitiva em relação à incineração. O parlamentar solicitou à mesa diretora da câmara dos deputados, cuja uma das responsabilidades era a tramitação dos PLs relacionados à PNRS, 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 pela urgência do tema, dentre os demais, 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, de acordo com os incisos IV e V. (BRASIL, 1988).

A justificativa para a procedência da inserção do PL1094/95 (BRASIL, 1995c) no processo e construção da PNRS tem uma série de fatos que fortalecem a hipótese de proximidade conceitual entre o PL e a Constituição 1988. Dentre os argumentos contrários à instalação indiscriminada de incineradores nos grandes centros do país, temos: a contaminação do ar e do solo através do processo de queima do lixo e liberação indiscriminada de gases poluentes (dioxinas, furanos, entre outros) incidindo negativamente na cadeia alimentar do homem. Constata-se a relevância desse processo nos índices negativos de saúde pública e doenças crônicas como câncer, além da baixa taxa de não poluentes dos incineradores, o que levou ao fechamento de várias usinas de incineração nos EUA e na Europa. Nesse sentido, é evidenciado que a política nacional estava de acordo com a tendência internacional, pois as sanções já haviam sido implantadas no Canadá, Suécia, dentre outras localidades. (BRASIL, 1995c)

Na mesma temática, encontramos o PL 1138/95 (BRASIL, 1995b) de autoria do Deputado Luciano Zica (PT/SP), que também 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 10 anos. Já o PL 203/99

(BRASIL, 1999a) de mesma disposição e de autoria de Jacques Vagner (PT/BA) é também anexado ao 203/91 com atualizações e novo reforço para que a reivindicação contrária à instalação de incineradores seja concretizada na construção da política nacional de resíduos sólidos. 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, porém era camuflada como disposição final ambientalmente adequada.

Durante a tramitação do PL 203/91, foi anexado o PL 3029/97 (BRASIL, 1997b), também de autoria do Deputado Luciano Zica (PT/SP). Trata da disposição emergente de sistematização da gestão dos resíduos sólidos e estudos para a diminuição dos impactos ambientais no país. A ementa do PL referido instituiu a iniciativa para a Política Nacional de Resíduos e criava o Sistema Nacional de Resíduos (SISNARES), que tinha como intuito disciplinar os tratamentos e as disposições finais dos resíduos industriais, domésticos e hospitalares, bem como as emissões gasosas de particulados e outros resíduos provenientes do processo produtivo industrial, e dava outras providências.

O Projeto de Lei do Deputado Luciano Zica decretava na Seção II (Da organização, da gestão, da fiscalização e operação do Sistema Nacional de Resíduos) primeiramente a distribuição de competências e responsabilidades para a gestão dos RS por Governo Federal, Estados, Municípios e setor privado. Nesse projeto de lei, percebemos o uso do termo “distribuição de competências” que seria dar a cada ente citado um papel no SISNARES. Aos poderes federal, estadual e municipal cabia à gestão do SISNARES, o monitoramento do sistema de gestão, incluindo coleta e destino final. Coube aos Estados e Municípios a fiscalização das fontes geradoras de poluição consideradas na época. Os Municípios estavam habilitados a cobrar por seus serviços na área de gestão dos RS, quando os resíduos eram considerados perigosos ou quando havia comprovada dificuldade na coleta daqueles resíduos específicos. (BRASIL, 1997b)

Outro tema relevante que a anexação do PL 3029/97 trouxe é o início do debate sobre a responsabilização do setor produtivo e comercial na gestão de seus resíduos. Sugerindo, segundo o próprio PL, as regulamentações da coleta, pré-tratamento, tratamento, pós-tratamento, disposição final e estocagem dos RS. O Projeto de Lei 3029/97 integra dentro da tramitação do 203/91 um aceno a relevante diretriz da futura PNRS, sancionada em 2010,

esta sendo a responsabilidade compartilhada entre todos os geradores de resíduos sólidos, dentre eles: Poder Público, Setor Privado e Sociedade. (BRASIL, 1997b)

Em 98, posteriormente ao PL 3029/97, é anexado um novo PL, que também tinha como objetivo dispor sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos. O PL 4502/ 98 (BRASIL, 1998b) era de autoria do Deputado Ivan Leite (PT/SP) e se diferenciava inicialmente dos anteriores PLs de semelhante disposição por uma série de inovações, dentre elas: no Art. 2º eram inseridos, pela primeira vez no âmbito de projetos de lei sobre o gerenciamento dos RS, os termos reciclagem e disposição final, além das conceituações dos resíduos sólidos e semissólidos a partir das suas fontes geradoras. As sanções penais aos geradores tiveram destaque também com base na lei 9.605/98 (BRASIL, 1998a).

No próximo projeto de lei anexado ao 203/91 se observa um grande salto na direção que se concretizou em relação aos objetivos e diretrizes da futura PNRS. Destaca-se a relevância e o pioneirismo da redação e construção do PL 4730/98 (BRASIL, 1998c) de autoria do Deputado Padre Roque (PT/PR), que versa sobre o ciclo integral da gestão dos resíduos.

Assim, encontra-se como primeiro destaque do PL o princípio do “Ciclo Integral” dos resíduos, que inclui o caminho da reintrodução destes em cadeias produtivas da reciclagem industrial. Na base desse princípio serão erigidos os pilares do sistema de Logística Reversa, o qual dispõe a do setor produtivo perante PNRS, neste caso, aqui representado pelo setor industrial do plástico. O princípio do ciclo integral incorporado ao projeto de lei significa gestão dos resíduos sólidos nas várias etapas de vida, desde o início da geração do produto que se tornará resíduo descartado do consumo (BRASIL, 1998c). Esse princípio é atualizado em seu conceito e suas diretrizes na política, servindo de base para o termo logística reversa na PNRS aprovada.

No entanto, a ideia do retorno do produto no PL 4730/98 já previa a responsabilização dos envolvidos em todo ciclo de vida do produto, assim como a obrigatoriedade de um plano de gestão dos resíduos por parte dos geradores e dos municípios, além de normas para a gestão e reciclagem de embalagens. E pioneiramente a menção para o recolhimento de pilhas, baterias, pneus, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, também se encontravam no PL referido. Porém, o plástico não figurava entre os resíduos mais discutidos no trâmite, apesar da importância de sua gestão e de ser um dos

resíduos mais encontrados inadequadamente em nosso meio ambiente físico. (BRASIL, 1998c)

Com a lacuna deixada pelos PLs anteriores em referência ao ciclo integral dos resíduos do plástico, observamos que posteriormente houve uma construção de abordagens nessa linha deficitária na época, o que fomentou uma série de Projetos de lei referente ao tema. Sobre o novo eixo de entendimento de ciclo integral dos RS, inscreve-se o PL 3750/97(BRASIL, 1997c) de autoria do Deputado Fernando Gabeira (PV/RJ), especificamente voltado para a destinação final de garrafas plásticas. Cabe ainda a referência de que essa propositura se entrecruza com o preexistente PL 2272/96 (BRASIL, 1996b) (autor Deputado José Carlos Vieira, PFL/SC), o qual dispõe sobre a criação de normas sobre embalagens retornáveis no país. Acrescentamos o PL de propositura posterior do Senador Federal, Carlos Bezerra (PMDB/ES), PL 1857/99 (BRASIL, 1999c), para a normatização destinação final de garrafas plásticas.

Assim, observamos outro ponto que indicava urgência em seu tratamento, as proposições e reivindicações para a destinação final dos resíduos sólidos em consonância com a indústria da reciclagem. Havia o problema da indução à reciclagem e as proposituras ligadas à reivindicação de isenções fiscais para este setor industrial nascente. As proposituras representantes de interesses da indústria da reciclagem foram representadas, ainda na década de 90, por uma rede de projetos de lei. O primeiro, 4344/93 (BRASIL, 1994b), de autoria do Deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP), propunha a obrigatoriedade aos fabricantes de pilhas, de mecanismos de disposição final, reciclagem ou outras formas de reprocessamento no pós-consumo.

Dois anos depois era apresentada uma nova solicitação de anexação ao 203/91, o intuito do PL 1259/95(BRASIL, 1996a), do Deputado Pedro Novais (PMDB/MA), era dispor sobre a reciclagem de pneus inservíveis e dava outras providências. Por fim, foi decretado o PL 2949/97 (BRASIL, 1997a), de autoria do Deputado Eduardo Jorge (PT/SP), sua ementa dispõe sobre a obrigatoriedade de reciclagem dos materiais plásticos, metálicos e borracha utilizada na fabricação de automóveis e outros veículos automotores. Houve também solicitações para uma maior isenção fiscal e distribuição de créditos para o fortalecimento da indústria da reciclagem e sua sustentabilidade (econômica).

Dentre os demais PLs destacados com abordagem voltada ao instrumento da reciclagem nos anos 90 e no primeiro ano do século XXI, foram: PL 999/99 (BRASIL,

1999b), de autoria do Deputado Ronaldo Vasconcelos (PL/MG): Dispõe sobre a concessão de condições especiais de crédito para empresas que investirem na redução e tratamento de resíduos poluentes. Como explicação da ementa, verifica-se uma autorização das instituições oficiais de créditos federais a aumentar o limite financiável e reduzir as taxas de juros praticadas nos financiamentos de seus empreendimentos na área. Além desse, anexou-se outro PL de semelhante disposição em 99, este sendo o 1760/99(BRASIL, 1999d) (Autor: Deputado Ronaldo Vasconcelos, PFL/MG), que tratava sobre disposição a incentivos fiscais à reciclagem de produtos. Na virada do século, encontramos o PL 3480/2000(BRASIL, 2000) (Autor: Alex Canziani do PSDB/PR), que instituiu incentivos fiscais e financeiros às empresas que operam com reciclagem de lixo e de embalagens, e às empresas de incineração ou reciclagem de lixo.

Os processos até agora relatados permitem observar que proposituras pontuais relativas ao problema da gestão dos RS são apresentadas por parlamentares de distintos partidos e ideologias, 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, Rodrigo 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. Lembramos que o recorte utilizado é voltado às propostas próximas ao que se considerará na implantação da logística reversa no país.

Portanto, durante a primeira década da tramitação, observamos que houve um início estabelecido em prol da gestão dos resíduos de serviços de saúde, especificamente. Logo em seguida, surgem tentativas de dar encaminhamento ao processo nas comissões demandadas com destaques para as oito emendas iniciais de autoria do Deputado Eduardo Jorge (PT/SP). Notamos a presença de desvio de projeto de lei, arquivamentos e reconstituição do PL 203/91.

Ainda nesse período, podemos destacar o PL 3333/92, anexado ao PL 203/91, que teve o papel de abranger a leitura da lei para a gestão de outros resíduos, além dos gerados nos serviços de saúde. A partir desse, denota-se o primeiro grande conflito sobre a retirada do PL

3333/92 da tramitação e quais eram os interesses para que a gestão se fixasse apenas nos resíduos encontrados no início do PL 203/91, ou seja, de serviços de saúde.

Seguindo na década de 90, damos destaque à introdução e à retirada quase imediata da proposição sobre os resíduos perigosos entrarem na construção da lei. Logo em seguida, observamos a intencionalidade de tratar do tema incineração no debate da gestão dos resíduos sólidos no país e seus impactos ambientais. Foram destacadas as tendências que surgiam a partir dos debates nacionais e internacionais relacionados à “disputa” entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, dentre elas: a institucionalização de órgãos ambientais na linha de prioridade da agenda verde e marrom, advindas da agenda 21. Podemos verificar os primeiros indícios da responsabilidade compartilhada que se tornaria inerente à gestão dos resíduos sólidos a ser regulamentada pela PNRS. Logo em seguida abordamos, através da prioridade em trilhar um caminho para a gestão dos resíduos anexados ao PL, o fator do ciclo integral e seu pioneirismo em relação à logística reversa, objeto central deste estudo. O que também parece importante destacar é como as proposituras vão se pendendo para as questões ligadas às demandas do setor industrial da reciclagem, com destaque para os plásticos.

Além do detalhamento desses trâmites por projetos de lei ainda nos anos 90, é interessante demonstrar como foram os últimos acontecimentos no plenário até maio de 2000, assim conseguiremos identificar conflitos de interesses, prioridades e como esse jogo de forças se dava no plenário e fora dele. Anteriormente a esse período, alguns indícios denotavam basicamente conflitos pontuais, atrasos no processo legislativo, uma série de anexações e desmembramentos, além de referências à necessidade de atualizações do tema e reconstituições do PL 203/91. Posteriormente às consecutivas leituras e às publicações da matéria (PL 203/91 e seus anexos), houve mais anexações e desmembramentos dentre os destacados em relação ao objeto desta pesquisa que foram referidos e detalhados acima. No prosseguimento do processo legislativo, houve uma série de deferimentos sobre o mérito da proposição PL 203/91 e a alguns de seus PLs anexados. A partir do dia 02 de dezembro de 1999, deu-se início ao processo decisório inicial sobre quais pontos iriam ou deveriam prevalecer nessa fase da tramitação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a). Chegando o final da década de 90, percebemos que o PL 203/91 passou por inúmeras mudanças que seriam acentuadas e ampliadas nos anos 2000 como falaremos a seguir.

Assim, em abril de 2000, o Deputado Emerson Kapaz (PPS/SP) recebe deferimento do Ofício 43/00 e constitui comissão especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a) e

determina anexação definitiva dos PLs: 1814/91, 4333/93, 1259/95, 2272/96, 2949/97, 3750/97, 3344/98, 722/99, 988/99, 1756/99 (BRASIL, 1999e), 1760/99, 1857/99, 1917/99, 2075/99 (Tabela 1), a este passando a competência do plenário todos os projetos mencionados. Tais projetos de leis, em época aprovados definitivamente, tratavam dos seguintes temas:

| Projeto de lei | Autor | Ementa |
|-----------------------|---|--|
| 1814/91 | Senado Federal - Maurício Correa - PDT/DF | Exige autorização prévia do Ministério da Saúde e do órgão Ambiental Federal para a importação de resíduos para reciclagem industrial e outros fins, em conformidade com o art. 225 da Constituição. |
| 4333/93 | Victor Faccioni - PPR/RS | Dispõe sobre a desindexação gradual da economia. |
| 1259/95 | Pedro Novais - PMDB/MA | Dispõe sobre a reciclagem de pneus inservíveis e dá outras providências. |
| 2272/96 | José Carlos Vieira - PFL/SC | Dispõe sobre as embalagens retornáveis de vidro das cervejas comercializadas no país e dá outras providências. |
| 2949/97 | Eduardo Jorge - PT/SP | Dispõe sobre a obrigatoriedade de reciclagem dos materiais plásticos, metálicos e da borracha utilizados na fabricação de automóveis e outros veículos automotores. |
| 3750/97 | Fernando Gabeira - PV/RJ | Estabelece normas para a destinação final de garrafas plásticas e dá outras providências. |
| 3344/98 | (Sem dados disponíveis) | (Sem dados disponíveis) |
| 722/99 | Jandira Feghali - PCDOB/RJ | Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de papel reciclado por parte dos órgãos públicos federais |
| 988/99 | Cunha Bueno - PPB/SP | Dispõe sobre a venda de pneus para veículos |

| | | |
|----------------|---|---|
| | | automotores de duas ou mais rodas. |
| 1756/99 | Bispo Rodrigues - PFL/RJ | Obriga a impressão nas embalagens de plástico do nome ou sigla do plástico do qual são confeccionadas. |
| 1760/99 | Ronaldo Vasconcellos - PFL/MG | Dispõe sobre incentivo fiscal à reciclagem de produtos. |
| 1857/99 | Senado Federal - Carlos Bezerra - PMDB/ES | Estabelece normas para a destinação final de garrafas e outras embalagens plásticas e dá outras providências. |
| 1917/99 | Senado Federal - Pedro Simon - PMDB/RS | Dispõe sobre advertência nas embalagens de baterias e pilhas eletroquímicas. |
| 2075/99 | Luiz Bittencourt - PMDB/GO | Obriga à coleta e destinação final ambientalmente adequada de pneus usados |

Tabela 2 – Projetos de Lei anexados definitivamente em abril de 2000 durante a tramitação da PNRS

Observamos, assim, que os assuntos foram recebidos com maior eficiência a partir de um retorno mais ágil da burocracia do trâmite legislativo. Notamos também que a anexação e desmembramento definitivos dos PLs da década de 90 acarretaram a tentativa de aceleração do processo legislativo.

Para efeito dessa investigação, identificamos as aprovações referentes aos PLs que constituem maior proximidade com o objeto de estudo, ou seja, implantação da logística reversa no setor produtivo do plástico. Dentre esses, foram anexados definitivamente ao processo: 2949/97, 3750/97, 1756/99, 1760/99 e 1857/99. Portanto, detectamos que os temas referentes ao objeto da pesquisa que tiveram mais audiência entre os parlamentares da época foram: disposição sobre obrigatoriedade de reciclagem, normas para destinação final de garrafas e embalagens plásticas, obrigação da impressão nas embalagens com o tipo de plástico que foi produzido e os incentivos fiscais relativos à reciclagem.

Já em Maio de 2000, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) aprova por unanimidade o parecer favorável do Deputado Carlos Mosconi referentes ao PL 203/91 e aos PLs 3333/92 (primeiro pensamento ao 203/91 e que dispõe sobre a instituição da PNRS ainda em seu início, autoria Deputado Fábio Feldmann), 3029/97 (nova instituição da política com o acréscimo da criação do SISNARES de autoria do Deputado Luciano Zica), 4502/98 (do Deputado Ivan Leite, dispõe sobre a política nacional de gerenciamento de resíduos

sólidos), 4730/98 (Dispõe sobre o gerenciamento de ciclo integral de resíduos sólidos e dá outras providências, autor: Deputado Padre Roque), na forma do substitutivo.

