

A ECOEFICIÊNCIA NA LEI 12.305/2010 COMO EXPRESSÃO DA TESE DO DECRESCIMENTO ECONÔMICO

*THE ECO-EFFICIENCY IN LAW AS 12.305/2010 EXPRESSION OF ECONOMIC
DEGROWTH THESIS*

Autora: Ana Paula Maciel Costa Kalil¹

RESUMO: Atualmente as análises econômicas não se referem às crises somente como ciclos em que se esgotam modelos de relações governamentais, empresariais e sociais à espera de novos ciclos de crescimento econômico. Essas análises se centram especialmente na constatação da inexorável caminhada rumo aos "limites físicos" do planeta, que implicaria na impossibilidade de continuar com o modelo de crescimento econômico indiscriminado e a qualquer custo. Em razão disto, a economia e a sociedade estão sendo compelidas a admitir a insustentabilidade do modelo social e econômico adotado e a perceber a imprescindível reformulação do paradigma de sociedade de consumo. Uma das vertentes da crise ambiental instalada é a alarmante comprovação de que o passivo ambiental do consumo afeta a qualidade de vida, o que incitou a preocupação com o gerenciamento adequado dos resíduos e a consequente promulgação da Lei 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Sob o prisma da ecoeficiência, a presente pesquisa acadêmica tem por escopo demonstrar que os princípios, diretrizes e objetivos firmados na PNRS refletem a tese do Decrescimento Econômico apresentada pelo economista francês Serge Latouche. A partir de pesquisa bibliográfica, o trabalho fará um paralelo entre os oito "erres" apresentados por Latouche (REAVALIAR, RECONCEITUAR, REESTRUTURAR, REDISTRIBUIR, RELOCALIZAR, REDUZIR, REUTILIZAR E RECICLAR) como sendo as mudanças interdependentes capazes de desencadear o decrescimento, com os comandos gerais adotados pela PNRS, demonstrando-se a convergência entre a lei e a política proposta pelo autor da tese. A PNRS é o instrumento legal vigente que se traduz na expressão da tese do decrescimento econômico, por ser um projeto com coerência política transformadora e revolucionária, todavia consciente da necessidade de tempo para adequar este processo de rompimento com o modelo de sociedade de consumo, podendo ser feito paulatina, serena e convivialmente, tornando-se, não só exequível e palpável, mas principalmente cogente à toda sociedade.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; ecoeficiência; decrescimento econômico.

ABSTRACT: Currently, the economics analyses does not refer to crises only as cycles that deplete models of government, business and social relations, waiting for new economic growth cycles. These analyses focus specifically on finding the inexorable journey towards the "physical limits" of the planet, which would imply the impossibility of continuing the indiscriminate and at any cost economic growth model. Due to this, the economy and society

¹ Mestranda em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/PR e Advogada.

are being compelled to acknowledge the unsustainability of the social and economic model adopted and realize the imperative reformulation of the paradigm of consumer society. One of the aspects of the environmental crisis installed is the alarming evidence that the environmental liabilities of consumption affects the quality of life, which prompted concern to the proper management of waste and the subsequent enactment of the law 12.305/2010 - National Policy on Solid Waste (NPSW). From the perspective of eco-efficiency, this academic research scope is to demonstrate that the principles, guidelines and goals outlined in NPSW reflect the thesis of economic degrowth presented by the French economist Serge Latouche. Through literature research, the work will make a parallel between the eight "Rs" presented by Latouche (REASSESS, RE-CONCEPTUALIZE, RESTRUCTURING, REDISTRIBUTE, RELOCATE, REDUCE, REUSE and RECYCLE) as being interdependent changes that are able to trigger degrowth, with general commands adopted by NPSW demonstrating the convergence between the law and the policy proposed by the author of the thesis. NPSW is a legal instrument in force which results in expression of the thesis of economic degrowth, as it is a project with transformative and revolutionary coherent policy, nevertheless conscious of the need of time to adapt this process of breach with the model of the consumer society, that can be done gradually, serenely and in a social way, becoming not only feasible and palpable, but especially cogent to the whole society.