Entretanto, a CSSF foi contrária aos PLs 1094/95 (Deputado Eduardo Jorge), 1138/95 (Deputado Luciano Zica) e 203/99 (Deputado Jacques Vagner) que tratavam da mesma linha de disposição, no caso, sobre moratória (proibição por tempo determinado) de instalação de novos incineradores no território nacional. Fora os três referidos, também se incluem nos projetos de lei indeferidos pela CSSF o 59/99 (que propôs criação da ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e o 4511/98 (propôs tornar obrigatório o processamento, em usinas de compostagem, do lixo doméstico e comercial produzido nas áreas urbanas do Brasil, de autoria do Deputado Paulo Lima - PFL/SP), anexos, e as emendas apresentadas na comissão. No dia 24 de maio de 2000, houve o primeiro ato da presidência dessa tramitação que decidia constituir comissão especial para apreciar e proferir parecer a toda a tramitação até aquele momento, além de apresentar seus membros e com o acréscimo da possibilidade de rodízio entre partidos não contemplados nas análises anteriores. Na continuidade houve mais apensamentos que se não destacados ainda e caso estejam relacionadas com o objeto da pesquisa serão detalhados neste capítulo. Destacamos que o indeferimento dos projetos de lei referentes à proibição do uso da incineração como tecnologia de destinação final de resíduos evidencia que as decisões foram tomadas na contramão da tendência internacional de abolir essa prática como instrumento de gestão dos resíduos sólidos. Para a pesquisa responder sobre os interesses que levaram à negação desses anexos, utilizamos das fontes encontradas no site da câmara dos deputados, porém não foi encontrado documento que descrevesse essa tomada de decisão. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

O período de 1989 a 2000 é considerado de pouca relevância para a construção e concretização da PNRS. Sobre isso, Araújo (2013, p. 238) afirma, (...) “Não houve movimentação política de relevo sobre o tema nessa primeira fase, situação que se manteve inalterada até 2001”. A partir dessa análise e contrapondo-a com nossa interpretação, constatamos que a década de 90 para o processo foi de relevância sobre o conteúdo que iríamos apreciar a partir da aprovação. Entretanto, alguns temas foram excluídos ou atenuados, possivelmente, pelos conflitos de interesses identificados no trabalho.

Assim, foi analisado o percurso legislativo da tramitação até aqui por comissões da casa na época, dentre elas: *Comissão* de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

(CDCMAM), Comissão da Cidadania e Justiça (CCJR), Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), por fim, em meados do ano 2000, é instituída a comissão especial que dará continuidade à análise da tramitação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

2.4 Quase uma década até a aprovação da lei: De 2001 a 2010

Na virada do século e em pleno aumento exponencial de geração de resíduos no país pelo crescimento da economia e inserção de mais consumidores neste cenário, a PNRS ainda estava longe de ser sancionada e seus PLs continuavam sendo inseridos numa tramitação burocrática que parecia estar longe do fim. O trâmite geralmente seguia o seguinte ciclo: despacho às comissões, leitura e publicação da matéria, mais anexações de novos PLs, indeferimentos e novos requerimentos para reabertura da pauta. Porém houve avanços, pois a Câmara dos Deputados implementou em 2001 a Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos. A mesma teve como relator o Deputado Emerson Kapaz (PPS/SP), ligado ao Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Ethos) e ao Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) de acordo com Araújo (2013), e teve como objetivo apreciar as matérias relacionadas à gestão dos RS que contemplava mais de 150 projetos de lei que foram apensados ao PL 203/91 no período de 1991 a 2000, além de formular uma proposta substitutiva global a todos anexos aprovados. Essas substituições eram corriqueiras pela demora da tramitação, alguns temas ficavam defasados ou eram acrescentados por outros pontos de destaque. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a)

Contudo, no ano tão promissor para aceleração da esperada homologação de legislação ambiental não foi concretizada tal façanha. Ao contrário, com o encerramento da legislatura no ano seguinte, a comissão foi extinta. Apesar dessa constatação, ainda houve outros destaques que tornam histórico o ano de 2001 para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Foi nesse período que ocorreu o início do reconhecimento e inclusão social dos primeiros operadores da reciclagem no país, ou seja, os catadores e catadoras dos materiais recicláveis do país. Nesse mesmo período, foi realizado em Brasília o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, com 1.600 congressistas, entre catadores, técnicos e agentes sociais de 17 estados. Nessa mesma época, eles promoveram a 1º Marcha nacional da população de rua, com cerca de 3.000 participantes. Todo esse impulso a inclusão e

profissionalização do (a) (s) catadores podem ser visto com destaque na PNRS anos depois. (BRASIL, 2013)

Nota-se certa movimentação e interesse do executivo para a aceleração desse processo que já perdurava nesse momento há 10 anos. Enquanto isso, na Câmara dos Deputados, uma vasta solicitação de requerimentos para a continuação dos anexos com o intuito de atualizar e acelerar a homologação da PNRS pode ser encontrado na linha do tempo disponível no site do Congresso Nacional a partir de 2002. Com isso, alguns temas encontrados nas anexações se repetiram aos assuntos postos em pauta nos anos 90. Os temas trazidos à tona após indeferimento na década anterior agora eram desarquivados. Houve também novos temas que surgiram nesse período, provavelmente, por ter se passado uma década do início do processo legislativo em questão, além de uma recente safra de jogos de interesses impulsionados pela nova lógica sustentável que havia ganho espaço nas estruturas oficiais do país. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a)

A partir do ano de 2002, novos PLs são propostos. Nesse sentido, é possível utilizar a teoria de Sachs (2002), Globalização x Sustentabilidade e, assim, estabelecer um diálogo com Beck (1997; 2010). Wolfgang Sachs (2002) ressalta o processo de globalização como uma possibilidade de ampliação das bases do capitalismo, dentre elas: expansão, crescimento, desterritorialização ou deslocalização, competitividade, eficiência e lucro e, por fim, sua impossibilidade de manutenção de algum processo sustentável em curso. Porém nessa fase de autoconfrontação (BECK, 1997) da sociedade de risco, o conhecimento de que os danos causados à qualidade de vida urbana e ao meio ambiente físico não estavam mais latentes, pelo contrário, havia uma transparência sobre a corresponsabilidade da industrialização avançada e todas suas revoluções nessa degradação ambiental para as futuras gerações. Assim, concluímos com Sachs, fazendo referência aos Projetos de leis desse período de tramitação que descrevíamos no PL 203/91, que os objetivos relativos à aprovação de legislação ambiental no tocante à gestão dos resíduos sólidos no país foram pautados pela necessidade de se dar um retorno às reivindicações da sociedade de risco. As instituições modernas passam a se reinventar com as críticas (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009) surgidas pelas ameaças e riscos advindos da produção de riqueza (BECK, 2010), que foi geradora de resíduos sólidos em massa descartados em lixões a céu aberto e em outros locais ambientalmente inadequados. Sobre a globalização, a ideia de se manter um padrão a partir de “regras” globais pôde ser notada no contexto da construção de políticas públicas ambientais no mundo. Assim as tendências sustentáveis realizadas na Alemanha, Canadá, dentre outros

locais tidos como modelos dessas tecnologias sociais logo desembarcariam no Brasil e na tramitação da PNRS. Portanto, podemos referenciar que os encaminhamentos para a aceleração desse processo (PL 203/91) e o conteúdo inserido estavam em maior sintonia com o realizado na gestão dos resíduos sólidos fora do país em um plano comparativo às propostas da década de 90, tendo como fator preponderante a abertura do cenário político (parlamento) e econômico brasileiro (setor privado) para o debate internacional sobre os RS, o que possibilitou a aprovação da PNRS no Brasil e a inserção na política pública dos interesses observados na primeira década do século XXI.

Além do aspecto do capital internalizar as críticas e se reinventar a partir delas, existe um processo de adaptação econômica nessa trajetória para a contínua produção de riqueza. Mendonça Filho (2013) demonstra que no Brasil em 2010 se perdia cerca de 8 bilhões de reais pela não “eficiência” em relação à produção e consolidação da indústria da reciclagem nacional. Assim, observamos na tramitação do PL 203/91 uma ampliação do aspecto de fomento à indústria da reciclagem iniciado na década de 90, mas impulsionado de fato no início do século 21. Dentre os PLs destacados nos três primeiros anos da nova gestão presidencial (2003 a 2005), observamos disposições sobre: concessão especial de crédito para empresas investirem na redução e tratamento de seus resíduos poluentes, bens de consumo advindos da reciclagem de RS com preferência na licitação de bens para repartições públicas, além de mais anexos sobre coleta seletiva, recolhimento e o destino final de RS. Nesse contexto, observamos mais anexos relacionados a projetos de lei que estavam ligados à cadeia da reciclagem, como: proibição de vasilhames de vidro não retornável, obrigatoriedade da coleta seletiva nos locais determinados, vedação sobre descarte de disquete em locais inapropriados. Assim, durante esse “percurso” legislativo, destacam-se PLs que enfocam alguns pontos que se tornariam imprescindíveis para a futura PNRS, dentre eles: abordagem sobre coleta seletiva, reciclagem, proibição de implantação de aterros sanitários próximos a residências, recursos hídricos e mananciais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a)

Dando continuidade à reconstituição do PL 203/91 e seus anexos, há aparentemente, no intuito de apoiar na consolidação da cadeia produtiva da reciclagem do plástico, dentre outros produtos, a necessidade de criar projetos de lei que delimitassem o ciclo de recolhimento de materiais recicláveis descartados no país. Pondo em destaque os projetos de lei da época sobre a temática referida, temos: o PL5336/ 01 (BRASIL, 2001b), de autoria do Deputado Enio Bacci (PDT/SP) – torna obrigatório o recolhimento, pelas indústrias fabricantes, de embalagens de plástico e de lata; o PL 5194/01(BRASIL, 2001a), de autoria do

Deputado Chico Sandelli (PFL/SP) – dispõe sobre o retorno do fabricante das embalagens PET; o PL 6149/02 (BRASIL, 2002), de autoria do Deputado Léo Alcântara (PSDB/CE) – estabelece o sistema de depósito e retorno para embalagens de bebidas; o PL 1765/03 (BRASIL, 2003a) de autoria da Deputada Maninha PT/DF, – estabelece normas para recolhimento e reembolso de embalagens; o PL 1980/03 (BRASIL, 2003b), de autoria do Deputado Reinaldo Betão (PL/RJ) – dispõe a obrigatoriedade de utilização de embalagens tipo “pet” recicladas no percentual mínimo de cinquenta por cento pelos fabricantes, alterando a lei 6.901/81.

Ainda em 2003, houve eventos relacionados de maneira direta ou indireta à PNRS. Alguns desses eventos foram: o I Congresso Latino-Americano de Catadores, que propunha formação profissional, fim dos lixões e ressaltando a responsabilização dos geradores. No mesmo período, o presidente Lula cria o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, com o objetivo de promover a integração das políticas de saneamento ambiental no âmbito do governo federal. O GT promoveu uma reestruturação no setor e, decorrente dessa mudança, foi criado o Programa Resíduos Sólidos Urbanos e realizada a I Conferência de Meio Ambiente. No ano seguinte, 2004, o MMA estimula grupos de discussões interministeriais e de secretarias do ministério para elaboração de proposta para a regulamentação dos resíduos sólidos. Em agosto do mesmo ano, o Conama realiza o seminário “Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos” com objetivo de ouvir a sociedade e formular nova proposta de projeto de lei, pois a Proposição Conama 259 (NR) estava defasada. (BRASIL, 2013)

Dessa maneira, observamos essas influências de eventos nacionais numa série de projetos de lei relacionados à gestão de um dos resíduos mais descartados inadequadamente em termos ambientais e visto a céu aberto no cotidiano de médias e grandes cidades, conseqüentemente, era urgente a regulação de sua gestão, esse sendo o Plástico. Dentre os demais, nessa fase se destaca o projeto de lei que faz referência ao controle dos resíduos plásticos no meio ambiente. O PL 4271/04 (BRASIL, 2004) foi anexado ao PL 203/91 em 26/10/04, de autoria do Deputado André Luiz (PMDB/RJ) – estabelece normas para o controle dos resíduos plásticos no meio ambiente. Dentre essas normas, destaca-se:

Art. 1º O controle dos resíduos plásticos no meio ambiente é de responsabilidade compartilhada e solidária dos fabricantes de matéria plástica prima, fabricantes de produtos plásticos, embaladores, envasadores, distribuidores, importadores e

comerciantes, dos usuários intermediários e finais e do poder público de qualquer esfera. [...] (BRASIL, 2004, p.af 1.)

Dando início à análise deste PL específico sobre o controle do plástico no meio ambiente, observamos a inclusão de todos os geradores e consumidores na responsabilização desse tipo de resíduo, além da conceituação do que seria resíduo plástico. Dentro desse escopo, encontram-se: embalagens, vasilhames, ferramentas, reservatórios, componentes de máquinas e de eletrodomésticos, dutos, móveis, vestuário, peças de máquinas e materiais congêneres. Vários aspectos do Projeto de Lei chamam a atenção, dentre os demais, identificamos alguns programas de gestão e educação indicados para o alcance da redução da presença desses resíduos no meio ambiente físico com o intuito de equilíbrio ambiental. Dentre os programas mencionados no PL, não se constata qualquer menção à análise sobre a obsolescência da produção e consumo consciente, há estímulo a educação ambiental, reciclagem e reutilização. O enfoque de revisão da produção para o setor privado e de consumo para a sociedade não é destacado nessa fase da tramitação. Na tendência de institucionalização para análise, manutenção e fiscalização de políticas públicas ambientais, observa-se a tentativa de criar o Fórum Nacional de Gestão de Políticas para os Resíduos Sólidos de Plástico – FONOPLAST. Dessa forma, visualizamos no documento legislativo da tramitação referências às disposições inadequadas para descarte de resíduo plástico e obrigatoriedade para a informação no produto sobre qual composição possui o RS reciclável. Há diretrizes relativas às possibilidades de sanções aos geradores e sobre os procedimentos de reutilização e recompra de garrafas plásticas. (BRASIL, 2004) O PL 4271/04 se utiliza do termo responsabilidade compartilhada, o conteúdo desta diretriz está totalmente inserido em toda a proposta, além de estar plenamente correlacionado à futura PNRS, apesar de que a legislação referida precisaria de mais seis anos para ser finalmente aprovada.

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. (BRASIL, 2013)

Em 2006, o ciclo burocrático continua com mais desmembramentos. Uma série de requerimentos de desarquivamento de proposições, inclusões na pauta de votação, vários indeferimentos sobre a solicitação de desarquivamento do plenário, mais requerimentos de desarquivamento da proposição e, por fim, mais indeferimentos. Cabe ressaltar que as negações de pedidos de solicitação de desmembramentos de PLs foram várias, mas houve aprovações em 2006, e processos que deram resultados em 2007. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a). Podemos também constatar mais apensamentos sobre recolhimento e disposição adequada de RS, dentre eles, encontramos: destinação final de vasilhames plásticos de refrigerantes, água mineral, sucos e outras bebidas, como o PL 1966/07 (BRASIL, 2007c) de autoria do Deputado Homero Pereira – PR/MT).

Com os projetos de lei sendo propostos a partir de uma lógica de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos com caráter de responsabilização compartilhada, notamos uma tendência a linhas de regulação que incluam todos os atores relacionados na PNRS, dentre eles os municípios e setor privado. Portanto, identificamos anexos do ponto de vista mais inovadores e relativos à responsabilização dos municípios brasileiros e do setor privado nessa proposta de gestão eficiente com parâmetros internacionais e de fiscalização por região. Destacamos, assim, os seguintes PLs: sobre a prevenção em reduzir a produção de resíduos de

embalagens tivemos o PL2373/07 (BRASIL, 2007f), de autoria da Deputada Rebecca Garcia – PP/AM), sobre adoção de metas de processamento de lixo urbano em cidades com mais de 250 mil habitantes o PL 2388/07 (BRASIL, 2007g), de autoria do Deputado Rogério Lisboa – DEM/RJ), proposta de alteração da lei nº 6.938 de 81, para responsabilizar o empreendimento ou atividade pelos resíduos gerados encontramos o PL 2659/07 (BRASIL, 2008a), de autoria do Deputado Vital Rêgo – PMDB/PB), apensamentos sobre obrigatoriedade de recolhimento, reaproveitamento, reciclagem ou destruição e destinação ambientalmente adequada de equipamentos e materiais inservíveis de informática e telefonia podemos encontrar o PL 3152/08 (BRASIL, 2008b), de autoria do Deputado Fernando de Fabinho – DEM/BA, sobre a responsabilidade pós-consumo em relação aos produtos e embalagens que especifica e dá outras providências temos o PL 3341/08 (BRASIL, 2008c), de autoria do Deputado Henrique Fontana – PT/RS.

O termo Logística Reversa, que é objeto da presente pesquisa, é citado pela primeira vez na tramitação precisamente em 2007 no PL 2074/07 (BRASIL, 2007e), de autoria do Deputado Willian Woo (PSDB/SP), o projeto de lei: dispõe sobre a obrigação dos postos de gasolina, hipermercados, empresas vendedoras ou distribuidoras de óleo de cozinha e estabelecimentos similares de manter estruturas destinadas à coleta de óleo de cozinha usado e dá outras providências. Ainda em 2007, o PL 1991/07 (BRASIL, 2007d) apensado no processo como de autoria do Poder Executivo – institui a PNRS e dá outras providências, e apresenta forte inter-relação com outros instrumentos legais na esfera federal, tais como a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) (BRASIL, 2007a) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) (BRASIL,2005), e seu Decreto regulamentador (Decreto nº. 6.017/2007) (BRASIL, 2007b). De igual modo, a PNRS torna-se inter-relacionada com as 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. Subsequentemente, o texto da tramitação é finalizado e enviado à Casa Civil. Constituído GT (GTRESID) para analisar subemenda substitutiva proposta pelo relator, Deputado Arnaldo Jardim²³, que envolveu reuniões com a Casa Civil. Em 2008 são realizadas

²³ Deputado Arnaldo Jardim (NR), O Deputado Arnaldo Jardim havia coordenado GT que formulou a lei paulista sobre resíduos sólidos, em processo também polêmico, que envolveu vários atores que estavam participando dos debates da lei nacional. É interessante notar que o critério da experiência prevaleceu no caso, já que se trata de parlamentar de partido que não integra a base do PT. A liderança do governo não se opôs a essa indicação. (ARAÚJO, 2013, p. 252).

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).

Até esse momento, podemos ressaltar a participação de quatro atores parlamentares para a última fase da tramitação até a aprovação da PNRS. Primeiramente, identificamos o Deputado Emerson Kapaz, como responsável pela transferência dos anexos aprovados definitivamente do PL 203/91 de 1991 a 2000 para a comissão especial em 2001. Kapaz também foi articulador para que os conflitos referentes à responsabilidade pós-consumo obtivessem um consenso com o empresariado. Além disso, mostrou-se atuante para que a urgência da lei fosse aceita ou entendida pela CNI (Confederação Nacional das Indústrias) e pelos blocos de atores influenciados pela confederação. Kapaz teve grandes conflitos com Luciano Zica (PT/SP), cuja atuação política primava por um viés socioambientalista, diferentemente de Kapaz, que era Desenvolvimentista Moderno e mais próximo aos grupos das coalizões empresariais. O Deputado Emerson Kapaz não obteve sucesso em sua tentativa, conseqüentemente são realizadas novas eleições e o parlamentar não se reelege e, por conseqüência, não retoma o projeto de aceleração da aprovação da lei. 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. Apesar dos entraves temporais que ainda iam surgir até o exame final do GT em relação ao parecer da Comissão especial, essa fase foi importante pelo encaminhamento voltado à inserção da ideia de responsabilidade pós-consumo, nessa fase já conhecida como Logística Reversa e a inserção definitiva na tramitação da noção de responsabilidade compartilhada entre os geradores de resíduos no país, essa última criada pelo Deputado Arnaldo Jardim. O parlamentar, diferentemente de Kapaz, conseguiu encontrar consensos entre os blocos do poder público e do setor empresarial, apesar de a lei ter se tornado menos específica do que era sugerido desde o PL 3333/92, de autoria do Deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP), no período final da tramitação já filiado ao PV/SP, mas houve pontos positivos como a inclusão social dos Catadores de Materiais Recicláveis na política e a obrigatoriedade dos planos de gestão dos resíduos sólidos

por município ou por outras soluções, como consórcio público. Porém, até a aprovação da lei, houve uma série de tentativas de anexos que resultaram em novas análises do GT designado a examinar o parecer final da comissão especial do PL 203/91 e seus anexos, dentre outros fatores burocráticos, destaca-se ainda o último atraso final da sanção da PNRS. (ARAÚJO, 2013).

Finalmente, nos três anos anteriores à aprovação da lei (2008 a 2010), a tramitação dava seus últimos esforços para o fim dessa longa trajetória, porém ainda teria alguns entraves para a sanção final da legislação nacional referente à regulação de resíduos sólidos no Brasil. Assim, dando continuidade ao processo de análise final do trâmite, observamos a necessidade de se detalhar sobre os últimos entraves acontecidos antes de a PNRS ser sancionada. Entre Junho de 2008 a Dezembro de 2009, foram nove requerimentos entre solicitações de inclusão do PL 203/91 na ordem do dia da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e prorrogação do prazo do Grupo de Trabalho (de 30 a 90 dias) designado para examinar o parecer da comissão especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a). Abaixo segue tabela com detalhes desse processo, que atrasou a homologação da PNRS por mais 1 ano e 6 meses, aproximadamente.

| Requerimentos | Data / Prazo de prorrogação | Requerente |
|---|------------------------------------|---|
| Solicitação de inclusão do PL 203/91 na ordem do dia da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados | 18 de Junho de 2008 | Deputado Vital do Rêgo Filho PMDB/PB |
| Solicitação de prorrogação do prazo do Grupo de Trabalho | 01 de Julho de 2008 30 dias | Deputado Arnaldo Jardim Coordenador |
| Solicitação de prorrogação do prazo do Grupo de Trabalho | 01 de Agosto de 2008 30 dias | Deputado Arnaldo Jardim Coordenador |
| Solicitação de prorrogação do prazo do Grupo de Trabalho | 12 de Novembro de 2008 30 dias | Deputado Arnaldo Jardim Coordenador |
| Solicitação de prorrogação | 16 de Dezembro de 2008 | Deputado Arnaldo Jardim |

| | | |
|---|---------------------------------|---|
| do prazo do Grupo de Trabalho | 90 dias | Coordenador |
| Solicitação de prorrogação do prazo do Grupo de Trabalho | 09 de Março de 2009 90 dias | Deputado Arnaldo Jardim Coordenador |
| Solicitação de prorrogação do prazo do Grupo de Trabalho | 08 de Junho de 2009 60 dias | Deputado Arnaldo Jardim Coordenador |
| Solicitação de prorrogação do prazo do Grupo de Trabalho | 18 de Agosto de 2009 60 dias | Deputado Arnaldo Jardim Coordenador |
| Solicitação de inclusão do PL 203/91 na ordem do dia da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados | 1º de Dezembro de 2009 | Deputado Vital do Rêgo Filho PMDB/PB |

Tabela 3 – Trâmite de 1 ano e 6 meses, aproximadamente, para o GT examinar o parecer da comissão especial sobre o PL 203 / 91 e seus anexos.

Posteriormente a todas as últimas análises necessárias desses requerimentos, novas desapensações em face do arquivamento de outros projetos de leis, atos da presidência, sessões deliberativas no plenário, aprovação da redação final, envio ao Senado, assim, foi no dia 15 de julho de 2010 pelo recebimento do ofício 1500/10 comunicada a aprovação da matéria e o envio à sanção. No dia 2 de agosto de 2010, após 19 anos tramitando no congresso nacional, o PL 203/91 foi transformado na Lei Ordinária N° 12.305/10. Em dezembro deste mesmo ano, o Presidente Lula institui o decreto 7.404/10 (BRASIL, 2010b), que regulamenta a lei e que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa e dá outras providências. (BRASIL, 2013)

Apesar da aprovação da lei, o período de mais nove anos até a aprovação da PNRS, nessa última fase de tramitação, denota os conflitos de interesses ainda existentes entre os parlamentares e atores sociais do grupo de resíduos sólidos, visto o início conturbado para o aceite do empresariado sobre a importância da PNRS e a dificuldade do consenso sobre a obrigatoriedade da responsabilidade pós-consumo, assim resultando nas mitigações que foram

vistas na lei em relação à ausência de especificação de gestão por resíduo. Contrapondo a isso houve a inclusão social dos catadores no processo de logística reversa. Podemos destacar os conteúdos reinantes durante a segunda fase, como fomento à indústria da reciclagem e a constância de projetos de lei referenciados à isenção fiscal da cadeia da reciclagem. Esse conteúdo foi ponto de destaque que o empresariado não alcançou como esperado, o executivo puxou para a competência deles esse poder de decisão. Por fim, podemos ressaltar o fato de que apesar do resultado positivo com a aprovação da lei, alguns fatores primordiais para a gestão dos resíduos sólidos no país foram barrados pelos jogos de interesses, dentre eles a ausência de prazos definidos para logística reversa. Concluimos, assim, que houve uma baixa no poder regulação do Estado em relação às responsabilidades a serem compartilhadas entre o setor privado, o público e a sociedade. Notadamente, muitos dos conflitos apresentados aqui serão revistos mesmo após a aprovação da PNRS. Veremos a seguir, no Capítulo 3, os acordos setoriais que serão apresentados e analisados com as propostas de implantação da logística reversa no país, especificamente do grupo de embalagem em geral, plástico.

3. LOGÍSTICA REVERSA: INSTRUMENTO DA PNRS BASEADO EM UMA RACIONALIDADE ECOLÓGICA OU ECONÔMICA?

Este capítulo tem o objetivo de apresentar, discutir e ponderar as diferenças existentes no discurso da política ambiental brasileira que regulamenta a gestão dos resíduos sólidos no país e de seus instrumentos. A incompatibilidade se encontra nas disputas entre racionalidade econômica e ecológica no modelo de desenvolvimento sustentável impregnado nas diretrizes das legislações ambientais. Durante o decorrer do capítulo, são postos em destaque os conceitos e processos da Logística Reversa, esta recebida como uma das “soluções” para a gestão dos resíduos sólidos. Notadamente o texto trata de elucidar através de pesquisa documental qual racionalidade prevalece no discurso da Política Nacional de Resíduos Sólidos sancionada em 2010 pelo ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva. No decorrer do capítulo, também é investigado o processo decisório e de governança de uma segunda ferramenta de gestão dos conflitos que envolvem a PNRS, nomeada como Acordo Setorial. Os conflitos entre razão ecológica ou economicista são avaliados em todo o trabalho, sendo os membros de cada uma destas correntes dotados de poder de decisão aparecendo como jogadores que são impulsionados por uma lógica mercadológica baseada em relações próprias do capital e que, através de resoluções negociadas, deixam transparente qual racionalidade costuma prevalecer no habitat das mitigações, que podem ser entendidas como uma tentativa de reduzir o impacto nocivo de uma degradação ambiental através de discurso e ações pautadas na economia ecológica²⁴.

Na lei 12.305/10, que sancionou a PNRS, há uma série de prioridades, algumas com prazos de implantação já definidos e outros ainda por definir a sua execução nacional. Dentre estes encontramos a logística reversa, um dos itens prioritários para gestão adequada dos resíduos sólidos no Brasil (BRASIL, 2010a). A PNRS define cinco produtos como prioridade na implantação oficial da Logística reversa no país: embalagens plásticas de óleos lubrificantes, lâmpadas de vapor de sódio, vapor e de luz mista, embalagem em geral,

²⁴ Para a Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, a mesma pode ser definida como: “O princípio de que o funcionamento do sistema econômico, considerado nas escalas temporal e espacial mais amplas, deve ser compreendido tendo-se em vista as condições do mundo biofísico sobre o qual este se realiza, uma vez que é deste que derivam a energia e matérias-primas para o próprio funcionamento da economia. Uma vez que o processo econômico é um processo também físico, as relações físicas não podem deixar de fazer parte da análise do sistema econômico, o que a tornaria incompleta. Com isso, a natureza do problema envolve elementos tanto econômicos quanto biofísicos. Por sinal, o descaso ou pouca relevância atribuída aos atributos biofísicos da economia nos modelos da economia convencional veio sendo assim um principal ponto de crítica e motivação da Economia Ecológica.”. (ECOECO, 2015).

produtos eletroeletrônicos e seus resíduos e descarte de medicamentos. Desses seguem sem acordo ou sem análise em consulta pública: embalagem em geral, produtos eletroeletrônicos e seus resíduos e descarte de medicamentos. O de embalagem em geral está sendo negociado entre os representantes dos diversos tipos de embalagens, MMA e instituições afins ao tema. Podemos destacar antecipadamente que, antes mesmo da aprovação da PNRS, alguns produtos tinham seus sistemas de logística reversa implantados, dentre esses: de embalagens de agrotóxicos, óleo lubrificante usado ou contaminado (OLUC), pneus, além de pilhas e baterias. (BRASIL, 2013). Nesse sentido, para compreensão do contexto da implantação da logística reversa relativa ao plástico.

3.1 O Conceito de Logística Reversa:

Os termos identificados como logística reversa, verde ou inversa, já internalizados pelo ciclo empresarial, são vistos como ganhos competitivos para o mercado. Costumeiramente, os conceitos sobre o tema tratam o processo como importante instrumento de retorno do produto final pós-consumido para o fabricante, e este deve se responsabilizar pela reintrodução do produto em sua escala produtiva ou pela disposição ambientalmente adequada. Dentre os conceitos de Logística Reversa encontrados, temos inevitavelmente um argumento com forte enfoque econômico. (DAHER; SILVA; FONSECA, 2006). A racionalidade econômica é frequentemente citada como sendo incomensurável e praticada como um DOXA²⁵ (BOURDIEU, 1994 *apud* CARNEIRO, 2005), sendo universal a toda ação humana, ou seja, há que se mitigarem os “prejuízos ambientais” para que o mercado não perca competitividade. (SACHS, 2002).

Os autores Rogers; Tibben-Lembke (1998) citam que a logística inversa pode ser definida como:

O processo de planejamento, implantação e controle de eficiência, eficácia e dos custos, dos fluxos de matérias-primas, produtos em cursos, produtos acabados e informação relacionada, desde o ponto de consumo até o ponto de origem, com o objetivo de recapturar valor ou realizar a deposição adequada. (ROGERS; TIBBEN-LEMBKE 1998 *apud* DAHER; SILVA; FONSECA, 2006, p. 58).

²⁵ Esta doxa é uma ortodoxia, uma visão direita, dominante, que não se impõe senão ao final de lutas contra visões concorrentes... a “atitude natural” de que falam os fenomenólogos, isto é, a experiência primeira do mundo do senso comum, é uma relação politicamente construída, assim como as categorias de percepção que a fazem possível... a doxa é um ponto de vista particular, o ponto de vista dos dominantes que se apresenta e que se impõe como ponto de vista universal. (BOURDIEU, 1994, p. 128-129 *apud* CARNEIRO, 2005)

O ciclo produtivo baseado no caminho inverso foi copiado em primeiro lugar nos locais onde o cumprimento da legislação ambiental era fiscalizado com maior intensidade e tornou-se prioritário quando o mercado observou um forte potencial econômico nesse fluxo de “trás para frente”. Dessa forma, a logística passou a ser constantemente utilizada em um mercado cada vez mais competitivo, houve um esforço para organizar a produção em favor de metas sustentáveis, passando a controlar todas as etapas baseadas em produção, vendas e distribuição no novo formato. (DAHER; SILVA; FONSECA, 2006). Conseqüentemente, quando surgiu uma tendência à “ambientalização” (LOPES, 2006), a partir da ideia de “consciência ambiental” ou pela obrigatoriedade posta na legislação, deu-se o passo definitivo para implantar a logística reversa. Foi necessário introduzir e planejar dentro do escopo de controle da mercadoria a ideia do pós-consumo e do ciclo de vida, para tanto, as empresas seguiram o caminho para a sustentabilidade, e esse novo “custo” gerou ganho de imagem para todas elas assumidamente “sustentáveis”. (SACHS, 2002).

Historicamente os produtores não se responsabilizam por seus objetos gerados no pós-consumo. Uma considerável parcela dos produtos usados sofre disposição inadequada ambientalmente. No contexto atual, a partir de leis mais rígidas e de um mercado consumidor mais consciente sobre o desgaste ambiental, esse cenário está sendo revisto. Nesse sentido, a Alemanha é referência no assunto (ROGERS; TIBBEN-LEMBKE, 1998), a administração de devoluções (que é chamada de Logística Reversa por Lambert et al, 1998) engloba a devolução dos resíduos gerados ao fabricante por uma diversidade de causas, dentre as demais: motivo de defeito, excesso, recebimento de itens incorretos ou outras razões. (LAMBERT et al, 1998).

A partir de um contexto histórico da lógica reversa, nota-se uma tendência à padronização de termos e procedimentos dentro desse escopo sustentável e global, além de um modelo econômico cada vez mais suscetível a internalizar críticas. Com base nisso, o capital age paralelamente ou até antecipadamente às opiniões contrárias (Boltanski e Chiapello, 2009). Nos anos 80, foi pioneiro o movimento de retorno dos bens de consumo aos produtores através de um canal de distribuição com os consumidores e os empreendimentos de varejo (STOCK; LAMBERT, 1981 *apud* ROGERS; TIBBEN-LEMBKE 2001), ou seja, o sistema de logística reversa estava circunscrito a esse movimento inverso do ciclo de vida do produto (“*wrong way on a one-way street*”). Contudo nos anos 90, autores como Stock (1992) nos apresentaram um novo cenário de inovações em relação ao sistema de logística reversa, podemos destacar: o retorno dos produtos, redução de recursos, reciclagem, e ações

para substituição de materiais, reutilização de materiais, disposição final dos resíduos, reaproveitamento, reparação e remanufatura de materiais. Em 1998, Carter e Ellram, definindo a Logística Reversa, incluíram a questão da eficiência ambiental sem citar o aspecto da suficiência. (ZHOURI, 2010).

Em linhas gerais, a logística reversa tem como etapas definidoras, dois ciclos padrões:

Ciclo 1:

Extração matéria-prima - > Processamento (indústria - matéria prima) - > Convertedores do Produto - > 1. Produção ou Fabricação - > 2. Distribuição - > 3. Varejo <- > 4. Consumidores.

Ciclo 2:

Extração matéria-prima - > Processamento (indústria - matéria prima) - > Convertedores do Produto - > 1. Produção ou Fabricação - > 2. Distribuição - > 3. Varejo - > 4. Consumidores - > 5. Coleta seletiva - > 5.1 Compostagem - > 5.2 incineração - > 5.3 Aterro sanitário - > 5.4 Indústria da reciclagem - > 5.5 Lixão.

Existe a possibilidade de dois ciclos serem concretizados, diferindo na etapa final. No **ciclo 1**, o consumidor é responsável pela entrega do produto pós seu consumo no local da compra em eco pontos²⁶, preferencialmente. A segunda possibilidade abrange a coleta seletiva, que deve ser implantada nos municípios nos termos da lei. Assim, devem ser separados os resíduos residenciais nas categorias seco e úmido e disponibilizá-los para as cooperativas de matérias recicláveis cadastradas no órgão de limpeza urbana da cidade. Posteriormente, há opções em relação à destinação adequada ambientalmente. Dentre as demais, destacam-se: a compostagem (produção de adubo) a partir dos rejeitos (resíduos não recicláveis), além da reciclagem para comercialização com as indústrias recicladoras, como também envio para aterro sanitário dos rejeitos ou do material que não pôde ser reciclado e incineração de rejeitos ou material não reutilizável (somente nos casos descritos na lei). O

²⁶ **Eco pontos** são contentores para a recolha seletiva de produtos a reciclar, de forma a proteger o ambiente. Eles são quatro: o amarelo, o azul, o verde e ainda o vermelho de dimensões menores. Para cada eco ponto está estabelecido o lixo que deve ser colocado, isto é, o plástico e metal, o vidro, papel/cartão e pilhas, respectivamente. Fonte: MEIO AMBIENTE – AQUECIMENTO GLOBAL, POLUIÇÃO, ENERGIA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. **Eco pontos**. Disponível em: < <http://ambiente.kazulo.pt/8907/ecopontos.htm>>. Acesso em: março 2015

envio para lixões está sumariamente proibido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos posteriormente a agosto de 2014 em todo território nacional. (BRASIL, 2010a).