Keywords: National Policy on Solid Waste, eco-efficiency, economic degrowth.

I INTRODUÇÃO

Em que pese a questão ambiental, considerada em todos os seus aspectos ecológicos, estéticos, territoriais, políticos, sociais, culturais, econômicos, éticos e axiológicos, presente, ainda hoje, apesar de todas as evidências, grandes controvérsias quanto a sua gravidade, existe certo consenso mundial sobre a necessidade de se reverter a degradação do meio ambiente e seus impactos para a sociedade.

A chamada crise ambiental está intimamente relacionada ao modelo de desenvolvimento adotado pela economia de mercado, ou “sistema de mercado” nas palavras de John K. Galbraith². O incessante e pernicioso incentivo ao consumo é a base desse sistema, que se apropria da natureza como se fosse uma inexaurível fonte de energia e matéria-prima, além de emprega-la como depósito de uma quantidade cada vez maior de resíduos produzidos por toda a sociedade.

Sem querer adentrar nos números estratosféricos e nas previsões alarmistas que envolvem a questão ambiental, tendo em vista a desnecessidade de fazê-lo ante a infinidade de colocações nestes termos, e dentre a elevada gama de aspectos ambientais a ser tratado, o foco do trabalho se dá apenas (e não menos importante) na Política Nacional de Resíduos

² GALBRAITH, John Kenneth. **A economia das fraudes inocentes**: verdades para o nosso tempo; tradução Paulo Anthero Soares Barbosa. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Sólidos como mecanismo eficiente, e mais especificamente, ECOeficiente de aplicação casuística da tese do decrescimento defendida pelo economista e filósofo francês Serge Latouche³ na obra “Pequeno tratado de decrescimento sereno”.

Segundo o autor, a necessidade premente de sobrevivência é que condena a sociedade a rever e a reintroduzir de forma inarredável, não só a preocupação, mas principalmente a ação ambiental no âmbito social, político, econômico, cultural e espiritual da vida humana. E é esta a missão a que se propõe a tese do decrescimento através da realização de uma nova visão da sociedade, abandonando-se o standard socioeconômico e cultural ocidental da atualidade.

Desta forma, reconhecer e compreender como os mecanismos utilizados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos se identificam com os princípios norteadores da tese do decrescimento comprova, não só a sua eficiência pública e privada, mas a sintonia desta política pública com a verdadeira exigência do mundo atual, qual seja, a de realinhar o comportamento humano, tanto na esfera coletiva, quanto na individual, diante da inexorável crise ambiental a que estamos submetidos.

Para tanto, pretende-se, através da revisão de literatura, pontuar os possíveis caminhos ou soluções adotados pela Lei 12.305/2010 que se coadunam com o decrescimento sugerido por Serge Latouche e que direcionam para um novo paradigma de sociedade sustentável. Espera-se com esta contribuição poder alargar o campo teórico desta discussão sobre a viabilidade social, econômica e cultural da tese através do exemplo adotado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

II DECRESCIMENTO ECONÔMICO

Embora não tenha sido o primeiro a falar sobre decrescimento, Serge Latouche tornou-se o expoente desta ideia com sua obra “Pequeno Tratado do Decrescimento Sereno”.

O autor, amparado em diversos pensadores como Émile Durkheim, Karl Polanyi, Bernard Charbonneau, Cornelius Castoriadis, Ivan Illich dentre outros, propõe um modelo de sociedade de decrescimento sereno, convivial e sustentável, como sendo uma “utopia concreta” para uma mudança civilizacional, em resposta à crise social, política, econômica e ecológica, sendo esta a única alternativa capaz de reverter a iminente catástrofe ecológica e humana.

³ LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado de decrescimento sereno**; tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

Um dos argumentos centrais utilizados pelo autor para justificar a premência de sua tese é o de que a economia neoclássica contemporânea, fundada no crescimento pelo crescimento, mantém-se indiferente às leis fundamentais da biologia, da química e da física, ignorando a entropia e a termodinâmica, de modo a ocultar as reais causas da crise ambiental e da insustentabilidade ecológica da economia.