Dessa maneira, a conscientização dos problemas ambientais, a sobrelotação dos aterros, a possibilidade de escassez de matérias-primas, além das políticas e legislações ambientais ainda não plenamente executadas são algumas das justificativas para a urgência da gestão dos resíduos sólidos com base no processo de logística reversa. Nesse sentido, as principais inovações em relação ao produto pós-consumido ou devolvido se encontram: no retorno do produto à origem, revenda do produto retornado, venda do produto em mercado secundário, venda do produto via *outlet*, venda do produto com desconto, remanufatura, reciclagem, reparação ou reabilitação e doação. (BRASIL, 2010a).

A evolução desses conceitos tem ampliado a definição de logística reversa, tal como definido por Leite:

Uma nova área da logística empresarial que se preocupa em equacionar a multiplicidade de aspectos logísticos do retorno ao ciclo produtivo destes diferentes tipos de bens industriais, dos materiais constituintes dos mesmos e dos resíduos industriais, por meio da reutilização controlada do bem e de seus componentes ou da reciclagem dos materiais constituintes, dando origem a matérias-primas secundárias que se reintegrarão ao processo produtivo (LEITE, 2000, p. 3).

Portanto, dentre as tendências mais relevantes do ciclo reverso, podemos identificar os atores intermediários e verificar quais as especificidades deste fluxo, além de atribuir-lhes responsabilidades e indicar um grau de cooperação (distribuição de externalidades). (SABATINI, 1997).

Além das razões disseminadas acima e do processo de ambientalização proposto no discurso das instituições, podemos ressaltar também como causas para o fomento à logística: as pressões legais, a busca pela redução do ciclo de vida do produto com as consequentes inovações, a incorporação de uma imagem diferenciada e mais atrativa para um mercado consumidor mais atento e sensível às causas ambientais e as reduções de custos que esse processo pode acarretar (SACHS, 2002). Entretanto, para contrapor esse ideal ambiental, surgem as dificuldades encontradas pelo elo sustentável dessa cadeia, ou seja, o impacto que essas atividades poderão ocasionar para a acumulação e expansão, como ponto basilar do modelo econômico vigente.

Os déficits, dentre os demais, são encontrados em grau de importância. Primeiramente, a real importância que o mercado e a política da empresa darão para essa mudança de postura e de organização, há também a possibilidade de lacunas de infraestrutura destas empresas no que concerne aos sistemas de informação precários, à administração falha e, conseqüentemente, à prioridade para outros recursos empregados no ambiente empresarial, como recursos humanos e financeiros. Dependendo da localização do empreendimento, as normas legais serão mais permissivas ou não. Porém um dos aspectos mais prioritários nesse enfoque do fluxo inverso do produto após seu consumo é se este processo irá deixar a empresa mais ou menos competitiva. Esse fundamento pode denunciar para qual posicionamento o setor irá tomar se pela racionalidade ecológica, como divulgada ou se pelo elo econômico e mais competitivo. (SACHS, 2002).

Toda essa mudança estrutural acarreta uma crise de custos. Na linguagem de O'Connor, as condições de produção são outras e acarretam uma nova internalização das externalidades ou distribuição destas. Assim, provavelmente, quem custeará essa crise é a sociedade, o meio ambiente, o consumidor, o trabalhador e o Estado. A obsolescência dos produtos, nos conhecidos bens não duráveis é uma prova disso. A logística reversa sendo obrigatória nos termos da lei pode se tornar competitiva, mas essa mesma logística também pode ser considerada um custo adicional, dependendo do nível de adequação ambiental que aquele negócio possa internalizar mesmo com ganho de imagem considerável. (O'CONNOR, 2002).

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)

Na linha de responsabilização do setor produtivo e de toda cadeia do ciclo de vida do produto, pode-se verificar uma tentativa de profissionalização das parcerias, em que está claramente inserida a proposta da responsabilidade compartilhada encontrada na política de resíduos sólidos brasileira. Essa referência ao acréscimo no percentual de qualificação dessas atividades é referenciada sobre a obrigatoriedade do aumento da eficiência da coleta seletiva, da responsabilidade de fiscalização do Estado, além de outras inovações de inclusão social, como a inserção de cooperativas de catadores de materiais recicláveis no processo de logística

reversa, como também as funções a serem definidas e responsabilizadas em relação à armazenagem, manuseio, processamento e transporte no fechamento dos acordos setoriais. Podemos destacar também a tendência de certificação dentro do campo privado sem interferência com o Estado, o setor produtivo investe na eficácia de seu processo de distribuição a partir de relatórios sobre a localização das instalações, sistematização, roteirização e programação de entregas, além de atribuir recursos e tempo para a certificação dos diversos modelos de gestão ambiental para sua marca, principalmente a ISO 14001, certificação concedida a empresas com reconhecido empenho em termos de proteção ambiental (ZHOURI, 2010).

Com a incorporação da divisão de obrigações entre os geradores de resíduos sólidos no Brasil a partir da promulgação da PNRS, observamos uma tendência à equalização de responsabilidades entre os setores ou seguimentos investidos, sociedade civil, Estado e setor privado, como membros da responsabilidade compartilhada na PNRS. Contudo, é necessário averiguar se esta responsabilização igualitária não será desproporcional pelo nível de consumo e geração de resíduos por responsabilizado. Em relação à sociedade civil, os termos educação ambiental e consumo consciente são infinitamente mais realçados do que a ideia de produção consciente no âmbito do setor privado e da capacidade de fiscalização do Estado. Apesar disso, a ideia de produção consciente está entre os eixos prioritários da política. “(...) A retórica dos reciclados pode ser utilizada para facilitar novas ondas de obsolescência planejada, legitimando o consumismo e preservando a rentabilidade” (O’CONNOR, 2002).

Segundo Mendonça Filho (2013), o Brasil perdeu cerca de 08 bilhões de dólares por não ter uma logística reversa estruturada ainda. A partir desse dado, é possível entender a expansão da economia “verde” no país e no mundo. Além dos processos de ambientalização nas instituições tradicionais, há uma relevância maior da sociedade sobre a perspectiva sustentável, além das fiscalizações com percentual de multa elevado que serve de estímulo para uma resposta do setor produtivo a esse acúmulo gerado de lixo por todo o globo, fora o potencial de negócio que esse novo mercado parece vislumbrar. A logística reversa, embora não utilizada em toda a sua capacidade, mesmo com o advento das obrigações e atribuições punitivas das políticas ambientais, obteve um “*plus*” para o mercado que, através do processo de controle da mercadoria às avessas, pode trazer para o setor produtivo ganhos de acumulação e competitividade. Portanto, as políticas ambientais e suas arbitragens

especializadas em consensos podem ser facilmente internalizadas pelas visões “sustentáveis” do capital. (ACSELRAD e BEZERRA, 2010).

Apesar de a PNRS ter tido um “recoo” das suas reivindicações iniciais e ter se tornado menos abrangente do que foi imaginada inicialmente, a política pública é imprescindível para o alcance eficaz da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Entretanto, seus resultados ainda estão longe de serem positivos no sentido de sua implantação, os prazos para o encerramento dos lixões e implantação da coleta seletiva nos municípios brasileiros findaram em agosto de 2014, e ainda não foram entregues os planos municipais referentes à gestão dos resíduos sólidos em sua totalidade exigidos na legislação. (BRASIL, 2013) Além dos dados citados, é um país continental com cultura diversa e gestão pública deficitária e conflitos de interesses ainda não transparentes sobre a priorização da política em diversos municípios (DE MORAES; GODOY, 2013). Dentro do aspecto e das condições de o país conseguir instalar um processo de logística reversa, já existem câmaras setoriais com acordos fechados, porém, em sua maioria, ainda em processo de discussão. (BRASIL, 2013) Os conflitos gerados em toda fase da PNRS conduzem ao problema da real intencionalidade do setor produtivo e do governo federal nesta conjuntura e como se dará a execução da política e de sua fiscalização. Nesse contexto de economia verde qual racionalidade deve ser priorizada, a econômica ou a ecológica? Nestes 19 anos de tramitação da lei, o que pesou para a lei ser sancionada, o apelo da sociedade organizada ou um forte potencial lucrativo que parece surgir nesse habitat dito “possivelmente” sustentável?.

Dando continuidade à investigação documental, analisaremos a seguir as diretrizes da logística reversa dentre outros pontos de destaque encontrados na PNRS.

3.2 PNRS e as Diretrizes da Logística Reversa:

A gestão dos resíduos sólidos no Brasil é constantemente alvo de crítica. Segundo o CEMPRE (Compromisso Empresarial para a Reciclagem), em 2010 apenas 19% dos plásticos rígidos foram reciclados. (CAPELAS JR, 2012). Até 2014, os lixões no Brasil deveriam ser desativados e transferidos para a tecnologia dos aterros sanitários. Essa legislação foi

sancionada em 2010 pelo ex-presidente Lula através da PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e tem como objetivo inserir e expandir a responsabilidade compartilhada da gestão do lixo por parte considerável do setor empresarial, governamental e sociedade civil. A inclusão social dos catadores é prioritária para a política. (BRASIL, 2010a).

No site do Ministério do Meio Ambiente, encontramos a seguinte afirmação: “A Lei nº 12.305/2010 dedicou especial atenção à Logística Reversa e definiu três diferentes instrumentos que poderão ser usados para a sua implantação: regulamento, acordo setorial e termo de compromisso. Por permitir grande participação social, o Acordo Setorial tem sido privilegiado pelo Comitê Orientador como instrumento preferencial para a implantação de logística reversa”. Através da retórica da responsabilidade compartilhada entre os membros eleitos como prioritários para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil, a logística reversa é traduzida como imprescindível para esta resolução e almeja construir um ambiente de governança baseado no consenso entre os atores imbricados nos termos da lei e elegem os instrumentos do acordo setorial como elos para a concretude de um ciclo de vida dos produtos baseados na responsabilização de toda cadeia produtiva. Porém, ela ainda está sem prazo definido apesar dos avanços de alguns grupos temáticos que já realizavam ou estavam em vias de fechamento do fluxo do pós-consumo anteriormente à política ser sancionada. A política ilustra um grande jogo de interesses entre os atores membros da responsabilidade compartilhada, e ao aprofundar sobre os fechamentos dos acordos setoriais dos segmentos responsáveis pela gestão dos resíduos, sabe-se que os únicos já implantados após a aprovação da lei são os GTTs: Embalagens plásticas de óleos lubrificantes e Lâmpadas de vapor de sódio e mercúrio e luz mista (BRASIL, 2013). É imprescindível observar que há uma tendência em dar continuidade à competitividade do produto, a partir da contínua e intensa produção baseada na eficiência e atrelada a todo esse cenário uma consolidação da imagem sustentável deste ambiente corporativo e institucional. Prova disso é a análise do discurso dentro das diretrizes da política demonstrar uma tendência a uma racionalidade econômica bastante presente na leitura dos artigos, itens da lei em detrimento de uma racionalidade ecológica descrita minimamente e no decorrer da legislação de forma quase ilustrativa. (ZHOURI, 2010).

A lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 tem, como uma de suas prioridades descritas no capítulo 2 da legislação ambiental, a definição de logística reversa, tratando-a da seguinte forma: instrumento de desenvolvimento econômico (leia-se: competitividade) e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meio destinados a viabilizar a coleta

de bens e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial (leia-se: distribuição de externalidades para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos), ou outra destinação ambientalmente adequada.

Na interpretação do capítulo supracitado, vemos uma ênfase ao desenvolvimento econômico. Apoiamo-nos no aporte teórico de autores como Wolfgang Sachs, que analisa esse modelo. O autor propõe a ideia de que esse desenvolvimento é baseado em progresso a qualquer custo e principalmente na busca pela competitividade (palavra de ordem para o modelo econômico global). A incomensurabilidade do desenvolver econômico é irremediavelmente destacada nesse tópico da lei, ou seja, a racionalidade econômica prevalece nos processos de decisão. É também possível identificar o fator de distribuição das externalidades totalmente vinculado à retórica da responsabilidade compartilhada e veementemente criticada em relação ao nivelamento de responsabilização por responsabilizado, este ponto é alvo de conflitos entre o setor público e privado e segue como uma das hipóteses iniciais para a causalidade dos 19 anos de tramitação da política de resíduos sólidos do país. O capítulo 2 finaliza com uma das citações mais repetidas e vagas da lei “destinação ambientalmente adequada”, isso pode gerar um espaço para atravessadores e inadequação para com os objetivos de excelência na gestão dos resíduos sólidos no Brasil.

No capítulo 2 da PNRS, entre os princípios e objetivos citados, estão definidos no item XIV – incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético. (leia-se: internalizando as externalidades, vantagens lucrativas).

Em relação às recomendações acima se torna notória a busca por internalizar as externalidades acusadas anteriormente pelos ambientalistas extremistas (SABATINI, 1997), pela produção e consumo desenfreado geradores dos montantes em lixões a céu aberto, uso indevido dos recursos naturais, e para isso perpetua-se a ideia de modernização ecológica²⁷ e deve-se internalizá-las de forma eficiente. O aproveitamento energético pode ser divulgado como uma vantagem realizada a partir da tecnologia eficiente, porém os benefícios são diminuição dos custos com energia privada e com ganho de imagem.

²⁷ 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)

A seguir, no capítulo 3 da PNRS, entre os instrumentos citados, estão definidos no item XVIII – Os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta; XIX – O incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos. (leia-se: distribuição das externalidades - mediação e arbitragem – consensos padronizados).

A partir dos instrumentos descritos acima, para fechamentos dos acordos setoriais em prol da logística reversa dos GTTs, analisa-se um procedimento padrão de institucionalização de alguns setores para a resolução e consensos destes conflitos, inclusive no grupo que participa desses acordos e dos que são responsáveis pela regulação dos documentos e disposição dos mesmos. A mediação e arbitragem simbolizada nos acordos setoriais são tidas como as mais democráticas, porém são notórias as dificuldades no acesso a tais informações, uma tecnicidade dos instrumentos e uma marginalização da população perante a tais fechamentos. Todas essas características simbolizam um aspecto economicista das diretrizes da política ambiental. (ACSELRAD E BEZERRA, 2010).

Na legislação é possível encontrar repetição de termos que indicam uma identidade da política ambiental para um perfil potencial de racionalidade econômica e que outros fundamentam decisões que podem gerar mais conflitos entre atores prioritários na política. Os termos mais presentes são: padrões sustentáveis de consumo e produção, reciclagem, acordo setorial, responsabilidade compartilhada, poluidor pagador e protetor recebedor, e inclusão social dos catadores de materiais recicláveis no processo de logística reversa. (BRASIL, 2010a).

Sobre os padrões sustentáveis de consumo e produção, primeiramente utiliza-se o questionamento de James O'Connor quando ele ressalta se “É possível um capitalismo sustentável?” (O'CONNOR, 2002, p. 27). No referido artigo, ele conclui que não ou provavelmente não. Parte dessa constatação se consolida sobre termos encontrados na PNRS e as prioridades recorrentes do modelo econômico competitivo que provavelmente não sobreviveriam às atividades intituladas como conscientes, pois apesar dos termos sustentabilidade e globalização trazerem em si uma marca de nova era, na realidade a base de acumulação, progresso, expansão e ordem social competitiva ainda continuam e se reinventam cada vez mais (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009).

Dessa forma, a Reciclagem, tão propagandeada como “solução” impulsionada pelo mercado dentro das possibilidades dos 3 R's (Reduzir, Reutilizar e Reciclar), internaliza cada

vez mais a ideia do ciclo reprodutor *ad eternum*, reforçado pela indústria da reciclagem. Um dos R's baseados na redução é cada vez mais discutido em debates internacionais, mas pouco institucionalizado no cenário das multinacionais em seus territórios mais propícios e desregulamentados. E a inversão da lógica dos 3 R's ganha cada vez mais força no mercado global, e a reciclagem ganha status de principal solução ou única para a gestão dos resíduos sólidos com potencial reciclável (LAYRARGUES, 2002).

O poluidor pagador e o protetor recebedor presentes na legislação e alvos de punições pela regulação ambiental indicam simultaneamente que os desacordos perante a lei serão mitigados por multas, e não haverá uma punição mais intencional e definitiva sobre a "obrigatoriedade" relativa à mudança de postura com potencial mais ecológico e de preservação ambiental. As adequações ambientais presentes em conflitos impulsionados pela resolução negociada presentes nas governanças ambientais são relativizadas com multas ou compensações que, além de não reverterem os crimes ambientais (até porque para muitos não há reversão), em sua maioria, repetem os erros internalizando-os e tentam valorar os prejuízos, porém, desses, muitos sem possibilidade de valoração. (ACSELRAD E BEZERRA, 2010)

A política nacional de resíduos sólidos ressalta, como diferenciação em suas diretrizes, o teor de inclusão social presente na legislação. A Inclusão social dos Catadores de materiais recicláveis no processo de logística reversa é tida como umas das principais prioridades da política ambiental, uma vez que os mesmos são vistos como primeiros operadores da indústria da reciclagem. Para isso, é observado um conflito entre o capital da reciclagem representado pelas cooperativas de catadores de matérias recicláveis e recicladores, sendo que no outro polo está o capital de incineração, englobando as empresas incineradoras e as empresas com nova nomenclatura "Usinas geradoras de energia", estas defendem que só incineram o que não é reciclável ou o que não pôde ser reciclado, porém o conflito é uma realidade, como foi visto na abertura da 4ª conferência nacional de meio-ambiente em 2013, quando os participantes do movimento nacional dos catadores fizeram uma manifestação contrária ao capital da incineração durante o discurso da Ministra do Meio Ambiente, Isabella Teixeira (Apêndice A). Além dos conflitos de interesses econômicos, existe um conflito social relativo à crença de que classes menos favorecidas não estariam aptas para realizarem adequadamente a disposição ambiental. Essa denúncia é recebida pelo movimento nacional dos catadores com manifestações e reivindicações contrárias e com apoio aparente do governo federal. (BRASIL, 2010a)

A responsabilidade compartilhada é a causa de um dos maiores conflitos encontrados no histórico da PNRS antes mesmo de ter sido sancionada. A distribuição das externalidades pela participação dos representantes dos GTTs nos acordos setoriais e suas obrigações e a resolução ainda não negociada entre embates de responsabilização sobre etapas da logística do pós-consumo ainda travam debates e propostas revisadas e ainda não definidas na arena dos acordos setoriais em implantação. (BRASIL,2013)

Nesse momento da pesquisa, é necessário elucidar, possibilitando uma visualização mais completa do que significa a responsabilidade compartilhada relativa à logística reversa no escopo da lei, o Artigo 33 da PNRS, encontrado no Capítulo III (Das responsabilidades dos Geradores e do Poder Público) – Seção II (Da Responsabilidade compartilhada) dando destaque ao inciso § 1º que define os produtos a estarem sujeitos à regulamentação de sua gestão no sistema de logística reversa, especificamente relacionado ao grupo de embalagem em geral, que deve participar de acordo setorial até sua assinatura entre poder público e setor produtivo, ou, no caso, coalizão empresarial. (BRASIL, 2010a) É importante ressaltar que, para uma maior efetividade da logística reversa, é necessária uma cooperação de todos os setores envolvidos (estado, empresariado e sociedade civil), ou seja, uma “responsabilidade compartilhada” quanto à gestão dos resíduos sólidos.

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I – agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II – pilhas e baterias;

III – pneus;

IV – óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V – lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI – produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no *caput* serão estendidos a 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.

§ 2º A definição dos produtos e embalagens a que se refere o § 1º considerará a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos

produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do *caput* e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

I – implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;

II – disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III – atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do *caput*, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

§ 7º Se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

§ 8º Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade. (BRASIL, 2012, p. 29).

3.3 Acordos Setoriais da PNRS (Mediação e Arbitragem):

A PNRS tem como um de seus principais objetivos a implantação da logística reversa no país como prioridade para o alcance esperado na gestão dos resíduos sólidos no Brasil, através da responsabilidade compartilhada dentro das etapas do ciclo de vida do produto. Para isso, instituiu os acordos setoriais por segmentos considerados mais urgentes em montante de geração de resíduos. O conceito sobre Acordo Setorial na política nacional de resíduos está descrito nos seguintes termos: Pode ter abrangência Nacional, Estadual ou municipal (Art.34) e ser efetuado para produto ou produtos e realizado pela cadeia ou por entidades individualizadas dessa cadeia. Assim, os acordos setoriais advindos e representados por participantes de câmaras setoriais foram formados a partir da anuência e definição do Ministério do Meio Ambiente. Os acordos setoriais são divididos em cinco GTTS (Grupos de trabalhos temáticos): embalagens em geral, lâmpadas fluorescentes de vapor sódio e mercúrio

e de luz mista, produtos eletroeletrônicos e seus componentes, medicamentos, embalagens plásticas de óleo lubrificantes. Alguns ainda encontrados no site do MMA como sistemas em implantação, outros já implantados. (BRASIL, 2010a).

O Ministério do Meio Ambiente, após a definição da divisão dos grandes geradores de resíduos sólidos por grupos de trabalho, instituiu como modelo de gestão dos acordos setoriais pelo decreto 7.404 de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b) a responsabilização do Comitê Orientador para a implantação da logística reversa (CORI), fora isso, como apoio desta comissão, uma equipe definida como Grupo de trabalho de assessoramento (GTA), são os membros gestores dessas arbitragens em relação ao futuro da logística reversa no país. O CORI é dirigido pelo MMA e em sua comissão há representações do Ministério de Departamento Indústria e Comércio – MDIC; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; Ministério da Fazenda e Ministério da Saúde – MS. (BRASIL, 2013). Para uma melhor compreensão desse contexto, utilizamos a linguagem de Andrea Zhouri que, a partir da análise do documento elaborado pela Comissão Alemã de Estudos sobre Globalização e Economia Mundial, em 2002, em que Braumuhkl e Winterfeld ressaltam 03 características principais na articulação do ideal de governança global:

- 1) Resgate do papel político do Estado; 2) Governança como um novo modelo político em que vários atores sociais governamentais e não governamentais, sociedade civil e corporações sistematicamente se juntam para apresentar soluções em novos arranjos societários; 3) Globalização deve apoiar-se em consenso ético mínimo, como representado pelos acordos sobre direitos humanos sob o regime da ONU. (BRAUMUHKL; WINTERFELD *apud* ZHOURI, 2008, p. 98-99).

Toda a gestão dos acordos setoriais se baseia nos princípios intrínsecos da governança ambiental (ZHOURI, 2008) repetida inúmeras vezes na atualidade da economia global pelo processo de desregulamentação do estado e de instituições como o poder judiciário, onde o mercado é instituído como solução da “crise ambiental” (ZHOURI, 2008). Vários outros sinais são observados para que a resolução negociada com base nas estruturas citadas acima sejam intercambiadas por um processo histórico-econômico estimulado pela liberalização, desregulação e privatizações (ZHOURI, 2008). Nesse modelo de geração de consenso e resolução dos conflitos, estes vistos como causas de uma ausência de instituições fortes no país (ACSELRAD E BEZERRA, 2010), é realizado por uma quase nula participação popular, a não ser a representação do setor produtivo e suas diversas associações e o aval dos ministérios citados e, à frente dessa negociação, o ministério do Meio Ambiente, considerado

como um poder marginal (ZHOURI, 2008) perante ministérios como o da Fazenda, institucionalizador do modelo econômico baseado em acumulação, expansão, competitividade e uso cada vez mais destacado dos recursos naturais nacionais.

Nos termos da legislação, o Acordo Setorial também é mencionado como um ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. A lei 12305/10 dispensou bastante destaque à chamada logística reversa. Para a realização das etapas necessárias ao fechamento do acordo, há como primeiro ato público o edital de chamamento publicado pelo MMA e a ser respondido pelos representantes de cada GTTs. Nessa fase do procedimento, o retorno dos representantes dos grupos temáticos e o cumprimento dos prazos são imprescindíveis para o fechamento do acordo, mas antes disso pode surgir uma série de conflitos desde a abordagem dos representantes para com seus representados até a análise do comitê executivo e grupos de assessoria do governo federal perante o documento enviado pelos representantes dos setores produtivos a serem avaliados. Os editais, termos e relatórios utilizados como instrumentos padronizadores da gestão dos acordos setoriais fazem parte dos procedimentos institucionalizados da “adequação ambiental” padronizada na governança ambiental com perspectiva baseada na modernização ecológica e, como citado anteriormente, que atribui ao mercado o papel de resolução do desgaste ambiental contemporâneo (ZHOURI, 2008). O edital de chamamento emitido pelo MMA convoca as representações dos GTTs a elaborarem as propostas para os acordos setoriais, estes contratam consultorias para assim elaborarem a sugestão documental dos grupos temáticos. Esses acordos setoriais, quando fechados, entram na fase de cumprimento do que foi proposto e sancionado pelo MMA. Além dos conflitos gerados para aprovação de algumas propostas, há também o questionamento do poder fiscalizador e autônomo do estado (órgãos ambientais). (BRASIL, 2010a)

Cavalcanti (2004) ao tratar do tema da governança ambiental no Brasil, chama atenção para a incongruência entre os avanços no que concerne aos arranjos institucionais, normas e leis do país em torno da questão ambiental e do atraso relativo à esfera das suas implantações. O autor atribui o descompasso, entre outros fatores, ao imediatismo das políticas econômicas centradas na ideia reducionista, ou melhor, no credo inarredável do desenvolvimento como crescimento econômico, verdadeiro valor cultural disseminado na nossa sociedade. Isso se reflete, inclusive, no papel marginal do ministério do meio ambiente vis-à-vis os demais, sobretudo as

áreas econômicas do governo, como o ministério do planejamento. (CAVALCANTI, 2004 *apud* ZHOURI, 2008, p. 98).

Na linha do que foi definido por Cavalcanti, podemos afirmar que atualmente continuam como únicos sistemas implantados com validade de dois anos de aprovação, ou seja, já em fase de revisão, os setores responsáveis pela logística reversa das pilhas e baterias, pneus, OLUC, embalagens de agrotóxicos e embalagens plásticas de óleos lubrificantes, sendo que os restantes já receberam os editais de chamamento. Sabe-se que responderam com propostas e estas não foram aceitas pelo CORI e GTA, menos a de lâmpadas com seu acordo setorial assinado em 27/11/2014 e a que é de interesse deste trabalho, no caso a proposta do grupo de embalagem em geral. As duas (de lâmpadas e de embalagens em geral) foram aprovadas pelo MMA em julho de 2014, porém esse aceite (especificamente do GTT de embalagem em geral) não foi de imediato. O GTT de embalagens em geral respondeu ao edital de chamamento do MMA em dezembro de 2012. No mês de junho em 2013, o MMA solicitou uma revisão na proposta de Acordo Setorial para a Implementação do Sistema de Logística Reversa para Embalagens de Produtos Não Perigosos Pós Consumo. A coalizão empresarial, representada por 22 associações²⁸, retornou com uma segunda proposta em agosto do mesmo ano, por fonte do site da ABLIPLAST (Associação Brasileira da Indústria do Plástico), houve retorno da última proposta encaminhada em negociação da coalizão com o governo federal em dezembro de 2013. No dia 10 de março de 2014, foi entregue ao MMA a nova proposta da coalizão do grupo de embalagem em geral²⁹, em julho do mesmo ano essa proposta foi aprovada pelo MMA. (BRASIL, 2015)

²⁸ 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, Abралatas, Abras, Abre, Anib, Bracelpa, Plastivida e Sindicerv. **Fonte:** FERRO, M.M. GT de Resíduos Sólidos discute acordos setoriais para logística reversa. **Instituto Ethos**. 16 out. 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.

²⁹ BRASIL, Programa de Governo Eletrônico. **Proposta de Acordo Setorial para a implantação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral**. Disponível em: <http://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/consultas.do?acao=exibir&id=140>. Acesso em: abril de 2015. Brasília: DF, 2014c.

Assim foi posta para consulta pública no site específico do governo federal entre o período de 15 de setembro a 15 de outubro de 2014. Nesse período houve uma série de conflitos entre a Confederação Nacional dos Municípios, Abrelpe, dentre outros, sobre a proposta aceita pelo MMA e o prazo mínimo para retorno desses atores. Assim, o período para encaminhamento de sugestões para a consulta pública relacionado ao grupo em questão foi até 20 de novembro de 2014. No entanto, observamos diversos conflitos de interesses e até no rigor da lei sobre essa reivindicação de representações dos municípios brasileiros referentes a alguns pontos da proposta aprovada pelo MMA em julho de 2014. Dentre as demais, destacamos: no formato em que se encontram os municípios, houve uma responsabilização indevida por fases da Logística reversa que não estão dispostas como responsabilidade dos municípios na PNRS. Nas sugestões encontradas no site <http://www.governoeletronico.gov.br/consultaspublicas>, observamos 280 inserções relativas ao objeto desta pesquisa que, na proposta do acordo setorial, recebe o nome de “Operacionalização do Sistema de Logística reversa”³⁰. (BRASIL, 2014a) Nesse item, encontramos oito acréscimos da ABRELPE e seis da Confederação Nacional dos Municípios, representações líderes nas reivindicações contrárias ao fechamento do acordo setorial de embalagem em geral no formato aprovado pelo MMA no mês julho de 2014. A seguir, partes de observações de cada entidade:

Segunda a CNM:

(...) Alteração do Parágrafo Primeiro, etapa de Transporte (iii). Deve-se descrever e especificar os responsáveis pela etapa de **transporte** dos resíduos secos dispostos nos PEVs, fornecendo informações sobre o contrato a ser firmado sobre a instalação e a operacionalização dos PEVs. Ainda a Confederação solicita a inserção de mais informações sobre a etapa de **Triagem**, no Parágrafo Primeiro. Devem-se fornecer informações detalhadas sobre quais serão os locais de triagem de resíduos secos, quem realiza a triagem e como será. Inclusive, deve definir o que são as centrais de triagem informadas como uma das possíveis responsáveis pela triagem dos resíduos secos, pois esta informação importante não é definida e descrita em nenhum outro momento. Deve-se explicitar se a Coalizão intenta utilizar as centrais

³⁰ _____ . **Itens de consulta da proposta de Acordo Setorial para a implantação do sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral**. Disponível em: <https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/item.do?acao=exibir&idConsulta=140&id=786>. Acesso em: abril de 2015. Brasília: DF, 2014b.

de triagem municipal como parte do sistema de logística reversa. Além de alertar sobre a inserção de mais informações sobre a etapa de **Classificação**, no Parágrafo Primeiro. A Coalizão deve fornecer informações detalhadas sobre o processo de separação e classificação de resíduos secos. Inclusive, deve definir o que são as centrais de triagem informadas como uma das possíveis responsáveis pela separação e classificação de materiais recicláveis. (BRASIL, 2014b)

Já a ABRELPE solicita que:

(...) Adotar nova redação para a Cláusula Terceira, que trata da Operacionalização do Sistema de Logística Reversa NOVA REDAÇÃO: "A operacionalização do Sistema de Logística Reversa para o fim deste Acordo Setorial se dará mediante o retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, **de forma independente** do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, deverão implementar e fomentar ações, investimentos, suporte técnico, financeiro e institucional para a gestão integrada das embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, bem como a estruturação, implementação, custeio e promoção de campanhas de conscientização e sensibilização do consumidor para a correta separação, devolução e destinação das embalagens e outros materiais recicláveis, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida das embalagens. (BRASIL, 2014b)

Ainda a ABRELPE, (...) “Se essa proposta (julho de 2014) for aprovada, todo o ônus para a implantação e operação do sistema de logística reversa de embalagens em geral recairá sobre os serviços municipais de limpeza pública, o que vai contra a PNRS e ao conceito de logística reversa”, declara Carlos Silva Filho, diretor-presidente da ABRELPE. Ainda, ele ressalta que (...) a proposta apresentada impõe aos municípios todos os ônus para com a coleta seletiva de embalagens e não garante uma meta que concretize um incremento nos índices de reciclagem observados atualmente no país. (CENEVIVA e STORTO, 2014).

No site de consultas públicas do governo federal (<http://www.governoeletronico.gov.br/consultaspublicas>), a única informação é a de que as

sugestões relativas à proposta aprovada do produto de embalagem em geral no mês julho de 2014 estão “em análise”. (BRASIL, 2014).

No site do Sistema Nacional de Informações sobre a gestão dos resíduos sólidos (SINIR) são encontradas algumas atualizações sobre os acordos setoriais relativos a cada grupo de trabalho, porém as comunicações não são atualizadas com frequência. Dentre essas, temos: que o CORI, em julho de 2012 (19/07/2012), aprovou a viabilidade técnica e econômica do sistema de logística reversa de produtos dos eletroeletrônicos e seus componentes. Além de que foram recebidas dez propostas de acordos setoriais do grupo de eletroeletrônicos, representado pela Associação Brasileira de Indústrias Nacionais de Eletroeletrônicos (ABINEE), até junho de 2013, sendo quatro consideradas válidas para negociação. A proposta foi unificada em janeiro de 2014, porém seu *status* permanece como “em negociação”. No caso do acordo setorial referente ao GTT de Descarte de medicamentos, somente um ano após aprovação da viabilidade econômica representada pela ABINEE, o CORI deu o aval positivo em relação à continuidade do processo de acordo setorial do grupo de trabalho sem prejuízo técnico e, principalmente econômico, ao mercado dos medicamentos. Por conseguinte, encontramos no site do SINIR que, em relação ao processo de sistematização dos descartes de medicamentos no escopo das etapas até o consenso através do acordo setorial, houve três propostas de acordos setoriais recebidas até abril de 2014, a última proposta do setor de medicamentos também se encontra “em negociação”. (BRASIL, 2015) Ou seja, estando em mesma fase de resolução negociada que o GTT do grupo de eletroeletrônicos.

Nota-se uma maior transparência relativa às informações sobre o decorrer do processo de fechamento dos acordos setoriais no espaço do setor privado através de suas assessorias de imprensa do que do ministério do meio ambiente. Como é notório, dentro desses conflitos há sempre uma ausência de comunicação atualizada, apesar da utilização da consulta pública (ZHOURI, 2008). É importante frisar que o mercado tem como instrumento de competitividade uma comunicabilidade transparente perante seus acionistas, seus investidores e seus clientes, portanto esse habitus (BOURDIEU, 2002) pode ser visto como usual dentro do campo dos GTTs. Porém, a partir dessa constatação, encontra-se no site da Associação Brasileira de Indústria do Plástico (ABIPLAST) a informação que nos remete a outro ponto corriqueiro da governança ambiental, a contratação de consultorias via coalizão empresarial que irão avaliar algum investimento, empreendimento, no caso do acordo setorial, a análise e a confecção da proposta do GTT de embalagem em geral. Para tornar mais clara à

suposição, o contratante tem o contato direto com a consultoria que irá avaliar e desenhar uma proposta para a resolução negociada desse acordo, estes contratados pela coalizão referida por grupo temático. O ideal ou mais plausível pela diversidade de interesses que existem neste tipo de conflito seria o estado intermediar essas consultorias (ZHOURI, 2008)

O motivo do MMA não ter retornado ainda, possivelmente, tem como causa factual os conflitos nas propostas, não aceitos por todos os atores, estes envolvidos no processo de implantação da logística reversa de embalagem em geral, os termos propostos pelos grupos dos GTTs ainda não implantados. O fato a ser destacado novamente é o ministério não expor isto via documento oficial ou pela transparência via site da instituição, ou seja, dificuldades de acesso às informações (ZHOURI, 2008). A resolução negociada dos acordos é liderada pelos representantes dos segmentos, e a arbitragem é realizada pelo MMA. Essa prerrogativa pode ser consequência dos trâmites no campo judiciário serem reconhecidos como lentos pelos moldes empresariais. (ACSELRAD; BEZERRA, 2010).

O domínio social delimitado que incorpora premissas institucionais, culturais e cognitivas, onde os atores sociais orientam estrategicamente suas relações negociando sentidos para suas ações (no âmbito do meio ambiente). Este campo delimita-se pela construção de fronteiras simbólicas, técnicas e morais com relação a outras práticas organizadas, compreendendo certa perícia legitimada, redes interpessoais e organizacionais, relações hierárquicas, distribuição de recursos e regras internas de jogo. (MORRILL; OWEN-SMITH, 2000 *apud* ACSELRAD; BEZERRA, 2010).