Para o autor, a sociedade atual ostenta a chamada cultura do consumo, na qual as pessoas valem pelo que tem, inculcando-se, por isso, a falsa necessidade de acumulação ilimitada para se alcançar determinado nível social. Para tanto, desejos são incessantemente criados pela publicidade para seduzir o consumidor; o crédito lhe é ofertado para que possa comprar sempre mais e mais rápido a última novidade lançada no mercado, estipulando-se a obsolescência programada dos produtos para que se renove regularmente a necessidade de sua substituição em menor espaço de tempo, gerando, em contra partida, um aumento exponencial de resíduos de todos os tipos e uma pegada ecológica insustentável.

Neste projeto de sociedade do decrescimento, o autor descreve como deveria ser realizada essa transição nas sociedades de consumo desmedido a ponto de se evitar o colapso ecológico, econômico e social.

Embora esta tese sofra duras críticas, a incorporação de suas ideias apresenta-se cada vez mais evidente no discurso acadêmico e institucional. Alguns autores, como Herman Daly e Ignacy Sachs assumem de forma mais incisiva e direta a postura adotada pela tese:

Cuanto más se acerque la economía a la escala de la Tierra entera, más se deberá adecuar al Importamiento físico de esta. Este comportamiento es un estado estacionario: un sistema que permite el desarrollo cualitativo pero no el crecimiento cuantitativo total. Crecimiento significa más de las mismas cosas; desarrollo significa la misma cantidad de cosas mejores (o al menos cosas distintas). Lo que queda de la naturaleza ya no es capaz de suministrar las fuentes y los sumideros que permitan sostener el flujo metabólico que necesita una economía de tamaño excesivo como la actual, y mucho menos una economía en crecimiento. Los economistas se han concentrado demasiado en el sistema circulatorio de la economía y han omitido estudiar su tracto digestivo. Crecimiento del flujo metabólico significa introducir más de la misma comida a través de un tracto digestivo cada vez más grande; desarrollo significa comer mejor comida y digerirla con más cuidado. Por cierto, la economía debe ajustarse a las reglas de un estado estacionario: debe buscar el desarrollo cualitativo, pero también frenar el crecimiento cuantitativo total.⁴

Portanto, a verdadeira questão é saber de quanto tempo dispomos realmente para implementar a etapa de transição rumo ao steady state. Os pregadores do juízo Final afirmam que já é quase tarde demais. Por sua vez, alguns otimistas epistemológicos consideram que o progresso da ciência nos permitirá sustentar indefinidamente o

⁴ DALY, Herman. Una economía de estado estacionario. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3934_1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2013.

crescimento. Proponho um meio-termo, com uma estratégia que leva em conta dois estágios.

Na primeira fase, sem descuidar dos aspectos ambientais do crescimento, os esforços devem ser concentrados na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais no interior das nações e entre elas. [...]

Depois de concluída a primeira fase, a desaceleração progressiva do crescimento material poderia se tornar uma proposta mais realista.⁵

Outros autores, a exemplo de Ricardo Abramovay, adotam o entendimento esposado por Latouche de maneira mais sutil e subliminar:

Não se trata apenas (o que já não seria pouco, é verdade) de melhorar métodos [...]. Trata-se, sobretudo de transformar os próprios objetivos da via econômica, de maneira que a obtenção de bens e serviços tenha como parâmetro fundamental a escassez dos elementos materiais e energéticos em quem se apoia. [...] Mas, para isso, o caminho não está no crescimento econômico no geral, e sim em estratégias pelas quais a vida econômica se pautar no uso cada vez melhor dos recursos (com base em sistemas de inovação voltados para a sustentabilidade) e onde os objetivos e o sentido da produção material se destinem ao atendimento das necessidades básicas e à ampliação das liberdades humanas, nos limites das possibilidades dos ecossistemas.⁶

A este novo modelo que modifique os padrões de consumo e produção, de forma a reduzir drasticamente as pressões ambientais, atendendo às necessidades básicas da humanidade, conciliando justiça social, eficiência econômica e equilíbrio ambiental, convencionou-se chamar de desenvolvimento sustentável, contendo, inclusive qualificação constitucional (art. 225) e que fora inicialmente concebido pelo Relatório Brundtland, documento elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também intitulado Nosso Futuro Comum (Our Common Future) e publicado em 20 de março de 1987 como sendo **“o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.”**⁷

Entretanto, esta é outra crítica levantada pelo autor quando se refere ao emprego corrente do termo “desenvolvimento” pela sociedade, pois acreditar que o desenvolvimento sustentável possa ser construído com base nos limites da economia de mercado, aceitando que esta seja capaz de dar soluções satisfatórias à crise ambiental, implica numa falsa interpretação do termo.