Dentro dessa formalização, não há abertura para participação popular nos encontros para discussão e fechamento desses acordos em Brasília, semelhante ao que ocorre na marginalização popular em audiências públicas, onde a participação do povo se resume às últimas fases do processo ou sem retorno à população posteriormente às audiências públicas, não abrangendo sua totalidade. Esse perfil cabe perfeitamente nas reuniões definidoras de acordos setoriais. O modelo decisório para tal conflito, sendo este de arbitragem, denota o interesse capital da resolução via dois atores intimamente dependentes, o estado representado pelo CORI, GTA e as associações representativas dos grupos temáticos. Dessa forma, as decisões são tomadas entre eles e sem participação popular (significativa e no início do processo) e do poder judiciário. Para os peritos (GIDDENS, 1991), ou negociadores de conflitos, especialistas em consensos ambientais, a atuação da justiça perante essas mesmas resoluções é prejudicial para os padrões de decisão do mercado global. (Acselrad e Bezerra, 2010). Há possibilidade a partir de determinados desacordos entre esses dois agentes, o

mercado decidir entrar em um processo de desterritorialização (SACHS, 2002) e transferir seu local de investimento para uma conjuntura mais propícia em termos de legislações ambientais e trabalhistas. Aparentemente não há indícios sobre fluxo neocolonizador se consolidar, seja pela adesão aos grupos de decisão dos acordos, seja pela preocupação com a imagem de preservação ambiental, alvo do capitalismo, ou pelo próprio interesse do empresariado incorporar o processo de logística reversa internalizando-a na sua cadeia produtiva e ganhando competitividade com ela.

Portanto, há praticamente uma política de cima para baixo, baseada numa escassez de politização da sociedade que aceita ou acata as decisões após serem aprovadas, em sua maioria, sem o conhecimento da população, a partir de uma tendência à Doxa (BOURDIEU, 2002) do desenvolvimento sustentável baseado claramente em uma racionalidade cada vez mais econômica e unívoca. Ou seja, o ideal de progresso a todo custo e, para isso, necessita-se de um mercado competitivo de expansão e crescente acumulação mesmo que os recursos naturais gritem por socorro e não percebamos o risco que estamos construindo para nossa civilização. (SACHS, 2002).

A despolitização da visão que atribui ao meio ambiente o estatuto de uma realidade autônoma e externa às relações sociais, como tal, objeto passível e passivo de um conhecimento ilustrado, científico, portanto, gerador de uma consciência base de um consenso universal ou Doxa (ZHOURI, 2008, p. 98).

Apesar dessa despolitização, distanciamento do homem da natureza e de os conflitos serem considerados como causa de afastamento de investidores nos países em desenvolvimento, é possível identificar relevantes conflitos socioambientais e ambientais em potencial nos países antes considerados de 3º mundo ou subdesenvolvidos. Com isso, o campo social vem a ser espaço para a resolução negociada dos conflitos, mesmo estes não sendo vistos na América latina como algo corriqueiro e indicado para o “desenvolvimento” e investimentos externos, abre-se caminho para os tipos ideais ambientais e socioambientais. Cada um com suas características mesmo esses podendo se coadunarem e se tornarem mistos (SABATINI, 1997). O habitus de cada campo social refletido nesses embates é diferenciado, pois as demandas também são distintas (BOURDIEU, 2002). Os conflitos socioambientais são absorvidos pelas práticas dos ambientalistas como principal governança a ser debatida, pois discutem o acesso e controle dos recursos naturais. Os citados como “apenas” ambientais são disputas em meio à distribuição das externalidades, podemos citar como exemplo, os acordos setoriais previstos como solução de conflitos na PNRS. (SABATINI, 1997).

A distribuição das externalidades entre o setor privado e o poder público parece ser o grande entrave para o fechamento dos acordos setoriais que faltam ser definidos. Aparentemente não há recusa do setor empresarial em internalizar as externalidades relativas à produção em massa e consumo crescente através de ações ditas de responsabilidade socioambiental ou em prol do “desenvolvimento sustentável”, contanto que tais atividades não comprometam a competitividade de cada setor privado do campo social referido. Disputas em relação à responsabilização referente às etapas da logística reversa, dentre elas transporte dos resíduos para o fabricante original e em relação à coleta seletiva, são um dos pontos em que os GTTs entram em conflito. 2014 seria o marco final para que houvesse uma resolução negociada e que os interessados entrassem em consenso, no entanto isso não aconteceu, e há uma especulação sobre a possibilidade de os prazos serem estendidos ou as multas começarem a ser impostas aos municípios e a todas as instituições responsabilizadas na PNRS. Porém, as fiscalizações perante a logística reversa só deverão começar a acontecer após os fechamentos dos acordos, sem previsão atualmente na lei e nas últimas tentativas oficiais das resoluções negociadas. (ACSELRAD E BEZERRA, 2010).

Dessa maneira, para aprofundar mais o tema sobre a não erradicação dos lixões a céu aberto no Brasil e suas consequências ambientais, políticas, sociais e econômicas, é primordial entender o contexto posterior ao não cumprimento de uma das metas da PNRS. Nesse sentido, podemos encontrar informações sobre os vetos referentes à ampliação do prazo de encerramento dos lixões (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014). À frente dessa solicitação estão os argumentos sobre as impossibilidades que os municípios encontraram para não cumprir o prazo, pois a maioria não encaminhou ao MMA seus planos municipais de gestão dos resíduos sólidos até agosto de 2012. Os municípios argumentam oficialmente que tiveram dificuldades, tais como: falta de recursos (apesar de a lei ter favorecido os municípios que enviassem seus planos municipais de gestão de resíduos sólidos até agosto de 2012) e de técnicos capacitados para a elaboração dos planos de gestão, ausência de implantação de sistemas adequados de descarte e reciclagem de lixo, baixa capacidade dos municípios em tomar crédito pelas suas dívidas públicas e na formação de consórcios públicos entre os municípios. Destacaram-se também aspectos inerentes à realidade brasileira, como o Brasil ser um país de dimensões continentais e de regiões diferenciadas, o que dificultaria a gestão desses resíduos em regiões isoladas e/ou distantes e informalmente pela ausência de comprometimento dos gestores públicos com os prazos. O fato é que os municípios que não

cumpriram os prazos iniciais da PNRS estão sujeitos a pagar multas que variam de R\$ 5 mil a R\$ 50 milhões e até prisão do gestor público. (SÉCULO DIÁRIO, 2014).

Nessa fase nos deparamos com um dos principais conflitos socioambientais posteriores a aprovação da PNRS e ao fim de seu prazo regulatório referente ao fim dos lixões (agosto de 2014), com o incipiente alcance da meta e as dificuldades relatadas pela Confederação Nacional dos Municípios. Com isso, os atores sociais, representantes dos municípios que não estão de acordo com a PNRS e seus prazos, desde agosto de 2014 ou até anteriormente, articulam-se para que tais metas sejam relativizadas. Dentre elas, encontramos uma proposta do Deputado Manoel Júnior (PMDB/PB) para que o encerramento dos lixões ficasse para 2022, ou seja, oito anos após o prazo sancionado pela política ambiental. (VEJA, 2014). A alternativa dada aos municípios pelo Ministério do Meio Ambiente foi que esses assinem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público, que fiscalizará a execução da lei. (ARAÚJO, 2014). No entanto, foi vetado no Congresso Nacional o aumento do prazo de mais quatro anos para os fechamentos dos lixões. Assim, manteve-se o posicionamento do governo em relação à solicitação de ampliação do período para alcance do fechamento dos lixões no país. Sabe-se que houve a aprovação da Medida Provisória 651/14, esta concedia o aumento do prazo, porém a articulação do governo com o Senado barrou a proposta. (VEJA, 2014).

Portanto, chegamos a 2015 sem evolução concreta nas diretrizes da PNRS em sua totalidade. Os acordos setoriais não foram fechados em sua maioria, foram declarados por apenas 33,5% dos municípios a existência de planos integrados de resíduos sólidos (BRASIL, 2013). A partir dessas informações, chega-se à conclusão de que os prazos da PNRS ou seriam relativizados ou as punições começariam em 2015. Após essa constatação, ver-se-ia qual racionalidade irá prevalecer nesse cenário de governança ambiental, ou seja, se haveria uma responsabilização compartilhada a todos os que não estivessem adequando-se à lei, ou se veríamos apenas multas para cidadãos que jogassem lixo em local ambientalmente inadequado, como acontece desde 2013 nos municípios do Rio de Janeiro e Teresina.

Outra possibilidade é que os acordos setoriais a partir das últimas propostas enviadas ao MMA sejam aceitos, já que não é de interesse do governo e do setor privado que essa negociação sem consenso permaneça por mais um ano, ou, melhor dizendo, não seja realizada mais uma promessa, como a de 2014, que estabelecia, como marco-zero oficial da logística reversa no Brasil, a Copa do Mundo, assim o Brasil continuaria realçando sua “imagem

sustentável”. Uma das propostas do GTT de Embalagem em geral citava como “projeto piloto” as cidades sedes da copa do mundo no Brasil em 2014. (BRASIL, 2014c)

A dialética entre racionalidade econômica e ecológica foi traduzida no trabalho como lógica para o desenvolvimento sustentável, porém nota-se uma crescente tendência ao viés econômico baseada essencialmente em competitividade e, por conseguinte, distante de uma “possível” adequação ambiental legítima, pelo menos para os ambientalistas extremistas. A relativização baseada nos termos da eficiência só parece interessar ao mercado quando se podem internalizar os custos ou distribuí-los com ganho de imagem e vantagens lucrativas. A incomensurável busca pelo progresso pode impor um nivelamento desigual para as responsabilizações compartilhadas e acarretar uma governança ambiental de cima para baixo com baixa participação popular, negociações “sigilosas” e consensos a todo custo (menos impróprio ao mercado). A mediação e arbitragem dos acordos setoriais são prova disso, a tendência é que o mercado se torne cada vez mais solucionador (ZHOURI, 2008) ou regulamentador das adequações ambientais que tanto lhe interessam. Podemos indicar a possibilidade dos custos da logística reversa ser transferidos para o produto se as últimas propostas dos GTTs (embalagem em geral, eletroeletrônico e medicamentos) não forem encontrados os consensos ou sejam aceitas pelo MMA. Ou seja, o que provavelmente não puder ser internalizado será distribuído de modo compartilhado, mesmo que seja para o consumidor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao fim desta investigação, podemos tecer algumas considerações acerca do tema estudado através da pesquisa documental e análise das fontes encontradas durante a trajetória de tessitura deste texto.

Em relação ao objetivo geral, como o setor industrial do plástico está respondendo ao princípio da Logística Reversa determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), observamos que, embora haja um esforço de construção de uma política pública que realize a gestão dos resíduos sólidos no país, ainda há uma série de entraves a real efetivação da PNRS no Brasil. Podemos citar como exemplo os conflitos constituídos durante os 19 anos de tramitação da PNRS, além do fato de que, após sua aprovação definitiva, em 2010, ainda há pedidos de readequações e adiamentos de prazos em relação a algumas metas previstas na lei. Dentre as demais: o não encerramento dos lixões, a incipiente implantação da coleta seletiva e da logística reversa.

Sobre a logística reversa, com o intuito de entendimento relativo à situação de implantação desta no Brasil, identificamos seis categorias de análise que, unidas, poderão nos dar uma clareza daquilo que foi constituída como obrigatoriedade e como diretriz ao setor produtivo do plástico em relação à PNRS no tocante a esta. Além de possibilitarem um norteamento da compreensão das consequências para os demais integrantes da responsabilidade compartilhada na implantação do pós-consumo e do retorno ao fabricante. Foram destacadas no trabalho, portanto, as seguintes categorias: abrangência da conceituação sobre RS, resíduos perigosos, incineração, institucionalização de órgãos ambientais no país, reciclagem e logística reversa.

Em primeiro lugar, quanto à abrangência da conceituação sobre RS durante o processo de construção da PNRS, é importante lembrar que essa abrangência foi flutuante. Inicialmente dando importância aos resíduos oriundos dos serviços de saúde, o conceito foi sendo modificado ao longo do tempo, o que demonstra certa instabilidade quanto aos objetivos e prioridades na construção da política de acordo com grupos de produtos inseridos no contexto de feitura da PNRS, o que acarretou em perdas à melhor gestão dos resíduos sólidos numa totalidade no país. A definição de resíduos sólidos, portanto, tornou-se vaga, sem uma definição por categoria, o que dificulta o entendimento da PNRS e contribui para que resíduos em geral sejam postos em uma posição subalterna para priorização dos resíduos

considerados mais urgentes de gestão ou mais “fáceis” ou ainda menos custosos de serem gerenciados. Assim, a gestão dos RS fica muito aquém do verdadeiro montante de lixo gerado.

A segunda categoria de análise seria relativa aos resíduos perigosos. Observamos também um trâmite flutuante, pois essa categoria foi alvo de conflitos iniciais na década de 90 em relação ao mérito da questão e sua inserção na construção da política. Por fim, hoje, os resíduos perigosos estão entre os capítulos da PNRS, porém com certa abertura para licenciamento ambiental por meio de órgãos públicos. No entanto, com essas montanhas de lixo a céu aberto, oceanos de plásticos, poluição indiscriminada, como se daria a categorização de resíduos perigosos; já que o desgaste ambiental pela disposição inadequada dos considerados apenas RS é notoriamente um risco iminente? Surge, então, nas considerações finais que a inclusão dos resíduos perigosos, ou seja, aqueles que possam apresentar riscos em termos tóxicos, corrosivos, reativos ou de inflamabilidade, na política de resíduos sólidos, poderia ter uma intencionalidade de abrandar a noção de perigo e de ameaças decorrentes dos resíduos sólidos urbanos e mais visíveis ao meio ambiente físico. A pesquisa conclui que pelo cenário de desgaste ambiental todo resíduo descartado inadequadamente se torna resíduo perigoso e pode ser facilmente encontrado em sua composição um dos fatores relacionados à indicação de perigo e ameaças no produto pós-consumido.

Na sequência, sobre a questão da incineração, ressaltamos o conflito entre sua inserção e retirada de PLs ligados a essa temática durante os 19 anos de tramitação da lei. Atualmente esse contexto está entre as proibições contidas na política, porém há um espaço para possibilidade de adequação ambiental quando órgão público designado aprova empreendimento dessa categoria com fiscalização governamental. Observamos, entretanto, a possibilidade de descumprimento da lei no momento em que foi presenciada uma “denúncia” ou “reivindicação” de atores sociais em evento público, assim, contrapondo com a diretriz da PNRS sobre os materiais recicláveis não poderem ser incinerados. No entanto, a partir do que foi descrito no trabalho em descrição etnográfica sobre o conflito entre o capital da reciclagem (Cooperativas de Catadores de Materiais recicláveis e Indústrias de reciclagem) e da incineração (ou com nova nomenclatura “Usinas de geração de energia”) visto na 4ª Conferência Nacional de Meio Ambiente e encontrado no Apêndice A deste trabalho, foi possível indagar sobre a distância entre o que está na lei e o que está sendo realizado na prática. Assim, podemos retomar a frase de representante do Movimento Nacional dos

Catadores (MNCR) na 4º CNMA, que ressaltou: “Somos uma cadeia produtiva, por favor, não nos tirem desse processo”, a partir dessa fala é notório que há um conflito de interesses entre a indústria da reciclagem e a indústria da incineração, além de que existe uma preocupação do MNCR em relação a sua matéria-prima e a continuidade de seu negócio. No evento referido a Ministra do Meio Ambiente se pronunciou como favorável a inclusão socioeconômica dos catadores e afirmou que se responsabilizava pela manutenção do que está na lei 12.305/10, fazendo referência, mesmo que em outras palavras, ao fato de que o (a)s catadores (a)s são o (a)s primeiro(a)s operadores (a)s da reciclagem no país. Consequentemente, é necessário que a PNRS seja respeitada, e o poder público fiscalize as empresas incineradoras para que não ocupem e nem se utilizem de materiais recicláveis, pois estes são matérias-primas para o negócio da reciclagem.

Analizamos, também, o conteúdo de institucionalização de órgãos ambientais no país. Com isso, observamos a responsabilidade compartilhada dos entes federados e os demais atores para a execução da lei. Essa responsabilidade assumida pelos municípios esbarra numa crítica inicial pela não entrega da maioria dos planos municipais de gestão dos resíduos sólidos e com isso um cenário de atraso da PNRS no país com prazos já vencidos, dentre os demais: erradicação incompleta dos lixões a céu aberto no país, incipiente concretude da coleta seletiva e, por consequência, ausência de consenso para a realização de uma gestão compartilhada dos resíduos sólidos e na participação desses entes federados na implantação da logística reversa no país.

Outros resultados, referentes a essa baixa eficiência na gestão dos resíduos sólidos a partir da PNRS, seriam as tentativas de readequações e adiamentos de prazos, além da geração de conflitos entre o setor privado e as entidades representantes dos municípios brasileiros. A ABRELPE e a CNM afirmam que a proposta aprovada pelo ministério do meio ambiente e em consulta pública está divergindo do conteúdo de responsabilidade para cada ator referido no item relativo à distribuição de competências. A PNRS deixa claro que a responsabilidade do retorno do produto ao fabricante é do setor produtivo, porém nas reuniões definidoras dos acordos setoriais e após assinatura dos atos, tornaram essa cláusula da política aparentemente obsoleta. Contudo, indagamos sobre o peso das forças políticas envolvidas ao ponto do próprio árbitro (MMA) dessa mediação relativa aos acordos setoriais agir de forma contrária ao que está descrito na lei, que foi partícipe na construção e aprovação da política pública referida. Vemos que a “racionalidade” econômica é prioritária nesse poder de decisão.

Para o trabalho, a reciclagem entra na construção da política como prioridade, pois ela é o instrumento do capital para se reinventar e dar continuidade a sua lógica de expansão e lucro desmedido. Porém a pesquisa não refuta sua importância, apenas questiona sua prioridade perante a redução da geração dos resíduos através do consumo consciente, sua reutilização e uma revisão da obsolescência da produção. Além de que, apesar dos 19 anos de tramitação com boa parte de PLs dispostos a priorizar essa meta e na descrição da política existir uma série de fatores que denotam a tendência ao protagonismo da indústria da reciclagem, ainda é um mercado incipiente em relação à produção e arrecadação no país. Portanto, é questionável se a reciclagem seria um dos instrumentos de gestão dos resíduos sólidos ou se ocupa apenas de mitigar uma realidade de disposição inadequada de resíduos através do discurso da sustentabilidade. No entanto, mesmo com certo esvaziamento, praticamente uma ausência, de vontade política e econômica por região e por falta de cooperação entre os atores da responsabilidade compartilhada, o protagonismo da reciclagem permanece difundido.

A logística reversa é tratada primeiramente na tramitação da PNRS como “Ciclo Integral”, só é abordada de forma direta em 2007, no entanto até hoje é alvo de conflitos ininterruptos. Antes, por falta de consenso entre os grupos de trabalhos à frente no parlamento e os representantes do setor privado; agora, entre os municípios e o setor produtivo. Todas as categorias de análise descritas acima demonstram o porquê da logística reversa ainda não ter sido implementada de forma satisfatória pela maioria dos grupos de trabalho representantes dos produtos definidos como prioritários e, principalmente, pelo setor produtivo do plástico. Assim, sem priorizar uma abrangência maior de resíduos, sem defini-los como perigosos em relação ao contexto de ameaças e riscos que se instaurou, além da gestão incipiente dos órgãos públicos e o não comprometimento com prazos e planos, como também conflitos com difícil consenso entre capital da reciclagem versus capital da incineração (apesar da proibição do mesmo) e a disputa entre representantes dos municípios e coalizão empresarial do grupo de embalagem em geral, principalmente, torna-se difícil vislumbrar uma possibilidade de concretude da diretriz de responsabilidade compartilhada, por consequência, a implantação e cumprimento das metas em relação à obrigatoriedade da logística reversa de responsabilidade do setor produtivo do plástico.

Nesse sentido, o incentivo a ações, investimentos e suporte técnico e institucional para gestão das embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equivalentes, assim como a promoção de campanhas de conscientização para alertar a

sociedade civil dos benefícios da coleta seletiva no âmbito da responsabilidade compartilhada, servirão para a implantação da operacionalização da Logística Reversa para o fim desse Acordo Setorial. No entanto, a partir dos conflitos e ausência do cumprimento das metas supracitadas, é possível afirmar que, dificilmente, no cenário atual, a Logística Reversa terá espaço para ser concretizada de maneira plena. Podemos observar no Anexo A um direcionamento relativo ao retorno da coalizão empresarial do grupo de embalagem em geral em relação à implantação da logística reversa de responsabilidade do setor produtivo do plástico com caráter mais paliativo, na linha apenas da educação ambiental e de transferências de suas competências para os municípios brasileiros.

Sendo o Ministério do Meio Ambiente um órgão considerado de poder marginal em relação a outros, como, por exemplo, o Ministério da Fazenda, há de certa forma uma insuficiência em seu poder de decisão objetivando a execução da lei. A partir desse déficit, uma gestão satisfatória dos RS no Brasil fica seriamente prejudicada, ou seja, dificilmente as metas propostas serão alcançadas. Somente haverá assinaturas de acordos setoriais que podem não ser cumpridos, ou ser cancelados antes até do seu período de revisão. Portanto, aparentemente, só a partir do início das penalidades e/ou mudança de postura urgente dos membros da responsabilidade compartilhada imposta na lei, o setor produtivo do plástico e a coalizão empresarial referida, além dos municípios, respeitarão as prioridades da lei.

Concluimos, ainda, a necessidade do severo cumprimento da lei, dos prazos, dos planos e a realização de revisões da lei a partir de novas demandas do processo de gerenciamento dos resíduos sólidos no país.

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. 77 p.
- ACSERALD, 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. Reunião pública na região metropolitana - diagnóstico da gestão de resíduos sólidos de Alagoas, 1., 2014, Maceió. **Plano estadual de resíduos sólidos de Alagoas: diagnóstico da gestão de resíduos sólidos...** Alagoas: 28 de abril de 2014.
- ALIÓ, M. A. **Contaminació i Societat**. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona, 1999.
- ARAÚJO, P. Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 04 anos. **Informma**. Brasília, 05 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADuos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>. Acesso em: abril de 2015.
- ARAÚJO, S.M.V.G. de. **Política Ambiental no Brasil no período 1992-2012: Um estudo comparado das agendas Verde e Marrom**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DO PLÁSTICO (ABIPLAST). **Acordo setorial**. [Site na internet] 2013. Disponível em: <<http://www.abiplast.org.br/site/meio-ambiente/acordo-setorial>>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. São Paulo: 2010
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. São Paulo: 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. São Paulo: 2012.
- _____. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. São Paulo: 2013.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 1004**. Resíduos sólidos. Classificação. São Paulo: Ed. ABNT, 2004.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 15755**. Papel e cartão reciclados. Conteúdo de fibras recicladas. Especificação. São Paulo: Ed. ABNT, 2009.
- BAUDRILLARD, J. **A sociedade do consumo**. Lisboa: Edições 70, 1975.

BAUMAN, Z. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BECK, U. **Sociedade de Risco**. 1ª Edição. São Paulo: Editora 34, 2010. 367 p.

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.

BERVIQUE, J.M. **Estudo dos Impactos Ambientais causados pelo Antigo Lixão, no Jardim Juliana A e Jardim das Palmeiras II**. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental). Universidade de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 2008.

BEVILÁQUA, T.M. **Desenvolvimento capitalista e progresso técnico na revolução industrial**. Tese (Doutorado em Ciência Econômica). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Wmfmatinsfontes, 2009.

_____. O Espírito do Capitalismo e o Papel da Crítica. In. O Novo Espírito do Capitalismo. São Paulo: Wmfmatinsfontes, 2009.

BOURDIEU, P. **Raisons pratiques: sur l’théorie de l’action**. Paris: Seuil, 1994.

_____. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Projeto de Lei n. 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28, out. 1989. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1711>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 203 de 1º de abril de 1991. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2. Abr. 1991. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>>. Acesso em: setembro de 2014.

BRASIL, Ofício 352/92. Pedido de reconstituição do processo de relatoria do projeto de lei 203/91. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21. Out. 1992. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso: março de 2015.

_____. Projeto de Lei. n. 3333 de 26 de fevereiro de 1992. Institui a Política Nacional de Resíduos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**,

Brasília, DF, 27. fev, 1993. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19486>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 4313 de 23 de novembro de 1993. Dispõe sobre o gerenciamento dos resíduos perigosos.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05. jan, 1994a. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=220517>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 4344 de 02 de dezembro de 1993. Torna obrigatório o estabelecimento, pelos fabricantes de pilhas, de mecanismos de disposição final, reciclagem ou outras formas de reprocessamento das mesmas após o uso pelos consumidores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14. Jan, 1994b. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20820>>. Acesso em: setembro de 2014.

BRASIL. Requerimento de desapensação de PL 4313/93 do processo de tramitação do projeto de lei 203/91, de 18 de mar de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19. Mar. 1994c. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso: março de 2015.

BRASIL, Ofício 50/95. Pedido de desapensação de PL 3333/92 do processo de tramitação do projeto de lei 203/91. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08. Abr. 1995a. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso: março de 2015.

_____. Projeto de Lei. n. 1138 de 24 de outubro de 1995. Dispõe sobre a Moratória de Instalação de Incineradores-MInSI, no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21. Nov. 1995b. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16304> >. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1094 de 18 de outubro de 1995. Dispõe sobre a moratória de 3 (três) anos para a instalação de incineradores de resíduos domésticos e industriais e dá outras providências.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23. Nov. 1995c. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16246> >. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1259 de 28 de novembro de 1995. Dispõe sobre a reciclagem de pneus inservíveis e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12. Jan. 1996a. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16483> >. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 2272 de 13 de agosto de 1996. Dispõe sobre as embalagens retornáveis de vidro das cervejas comercializadas no país e dá outras providências. **Diário**

Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21. Ago. 1996b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17884>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 2949 de 08 de abril de 1997. Dispõe sobre a obrigatoriedade de reciclagem dos materiais plásticos, metálicos e borracha utilizada na fabricação de automóveis e outros veículos automotores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09. Abr. 1997a. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18867>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 3029 de 23 de abril de 1997. Institui a Política Nacional de Resíduos, cria o Sistema Nacional de Resíduos - SISNARES, que disciplinará os tratamentos e as disposições finais dos resíduos industriais, domésticos e hospitalares, bem como as emissões gasosas, de particulados e outros resíduos provenientes do processo produtivo industrial, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29. Abr. 1997b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18993>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 3750 de 22 de outubro de 1997. Estabelece normas para a destinação final de garrafas plásticas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29. Out. 1997c. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20152>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 4502 de 13 de maio de 1998. Dispõe sobre a Política Nacional de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02. Jun. 1998b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20925>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 4730 de 12 de agosto de 1998. Dispõe sobre o gerenciamento de ciclo integral de resíduos sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23. Out. 1998c. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21089>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 203 de 09 de março de 1999. Dispõe sobre a Moratória de Instalação de Incineradores - MInSI, no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20. Mar. 1999a. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15159>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 999 de 25 de maio de 1999. Dispõe sobre a concessão de condições especiais de crédito para empresas que investirem na redução e tratamento de resíduos poluentes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10. Jun. 1999b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16120>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1857 de 07 de outubro de 1999. Estabelece normas para a destinação final de garrafas e outras embalagens plásticas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08. Out. 1999c. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17308>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1760 de 28 de setembro de 1999. Dispõe sobre incentivo fiscal à reciclagem de produtos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13. Nov. 1999d. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17180>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1756 de 28 de setembro de 1999. Obriga a impressão nas embalagens de plástico do nome ou sigla do plástico do qual são confeccionadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10. Dez. 1999e. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17173>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 3480 de 22 de agosto de 2000. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31. Ago. 2000. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19730>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 5194 de 22 de agosto de 2001. Dispõe sobre o retorno ao fabricante das embalagens PET.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30. Ago. 2001a. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32569>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 5336 de 18 de setembro de 2001. Torna obrigatório o recolhimento, pelas indústrias fabricantes, de embalagens de plástico e de lata, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21. Set. 2001b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33951>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 6149 de 27 de fevereiro de 2002. Estabelece sistema de depósito e retorno para embalagens de bebidas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06. Abr. 2002. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=44671>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1765 de 20 de agosto de 2003. Estabelece normas para recolhimento e reembolso de embalagens e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09. Set. 2003a. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129244>>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1980 de 16 de setembro de 2003. Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de embalagens tipo "pet" recicladas, no percentual mínimo de cinquenta por cento, pelos fabricantes de refrigerantes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01. Out. 2003b. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=133313>>.
Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 4271 de 19 de outubro de 2004. Estabelece normas para o controle dos resíduos plásticos no meio ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28. Out. 2004. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=266944>>.
Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1966 de 05 de setembro de 2007. Estabelece a obrigatoriedade de recolhimento e destinação ambientalmente adequada de vasilhames plásticos de refrigerantes, água mineral, sucos e outras bebidas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19. Set. 2007c. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=366372>>.
Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 1991 de 11 de setembro de 2007. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19. Set. 2007d. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=366828>>.
Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 2074 de 19 de setembro de 2007. Dispõe sobre a obrigação dos postos de gasolina, hipermercados, empresas vendedoras ou distribuidoras de óleo de cozinha e estabelecimentos similares de manter estruturas destinadas à coleta de óleo de cozinha usado e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03. Out. 2007e. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=368364>>.
Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 2373 de 06 de novembro de 2007. Estabelece medidas para prevenir a produção de resíduos de embalagens. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24. Nov. 2007f. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=375759>>.
Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 2388 de 07 de novembro de 2007. Dispõe sobre a adoção de metas de processamento de lixo urbano em cidades com mais de 250 mil habitantes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24. Nov. 2007g. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=375981>>.
Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 2659 de 18 de dezembro de 2007. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, para responsabilizar o empreendimento ou atividade pelos resíduos sólidos gerados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08. Fev. 2008a.

Disponível em <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=381554>>.

Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 3152 de 02 de abril de 2008. Estabelece a obrigatoriedade de recolhimento, reaproveitamento, reciclagem ou destruição e destinação ambientalmente adequada de equipamentos e materiais inservíveis de informática e telefonia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18. Abril. 2008b. Disponível em <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388856>. Acesso em: setembro de 2014.

_____. Projeto de Lei. n. 3341 de 29 de abril de 2008. Institui a responsabilidade pós-consumo em relação aos produtos e embalagens que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15. Maio. 2008c. Disponível em <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=392697>>.

Acesso em: setembro de 2014.

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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13. Fev. 1998a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: abril de 2015.

_____. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07. Abr. 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: março de 2015.

_____. 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..

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18. Jan. 2007b.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)

[2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em: março de 2015.

_____. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n^{os} 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8. Jan. 2007a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: março de 2015.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 ago. 2010a. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>.

_____. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23. Dez. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em: março de 2015.

_____. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23. Dez. 2010c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm. Acesso em: março de 2015.

_____. Política nacional de resíduos sólidos [**recurso eletrônico**]. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

_____. Portaria nº 326, de 05 de setembro de 2014. Torna pública a abertura de processo de Consulta pública da minuta de Acordo Setorial para a implantação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 set. 2014.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente (site institucional). Home. Cidades sustentáveis. **Resíduos sólidos**. 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos>> Acesso em: janeiro de 2014.

BRASIL, Programa de Governo Eletrônico. **Consultas públicas realizadas**. 2014a. Disponível em: <https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/realizadas.do?acao=confirmarPesquisaRealizadas&pagina=2>. Acesso em: abril de 2015.

_____. **Itens de consulta da proposta de Acordo Setorial para a implantação do sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral**. 2014b. Disponível em: <https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/item.do?acao=exibir&idConsulta=140&id=786>. Acesso em: abril de 2015

_____. **Proposta de Acordo Setorial para a implantação do sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral**. 2014c. Disponível em: <https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/consultas.do?acao=exibir&id=140>. Acesso em: abril de 2015.

BRASIL, Sistema Nacional sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos. SINIR (site institucional). Home. Logística Reversa. **Resíduos sólidos**. 2015. Disponível em: <<http://sinir.gov.br/web/guest/inicio>> Acesso em: janeiro de 2015.

.BRASKEM. **Relatório anual e de sustentabilidade 2010**. [site na Internet]. Disponível em: <<http://www3.braskem.com.br/upload/rao/2010/pt/pdf/capitulos/perfil.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2010.

BRASKEM. **Histórico**. [Site na internet.] 2012. Disponível em: <http://www.braskem.com.br> . Acesso em: dezembro de 2012.

BRAUMÜHKL, C & WINTERFELD, V. Sustainable governance: reclaiming the political sphere: reflections on sustainability, globalization and democracy.. **Wuppertal Papers**. Disponível em: www.wupperinst.org. Acesso em: abril de 2015.

BRITO, D. M. C. et al. Conflitos socioambientais no século XXI. **PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, n. 4, p. 51-58, dez. 2011.

BRUNDTLAND, Gro Harlem & KHALID, Mansour; COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. IN: CAVALCANTI, C. (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2003.

Cadeia Produtiva da Química e do Plástico realiza Fórum Regional. **CadaMinuto**. Maceió, 29 de outubro de 2012. Disponível em: < <http://cadaminuto.com.br/noticia/192961/2012/10/29/cadeia-produtiva-da-quimica-e-do-plastico-realiza-forum-regional>>. Acesso em: abril de 2015.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Biografia da Deputada Rita Camata**. Brasília, 2015. Disponível em: <

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74777&tipo=1>. Acesso em: fevereiro de 2015.

_____. **TRAMITAÇÃO DO PL 203/91 E ANEXOS**. Brasília, 2015. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>>. Acesso em: fevereiro de 2015.

CAPELAS JR, A. Reciclagem do plástico: o que você precisa saber. **Revista National Geographic**. 23 jan. 2012. Disponível em: < <http://viajeaquil.abril.com.br/materias/reciclagem-do-plastico-o-que-voce-precisa-saber>>. Acesso em: março de 2015.

CAREGNATO, R.C.A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem (UFSC, impresso)**. Florianópolis, vol. 15, n. 4, p. 679-84. Out-dez, 2006.

CARTER, C.R.; ELLRAM, L.M. Reverse Logistics – a review of the literature and framework for future investigation. **Journal of Business Logistics**. v. 19, n. 1, p. 85-102. 1998.

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.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

CAVALCANTI, C. Governança ambiental no Brasil: concepção e prática. IN: Reunião Brasileira de Antropologia, XXIV, Olinda, 2004. **XXIV Reunião Brasileira de Antropologia – Nação e Cidadania**. Olinda. 2004.

CENEVIVA, Daniela; STORTO, Margarete. ABRELPE questiona proposta para acordo setorial de logística reversa de embalagens. **MAXPRESS (GPCOM)**, São Paulo, 15 de outubro de 2014. Disponível em: <
http://www.maxpressnet.com.br/Conteudo/1,710476,ABRELPE_questiona_proposta_para_acordo_setorial_de_logistica_reversa_de_embalagens,710476,5.htm>. Acesso em: março 2015.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM (CEMPRE). **Reciclagem: ontem, hoje e sempre**. São Paulo: CEMPRE, 2009.

DAHER, C.E.; SILVA, E.P.S.; FONSECA, A.P. Logística Reversa: Oportunidade para Redução de custos através do Gerenciamento de Cadeia Integrada de Valor. **Brazilian Business Review**. Vitória, Vol. 3, n. 1. p. 58-73. Jan-jun. 2006.

DANTAS, Thiago. País ainda tem 2 mil lixões a 3 meses do prazo final. **O Globo**. São Paulo, 04 de maio de 2014. Disponível em: <
<http://oglobo.globo.com/brasil/pais-ainda-tem-2-mil-lixoes-tres-meses-de-prazo-final-12380501>>. Acesso em: abril de 2015.

DE MORAES, José Laécio e GODOY, Manuel Baldomero Rolando Berrios. La Política Nacional de Resíduos Sólidos: su implantación a la realidad brasileña.