Corroborando com o entendimento do autor, Fátima Portilho asseverou que, na prática, a estratégia de “consumo sustentável” em busca do desenvolvimento sustentável tem

⁵ SACHS, Ignacy. Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007, p. 295-296.

⁶ ABRAMOVAY, Ricardo. Muito além da economia verde. São Paulo. Ed. Abril, 2012, p.126-127.

⁷ RELATÓRIO Brundtland. Disponível em: <<http://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2013.

se tornado apenas um discurso retórico, embora existam discussões que busquem superar este modelo adotado.

Desta forma, o discurso internacional sobre consumo sustentável acabou priorizando uma redução relativa no consumo de determinadas matérias-primas e de energia e não uma mudança nos processos e padrões de produção, distribuição e consumo, dando pouca atenção aos conflitos relacionados à desigualdade no acesso aos recursos naturais. A maioria das propostas tem priorizado estratégias que permitem que o nível de consumo continue o mesmo.⁸

Para enfrentar esta situação, possibilitando uma efetiva sustentabilidade, Latouche especifica os meios de sua realização através de uma proposta concreta de como entrar num "circulo virtuoso" de decrescimento sereno, representado por oito mudanças interdependentes que se reforçam mutuamente: reavaliar (os valores da sociedade de consumo ou a ausência deles), reconceituar (resignificar a realidade); reestruturar (adaptar a produção e a sociedade ao novo paradigma); redistribuir (distribuição de riquezas); relocalizar (ancoragem territorial das sociedades localmente); reduzir (diminuir produção e consumo); reutilizar/reciclar (combater a obsolescência programada e o desperdício).

Portanto, o decrescimento, longe de estar na esfera do surreal, tenta explorar as possibilidades objetivas de sua aplicação, como um projeto político que oferece uma proposta de mudança radical de paradigma vigente do desenvolvimento, do crescimento, da técnica e do progresso, tendo em vista a situação de crise estrutural que a sociedade moderna alcançou. É nesse ponto que o autor trás uma grande contribuição, pois a tese do decrescimento é a visão antissistema "ocidentalocentrismo" que muito tem sido difundida nos últimos anos, independentemente de seu enquadramento filosófico e político.

Neste processo de decrescimento será necessário, segundo Latouche, o "reencantamento" do mundo, por meio de uma mudança da essência, tanto no nível individual como coletivo, na relação com o indivíduo, com o meio ambiente e com a vida.

Assim, o decrescimento se enquadra (ainda que dispensável do ponto de vista do autor) na concepção holística da Ecologia Profunda (conceito proposto pelo filósofo e ecologista norueguês Arne Naess em 1973), a qual vê a humanidade como mais um fio na teia da vida. Em assim sendo, cada elemento da natureza, inclusive a humanidade, deve ser preservado e respeitado para garantir o equilíbrio do sistema da biosfera, demonstrando a imprescindibilidade de reintroduzir a preocupação ecológica no meio da preocupação social, política, cultural e espiritual da vida humana.

Nas palavras de Fritjof Capra:

⁸ PORTILHO, Fátima. Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania. São Paulo: Cortez, 2005, p. 221.

A ecologia rasa é antropocêntrica, ou centralizada no ser humano. Ela vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza, como fonte de todo valor, e atribui apenas um valor instrumental, ou de 'uso', à natureza. A Ecologia Profunda não separa seres humanos – ou qualquer outra coisa – do meio ambiente natural. Ela vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes. A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida.⁹

Considerando uma visão pragmática, Vladimir Passos de Freitas e outros destacam:

O certo é que a questão ambiental impõe uma mudança paradigmática da Sociedade de Consumo. As propostas de consumo sustentável priorizam ações coletivas e mudanças políticas, econômicas e comportamentais. O comprometimento com uma mudança responsável de hábitos e costumes é o primeiro passo. O segundo requer vontade política para implementar políticas públicas de regulamentação, tanto da produção como do consumo.¹⁰

Em que pese Latouche tenha afirmado em sua obra que “ninguém ousa dar o primeiro passo” em direção ao decrescimento, várias ações, tanto da sociedade civil organizada, quanto do Estado, em todos os níveis, foram tomadas neste sentido. Mesmo que elas não alcancem ou não pretendam alcançar o nível, ou o rompimento proposto pelo autor, ainda assim representam uma tomada de consciência da necessidade de mudança no standard da sociedade de consumo.

A prova de que esta preocupação alcançou o debate internacional, foi a formulação da Agenda 21, sendo esta um dos principais resultados apresentados pela segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92, ocorrida entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, na qual representantes de 179 governos aceitaram adotar o programa.

A Agenda 21 propõe uma mudança comportamental na forma de consumir e produzir, recomendando um esforço conjunto entre governo, indústria e sociedade em geral na reinterpretação do conceito de progresso, de forma a promover a qualidade e não apenas a quantidade do crescimento, além de refletir sobre um planejamento participativo em âmbito global, nacional e local, de forma gradual e negociada.

No Brasil, A Agenda 21 foi criada em 1997, com a deliberação de firmar compromissos com o desenvolvimento sustentável.

⁹ CAPRA, Fritjof. A teia da vida - uma nova compreensão científica dos sistemas vivos; tradução: Newton Roberval Eicheemberg. 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2006, p.25-26.

¹⁰ EDDINE, Siomara Cador; VETTORAZZI Karlo Messa; FREITAS Vladimir Passos de. Consumo e sustentabilidade: desafios para uma nova atitude ecológica. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília. Anais... Brasília: CONPEDI, 2008. p. 2354-2378.

No campo da efetividade jurídica, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, se não deu o primeiro, deu um significativo e importante passo para o dito “decrescimento sereno”, ou para o “desenvolvimento sustentável” de forma eficiente, como prefere a maioria, na medida em que as regras instituídas na Lei 12.305/2010 albergam todos os “erres” estipulados na tese de Latouche.

III ECOEFICIÊNCIA

A atividade estatal é subjugada ao ordenamento jurídico vigente, que é composto de princípios e regras que orientam as relações jurídicas entre a administração pública e a sociedade.

Princípios constitucionais são expressões normativas consolidadas a partir dos valores (que são os fundamentos constitucionais socialmente considerados imprescindíveis para a sociedade em um determinado contexto temporal, a exemplo do art. 1º e seus incisos da CF), e objetivos (que são as diretrizes fixadas para o Estado e a sociedade, a serem alcançadas por instrumentos jurídicos, como o art. 3º e seus incisos da CF) constitucionais, que garantem a unicidade, a conexão e a concretização de todo o ordenamento jurídico. São normas constitucionais hierarquicamente superiores às regras constitucionais, entendidas como preceitos normativos que estabelecem padrões de conduta a serem seguidos pelo cidadão, tais quais as regras jurídicas infraconstitucionais.

A quebra de um princípio jurídico basta para invalidar todo e qualquer ato do Estado. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.¹¹

As alterações que o texto constitucional recebeu através da Emenda Constitucional nº 19/98 foram significativas no trato do direito administrativo. Dentre as mudanças, observa-se com bastante interesse a nova redação do caput do art. 37 da Constituição da República, que positivou expressamente o princípio da eficiência como um dos regentes da Administração Pública.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de direito administrativo, 11 ed., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 630.

Atinente ao conceito de princípio da eficiência, Emerson Gabardo considera “incorreta”¹² a sua conceituação padrão e imutável, tendo em vista a sua oscilação conforme o foco de análise, Administração, Economia, Sociologia ou Direito, sendo, portanto, um conceito jurídico indeterminado.