DEUS, A.B.S. **Gerenciamento de serviços de limpeza urbana: Avaliação por indicadores e índices**. Tese (Doutorado em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

DEUS, A.B.S.; DE LUCA, J.S.; CLARKE, R.T. Índice de impacto dos resíduos sólidos urbanos na saúde pública (IIRSP): metodologia e aplicação. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 4. out/dec. 2004.

EUROPEAN ENVIROMENT AGENCY. Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos. Bruxelas, 2005. Disponível em: <
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0666:FIN:ES:PDF>>. Acesso em: abril de 2015.

_____. **Consumo y Producción Sostenibles**. Bruxelas, 2007. Disponível em: <
<http://glossary.es.eea.europa.eu/terminology/sitesearch?term=Consumo+y+producci%C3%B3n+sostenibles>>. Acesso em: abril de 2015.

FERRO, M.M. GT de Resíduos Sólidos discute acordos setoriais para logística reversa. **Instituto Ethos**. 16 out. 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.

FIGUEIREDO, F. F.; **Similitudes na gestão dos resíduos sólidos urbanos em países centrais e periféricos**. Natal – RN: Departamento de Políticas Públicas CCHLA/DPP – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, dez.2011.

FIGUEIREDO, P.J.M. **A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental**. Piracicaba: UNIMEP, 1994.

Fim dos lixões no país pode ser adiado por 8 anos. **Veja.com**. 30 jul. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/fim-de-lixoes-no-pais-pode-ser-adiado-por-8-anos>>. Acesso em: abril de 2015.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

Governo veta prorrogação de prazo para fim dos lixões. **Folha de S. Paulo**. 15 nov. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/195684-governo-veta-prorrogacao-de-prazo-para-fim-dos-lixoes.shtml>>. Acesso em: março de 2015.

GREENPEACE. **La situacion de La basura em España**. Madrid, 2006. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/la-situacion-de-las-basuras-en-2.pdf>>. Acesso em: março de 2015.

GUIMARÃES, R. P. O desafio político do desenvolvimento sustentado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, p.113-136, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a05n35.pdf>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa nacional de Saneamento Básico (2008)**, Rio de Janeiro, ISBN 978-85-240-4135-8, 2010.

INSTITUTO LIXO ZERO. **Aplicação do conceito lixo zero**. Florianópolis, Santa Catarina, 2015. Disponível em: http://ilzb.org/site/?page_id=10. Acesso em: abril de 2015.

JURAS, I. da A.G.M. **Legislação sobre resíduos sólidos: exemplos da Europa, Estados Unidos e Canadá**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/internet/publicacoes/estnottec/tema14/2005_14634.pdf>. Acesso em: março de 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LAMBERT, D.M. et al. **Administração, estratégia da logística**. Vantine Consultoria: São Paulo, 1998.

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. (Orgs.) **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002. p.179-220.

LEITE, P.R. **Canais de distribuições reversos: fatores de influência sobre as quantidades recicladas de materiais**. Setembro de 2000. Disponível em: <http://www.tecspace.com.br/paginas/aula/faccamp/Rev/Artigo02.pdf>. Acesso em: abril de 2015.

Lixão x Aterro. Disponível em: <<http://www.lixo.com.br/content/view/144/251/>>. Acesso em: abril de 2015.

Lixões a céu aberto resistem apesar do fim do prazo para substituí-los por aterros sanitários. **Notícias do Senado**. 1º ago. 2014. Disponível em: <
<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/08/01/lixoes-a-ceu-aberto-resistem-apesar-do-fim-do-prazo-para-substitui-los-por-aterros-sanitarios/tablet>>. Acesso em: março de 2015.

LOPES, José Sérgio Leite. **Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas de participação**. Horizontes Antropológicos, vol.12, n.25, PP.31-64, 2006.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. **O Capital** (Crítica da Economia Política). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

MASSUKADO, L.M. et al. Diagnóstico da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil: Uma análise pós PNSB 2008 - ênfase na destinação final e nos resíduos orgânicos. **Revista DAE**. São Paulo. N. 192. p. 22-33. Maio-agosto, 2013.

MEIO AMBIENTE – AQUECIMENTO GLOBAL, POLUIÇÃO, ENERGIA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. **Eco pontos**. Disponível em: <
<http://ambiente.kazulo.pt/8907/ecopontos.htm>>. Acesso em: março 2015

MENDONÇA FILHO, Luiz Antonio Araújo. A coleta seletiva e a logística reversa na Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Evocati revista**. n. 86. Fevereiro, 2013. Disponível em:
http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=565&tmp_sacao=22. Acesso em: abril de 2015.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2ª edição. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8ª edição. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORRILL, C.; OWEN-SMITH, J. The emergence of environmental conflict resolution – subversive stories, institutional change and the construction of fields. IN: VENTRESCA, M. (org.). **Organizations, policy and the natural environment: institutional strategic perspectives**. Stanford Univ. Press: Stanford, 2000.

Mulheres são maioria entre catadores de materiais recicláveis. **Movimento nacional dos catadores de materiais recicláveis - MNCR**. 21 de março, 2014. Disponível em:
http://www.mncr.org.br/box_2/noticias-regionais/mulheres-sao-maioria-entre-catadores-organizados-em-cooperativas. Acesso em: março 2015.

O’CONNOR, James. Es Posible El Capitalismo Sostenible? In: Ecología Política, Naturaleza, Sociedad e Utopia. Clacso, 2002. P. 27-52. Disponível em
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930021858/3connor.pdf>. Acesso em: abril de 2015.

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.

PARTIDO VERDE. **O Partido Verde no Mundo**. Disponível em: <<http://bancadaverde.org.br/historico/>>. Acesso em: abril de 2015.

PENA, Rodolfo Alves. **Obsolescência programada**. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/geografia/obsolescencia-programada.htm>. Acesso em: março de 2015.

PRIEB, S. **A Classe Trabalhadora diante da terceira revolução industrial**. Campinas – SP: UNICAMP.

ROGERS, D.S.; TIBBEN-LEMBKE, R.S. **Going backwards: Reverse Logistics Trends and Practices**. Reverse Logistics Executive Council. Reno, Nevada (US): 1998. Disponível em: < <http://gio.uniovi.es/documentos/bel-li/rogers.pdf>>. Acesso em: abril de 2015.

_____. An examination of Reverse Logistics practices. **Journal of Business Logistics**. Little Rock, AR (EUA). v. 22, n. 2. 2001.

SABATINI, F. Conflictos ambientales em America Latina: distribución de externalidades o definicion de derechos de propiedad? 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. **World Summit Papers**, Johannesburg, Henrich Boll Foudation, n. 6, p. 01–38, 2002, p. Disponível em: < www.wupperinst.org>. Acesso: maio 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – SEPLANDE. **Cadeia produtiva da Química e do Plástico**. Maceió, 2015. Disponível em: < <http://www.seplande.al.gov.br/desenvolvimento-economico/industria-comercio-e-servicos/oportunidade-de-negocios/setores-produtivos/CADEIA%20PRODUTIVA%20DA%20CADEIA%20E%20DO%20PLASTICO.pdf>>. Acesso em: março de 2015.

SEVERINO, A.J. **Metodologia do trabalho científico**. 22ª edição. São Paulo: Cortez, 2002.

Subcomissão dos resíduos sólidos propõe prorrogação do prazo para acabar com lixões. **Notícias do Senado**. 09 de dez. 2014. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/12/09/subcomissao-dos-residuos-solidos-propoe-prorrogacao-do-prazo-para-acabar-com-lixoes/tablet>>. Acesso em: abril de 2015.

STOCK, J.R.; LAMBERT, D. **Strategic Physical Distribution Management**. R.D. Irwin: 1981.

STOCK, J.R. **Reverse Logistics**. Oad Brook, IL (EUA): Council of Logistics Management, 1992.

Temer veta prorrogação do prazo da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Século Diário**. 25 nov. 2014. Disponível em: < <http://seculodiario.com.br/19868/10/temer-veta-prorrogacao-de-prazo-da-politica-de-residuos-solidos-1>>. Acesso em: abril de 2015.

ZACARIAS, R. **Coleta seletiva do lixo nas escolas e parceria com empresa**: relato crítico de uma experiência. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1998.

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.

APÊNDICES

APÊNDICE A

1 – DESCRIÇÃO ETNOGRÁFICA 4º CNMA – ENTRADA MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES NA ABERTURA DO EVENTO

Etnografia - Título: Abertura Oficial da 4º CNMA(Conferência Nacional de Meio Ambiente – Resíduos Sólidos)

Nome Autora: Karine Tavares Morais

Precisamente às 19hs do dia 24 de outubro de 2013, dava por iniciada oficialmente a 4º Conferência Nacional de Meio Ambiente em Brasília - DF no Centro Internacional de Convenções do Brasil. Na plenária havia representações de todo o país dentre seus delegados e delegadas eleito(a)s durante as conferências regionais. Todos ansiosos para debaterem, serem ouvidos e por seu direito a voto relativo ao principal objetivo da 4º CNMA, este sendo apoiar na implementação da PNRS através de propostas discutidas em todo o Brasil e a serem debatidas e votadas nos 4 dias de evento (24 a 27 de outubro de 2013). Os eixos temáticos seriam produção e consumo sustentável, educação ambiental, impacto ambiental e geração de trabalho e renda. Dentro desse espectro se encontravam mulheres e homens de todas as faixas, com experiências diversas na área de resíduos sólidos, que aguardavam ansiosamente pela fala das autoridades e convidados que comporiam a mesa de abertura do evento, preste a acontecer. Eram aproximadamente 400 pessoas distribuídas na plenária, alguns já com a camisa do evento, outros paramentados a partir de sua cultura, afro, indígena e, por fim, muitos oficialmente representados por seus ternos e gravatas.

Dá-se o início oficial da 4º CNMA quando a mestre de cerimônias, mulher negra com cabelo afro, voz impostada, chama autoridade por autoridade/convidado(a) a comporem a mesa. Essa chama primeiramente o Ministro das Cidades, a Ministra do MMA, Isabella Teixeira, sempre ovacionada, o Ministro Chefe da Presidência da República, Gilberto Carvalho, a Ministra dos Direitos Humanos, Maria do Rosário Nunes, a Secretária de Políticas para as Mulheres, Eleonora Minocuti, o Deputado Federal, Márcio Macedo, o Senador Jorge Viana, Helio Gurgel, Representante da ABEMA, Carlito Messi, Representante da Associação de Prefeituras da Frente Nacional dos Prefeitos do Brasil, Claudete Costas,

Representante do Movimento Nacional dos Catadores, Roberto Martins, Representante da Associação de Povos e Comunidades Indígenas do Brasil.

Ao fim da composição da mesa, escutam-se ao fundo gritos que chamaram a atenção. Quando todos se viraram, depararam-se com aproximadamente 50 pessoas, entre homens, mulheres de todas as faixas etárias e raças, uniformizados e com bandeiras em punho do Movimento Nacional dos Catadores, à frente do movimento estava Alex, líder do grupo, este vestia roupas tradicionais do Rio Grande do Sul. Eles esbravejavam: “Vamos reciclar e não incinerar!!”, “ Estamos defendendo a Natureza do Brasil !”, também cantaram seus hinos tradicionais. Chegaram à frente da mesa oficial e continuaram sua manifestação e foram aplaudidos por toda plenária. Esse momento durou uns 30 minutos, todos os presentes se mostraram surpresos com a iniciativa, mas os catadores receberam naquele momento a aprovação da maioria ali presente. Após a manifestação, deu-se continuidade à programação com os depoimentos dos representantes convidados à mesa sobre a CNMA, temática da 4º CNMA e demais assuntos pertinentes ao evento por cada autoridade/convidado(a) da solenidade. Chamaram a atenção os discursos emocionados da Isabella Teixeira sobre a construção da PNRS e da Carioca e Catadora de Material Reciclável, Claudete Costas, mulher negra e jovem, sentada ao lado da Ministra do Meio Ambiente à mesa de abertura oficial do evento.

Durante o discurso da Catadora de Material Reciclável, foi notória a união do movimento nacional dos catadores quanto ao processo contrário de incineração x reciclagem. Enquanto Claudete, emocionada e aparentemente nervosa, citava que era uma honra estar representando o grupo perante uma plenária tão importante e que iria discutir a temática de resíduos sólidos do Brasil, ressaltou a importância da política pública ter um papel de inclusão social e também de defender o direito dos catadores posteriormente ao fechamento dos lixões. Nesse momento, os catadores voltaram a ressoar a frase “Vamos reciclar e não incinerar”. A fala da catadora foi uma das que mais chamou a atenção com seu discurso forte e contundente perante a situação marginal de que eles diziam fazer parte, mas também porque deixou claro o embate inicial que iria ser dado na 4º CNMA, ou seja, capital da incineração x capital da reciclagem. Em 20 minutos de fala, Claudete que vestia uniforme com emblemas do movimento nacional dos catadores, e a sua frente estava a bandeira do movimento posta no centro da mesa de abertura, parecia entender que aquele momento era oportuno para denunciar os descasos com a classe e situar quais eram seus atuais “inimigos”. No decorrer de sua fala, foi discursado: “Prefeituras não nos procuram”, “ Apesar de muitos empresários

estarem atentos sobre a obrigatoriedade da nossa participação no processo de logística reversa, eles não vão tirar o nosso direito”, “ Somos 90% de mulheres catadoras que são donas de casa e gestoras da família”, “ Somos uma cadeia produtiva, por favor, não nos tirem desse processo”.

Posteriormente, a Ministra Isabella Teixeira, senhora de aproximadamente 60 anos, morena e estatura mediana, ressalta, bastante emocionada, diversas vezes em seu discurso de aproximadamente vinte minutos, a importância da PNRS no gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil, elogia a manifestação dos catadores e que se responsabiliza com a permanência da obrigatoriedade da inclusão dos catadores na política nacional de resíduos sólidos. Além de assumir esse compromisso com a classe, para ela, como grupo histórico na luta pela gestão adequada dos resíduos sólidos no país. Por fim, Ministra e catadora se abraçam, e a mestre de cerimônia dá por encerrada a solenidade e finaliza com avisos de continuidade com a programação cultural em seguida. Ao fim, Claudete Costas, Catadora de Material reciclável, foi mais assediada pelos presentes e pela mídia que se encontravam no local do que a própria Ministra do Meio Ambiente.

ANEXOS

ANEXO A - CLÁUSULA TERCEIRA – DA OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA

A operacionalização do Sistema de Logística Reversa para o fim deste Acordo Setorial se dará mediante a implementação e o fomento de ações, investimentos, suporte técnico e institucional para a gestão integrada das embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, bem como a promoção de campanhas de conscientização com o objetivo de sensibilizar o consumidor para a correta separação e destinação das embalagens e outros materiais recicláveis, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida das embalagens, preferencialmente em parceria com Cooperativas.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Considera-se gestão integrada das embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida das embalagens, as etapas que se iniciam na separação por consumidores, de acordo com a seguinte logística (Anexo III):

- (i) Separação:** O consumidor, conforme previsto na PNRS, deve separar embalagens e outros materiais recicláveis secos dos resíduos úmidos;
- (ii) Descarte:** Após a separação, as embalagens e outros materiais recicláveis devem ser encaminhados pelo consumidor para a coleta seletiva porta a porta municipal, a cargo do Poder Público Municipal, PEVs (entre eles os resultantes das parcerias entre fabricantes e importadores de produtos comercializados em embalagens e distribuidores e comerciantes, conforme cláusulas, 6.2 (ii) e 6.4 (i)) ou Cooperativas;
- (iii) Transporte:** Com o descarte, as embalagens e outros materiais recicláveis coletados pelo sistema de coleta seletiva porta a porta municipal ou entregue nos PEVs serão transportados preferencialmente pelas Cooperativas (especialmente por aquelas apoiadas pelos fabricantes e importadores de produtos comercializados em embalagens) ou pelo Comércio Atacadista de Materiais Recicláveis. O responsável pelo transporte das embalagens e outros materiais recicláveis coletados nos PEVs será determinado nos contratos de parceria para instalação e operacionalização de PEVs, conforme disposto na cláusula 3, parágrafo segundo, item b (iv) em sendo caso de parceria indústria/comércio;
- (iv) Triagem:** As Cooperativas (preferencialmente aquelas apoiadas pelos fabricantes e importadores de produtos comercializados em embalagens), o Comércio Atacadista de Materiais Recicláveis, as centrais de triagem ou unidades equivalentes realizarão a separação dos diferentes tipos de materiais recicláveis de eventuais impurezas e outros materiais não recicláveis para a destinação ambientalmente adequada, conforme definido pela legislação;
- (v) Classificação:** As Cooperativas (preferencialmente aquelas apoiadas pelos fabricantes e importadores de produtos comercializados em embalagens), o Comércio Atacadista de Materiais Recicláveis e as centrais de triagem ou unidades equivalentes separarão e classificarão os materiais,

conforme as especificações aplicáveis de cada Setor, para posterior revenda, em grandes lotes, à destinação final ambientalmente adequada;

(vi) Destinação: Consoante o conceito estabelecido no inciso VII, artigo 3º, combinado com o artigo 47, ambos da Lei nº 12.305/2010, as embalagens e outros materiais recicláveis classificados na forma acima serão comprados pelos fabricantes de embalagens ou pela indústria recicladora nos termos da cláusula 6.3 (i), garantindo o caráter não discriminatório do Sistema de Logística Reversa. O responsável pelo transporte das embalagens após a triagem até a destinação final será definido por negociação direta entre as partes envolvidas;

(vii) Medição dos resultados: A gestão integrada das embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, em relação à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida das embalagens, será quantificada na indústria de reciclagem, que deverá reportar os volumes reciclados segundo norma ABNT NBR 15792:2010, incluindo os volumes de materiais recicláveis importados e exportados quantificados pelo comércio atacadista de materiais recicláveis. Poderão ser incluídos, também, resultados oriundos de iniciativas individuais das Associações participantes deste Acordo Setorial, ou das Empresas, na forma de outros Acordos Setoriais, Termos de Compromisso ou iniciativas de reciclagem e logística reversa individuais como um todo.

VERSÃO CONSULTA PÚBLICA