Entretanto, deve-se ter em mente que o princípio da eficiência será sempre analisado em conformidade com a Constituição e não com a legislação infraconstitucional, pois nos dizeres de Emerson Gabardo:

[...] o princípio da eficiência administrativa é setorial, pois refere-se exclusivamente à Administração Pública, mas está diretamente ligado ao princípio da eficiência do Estado como vetor geral (de caráter ético) do sistema constitucional. Desta forma, tão importante quanto a relação com os demais princípios da Administração Pública, que não é só externa, é a submissão do princípio da eficiência aos princípios estruturantes (ou fundamentais) do sistema constitucional, entre os quais se destaca o Princípio do Estado Social e Democrático do Direito.¹³

Fazendo-se um corte na discussão há muito enfrentada a respeito da relevância ou não da eficiência enquanto princípio jurídico e da controvérsia da aplicação do critério econômico na eficiência da atividade administrativa, adotar-se-á o entendimento de que se trata de um princípio constitucional, e que eficiência administrativa não equivale a eficiência econômica, pelo menos não integralmente, tanto que há parte da doutrina que prefere utilizar o termo *eficácia administrativa* a fim de evitar a transposição do conceito econômico para o administrativo indistintamente.

Segundo Marçal Justen Filho, não se confunde eficiência econômica com administrativa porque:

[...] a atividade da Administração Pública é norteadas por uma pluralidade de princípios e regras, todos os quais devem ser realizados de modo conjunto e com a maior intensidade possível. Veda-se o desperdício econômico precisamente porque a otimização dos recursos propicia realização mais rápida e mais ampla dos encargos estatais. Mas, quando houver incompatibilidade entre a eficiência econômica e certos valores fundamentais, deverá adotar-se a solução que preserve ao máximo todos os valores em conflito, mesmo que tal implique a redução da eficiência econômica.

A eficácia administrativa significa que os fins buscados pela Administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo de obtenção de maior lucro.¹⁴

Em linhas gerais, tal princípio tem como propósito a prestação das atividades estatais marcada pela qualidade, celeridade, economicidade, prestabilidade, imparcialidade,

¹² GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 24.

¹³ *Ibid.*, p. 89-90.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. rev. e atual. Belo Horizonte. Fórum, 2011, p. 184.

transparência, participação social, desraigado de uma forma ou procedimento burocratizado, nos dizeres de Alexandre de Moraes¹⁵, não estando esta ação no campo da discricionariedade do agente público.

Como dito alhures, o princípio da eficiência é um princípio setorial que refere-se exclusivamente à Administração Pública a partir do momento em que o legislador avocou o termo e inculuiu-lhe um sentido técnico próprio.

Ao imiscuir o princípio da eficiência com a questão ambiental criou-se o termo ecoeficiência que, originalmente foi um conceito desenvolvido e difundido pelo World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)¹⁶ – Conselho Mundial de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável - como a contribuição do setor privado para a Conferência da ONU de Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.

De acordo com a WBCSD, ecoeficiência envolve um esforço de se produzir mais e melhor com o menor uso de recursos naturais, ou seja, de forma qualitativa, produzindo bens e serviços com preços competitivos que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida, enquanto progressivamente reduzem os impactos ecológicos e a intensidade de recursos através do ciclo de vida, em um nível pelo menos equivalente à estimada capacidade de suporte da Terra.

Quando avocado pelo discurso ambientalista, os especialistas pretendiam que a ecoeficiência se tornasse a base sólida para o desenvolvimento sustentável, conciliando os dois imperativos contraditórios do crescimento e do respeito ao meio ambiente, o que nem sempre foi conseguido consoante análise de Fátima Portilho. O enfoque da gestão ambiental passou, então, a ser para além do controle da poluição e tem incorporado os conceitos de prevenção à poluição e produção mais limpa, com a menor geração de resíduos.

A partir da preocupação e assimilação do conceito de ecoeficiência pelo meio acadêmico, empresarial, demais entes da sociedade civil organizada e Governo, este foi erigido a princípio pela Lei 12.305/2010 no seu artigo 6º, V:

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...]
V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta.¹⁷

¹⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003, p.317.

¹⁶ Para maiores informações acesse o endereço <http://www.cebds.org.br>.

¹⁷ BRASIL. Lei. 12.305/2010. Diário Oficial, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 02 jul.2013.

O princípio da ecoeficiência é mais abrangente do que o da eficiência porque não se exige a participação apropriada em suas ações apenas do poder público, como acontece com este, mas também da sociedade como um todo, assentando deveres e obrigações tanto ao setor empresarial, quanto à sociedade civil.

Alguns autores, como Sidney Guerra¹⁸, ainda fazem uma diferenciação entre o princípio da eficiência e o da ecoeficiência, concluindo que o primeiro contemplaria uma dimensão tecnicista e especializada, enquanto que o segundo seria destinado especificamente às atividades tuteladas pelo direito ambiental.

A ecoeficiência está baseada em três pilares: econômico, ambiental e social. Um processo, para ser válido dentro dos conceitos sociais atuais, deve ser economicamente viável, ambientalmente compatível e socialmente justo. Cumprindo estes três pilares, estar-se-á sendo ecoeficiente.

Ainda que este conceito tenha sido gerado no âmbito empresarial com escopo de acrescentar mais valor ao produto em todas as fases do seu ciclo de vida, utilizando-se menos materiais e energia, de modo a provocar um menor impacto ambiental, um sistema ecoeficiente, agora analisado em plano macro, é aquele que consegue produzir melhor, com menos recursos, gerando menos quantidade de resíduos, reaproveitando o reciclável e empregando a destinação final adequada ao rejeito, para fechar plenamente o ciclo de vida do produto.

Alguns elementos são imprescindíveis ao atendimento deste critério da ecoeficiência: redução de matéria-prima na produção de bens e serviços; desenvolvimento de produtos com menor impacto à saúde humana e à qualidade ambiental; mitigação da produção; minimização de resíduos (Produção Limpa ou PmaisL)¹⁹; fomento da reciclagem dos materiais; maximização da utilização sustentável de recursos renováveis; aumento da durabilidade dos produtos, extinguindo-se com a obsolescência programada, além da educação para a redução do padrão de consumo.

Indispensável, portanto, a articulação e a integração dos setores produtivos, poder público, mercados consumidores e sociedade civil organizada, visando a construção conjunta de instrumentos necessários ao fomento do desenvolvimento de processos e produtos

¹⁸ GUERRA, Sidney. **Resíduos Sólidos**: Comentários à Lei 12.305/2010. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 108-109.

¹⁹ O conceito de PmaisL encontra-se disponível em: http://wwwapp.sistemafiergs.org.br/portal/page/portal/sfiergs_senai_uos/senairs_uo697/O%20que%20E9%20Produ%27%E3o%20mais%20Limpa.pdf. Acesso em 03 jul.2013: “Produção mais Limpa significa a aplicação contínua de uma estratégia econômica, ambiental e tecnológica integrada aos processos e produtos, a fim de aumentar a eficiência no uso de matérias-primas, água e energia, através da não-geração, minimização ou reciclagem de resíduos gerados em um processo produtivo”.

ambientalmente sustentáveis. Essa mudança para uma visão sistêmica baseia-se na nova relação entre meio ambiente, negócios e sociedade, que se reflete em demandas de mercado por produtos e processos mais ambientalmente amigáveis e em exigências como o atendimento a certos padrões de desempenho ambiental baseados na ecoeficiência.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, em diversos de seus artigos, determina o atendimento de todos os critérios apontados acima, que por sua natureza, buscam maximizar, tanto a eficiência, quanto a ecoeficiência das medidas voltadas à solução do problema da geração de resíduos sólidos, a exemplo da responsabilidade compartilhada prevista nos artigos 30 e 31, da logística reversa instituída no artigo 33 e dos instrumentos econômicos firmados no artigo 42 da Lei 12.305/2010, que demonstram a concreta intenção do poder público em criar, estimular e viabilizar esta política pública de interesse geral.

IV A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A preocupação com o gerenciamento adequado dos resíduos gerados tem aumentado nos últimos tempos tendo em vista a alarmante constatação de que o passivo ambiental do consumo está afetando a qualidade de vida, além de ser prova irrefutável da insustentabilidade do modelo social adotado. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, atendendo à urgência desta necessidade de reversão do status quo, incorporou a tese do decrescimento econômico propalada pelo economista francês Serge Latouche em seu corpo legal, quando dimensionou o problema da crescente geração de resíduos pelo aumento exponencial do consumo.

A PNRS foi perspicaz ao compreender que o grande desafio da sociedade com relação à geração de seus resíduos não se resolveria apenas com a internalização das externalidades negativas, com a reciclagem, o desenvolvimento de novas tecnologias de reaproveitamento, o tratamento ou a destinação final adequada desses resíduos. A Lei também determinou a implantação de medidas que coadunam com o conceito da não-geração e redução da geração de resíduos na sua origem, não só porque eles identificam perdas e desperdícios, mas principalmente pelas inerentes e prementes questões ligadas à crise ambiental e da necessária tomada de consciência de que cada membro da sociedade é responsável direta ou indiretamente, individual ou coletivamente por esta crise, fixando então, como princípio norteador desta política, a responsabilidade compartilhada para a solução dos problemas atacados.

Os princípios e objetivos firmados na PNRS refletem exatamente o propósito apresentado por Latouche, pois ao contrário da anomia a que foi erroneamente enquadrado

por alguns, o projeto do decrescimento possui uma coerência política transformadora e revolucionária, mas consciente da necessidade de tempo para a adequação deste processo:

O decrescimento é portanto um projeto político, no sentido forte do termo, projeto de construção [...]. Ele pressupõe um projeto baseado numa análise realista da situação; contudo, esse projeto não pode ser imediatamente transformado em objetivos passíveis de serem postos em ação. O que se procura é a coerência teórica do conjunto. [...] Assim é que se deve entender o círculo dos oito ‘erres’ e as perspectivas que deles se extraem.²⁰

Consoante o sobreaviso feito pelo próprio autor, as mudanças sistêmicas sugeridas nos oito “erres” (reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, realocar, reduzir, reutilizar e reciclar) devem ser ajustadas de forma progressiva, atentando-se para as inevitáveis transições havidas com as alterações de posicionamento.

No caso da PNRS, a sua própria promulgação é a prova de que o REAVALIAR, nos termos propostos pelo projeto de decrescimento, foi previamente analisado e internalizado por esta política pública, tanto que seus objetivos e diretrizes previstos nos artigos 7º e 9º estabelecem cogentemente, entre outros pontos, a não geração de resíduos e o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços que, em outras palavras, significa a redução significativa do consumo, e conseqüentemente, da alteração do paradigma atual de sociedade, tal qual o decrescimento.

O RECONCEITUAR, intentado por Latouche, estabelece que a partir deste novo enfoque, ter-se-á novos valores que acarretarão outra visão sobre o mundo. A PNRS, adotando esta postura, consagrou novo conceito ao princípio da eficiência administrativa, que foi transmutado para ecoeficiência, previsto no seu artigo 6º, V, em decorrência da reavaliação dos valores que antes eram atinentes a uma visão estritamente instrumental e econômica, que agora foram alargados para a preocupação ambiental, social e cultural.

No REESTRUTURAR, a PNRS não só indicou os caminhos para esta reestruturação do aparelho produtivo e das relações comerciais e sociais existentes, como forneceu os meios e instrumentos, circunscritos no artigo 14, para que ela seja feita da forma mais eficiente e menos traumática técnica e economicamente possível para todas as partes, concedendo, inclusive, incentivos fiscais, financeiros e creditícios, além de fomentar cooperação, respeitando o tempo necessário para esta etapa, assim como proposto pelo decrescimento.

A REDISTRIBUIÇÃO, apresentada por Latouche, fala da partilha da riqueza e do acesso ao patrimônio natural, cultural, social e econômico dentro de uma sociedade, sendo

²⁰ LATOUCHE, Serge. Pequeno tratado do decrescimento sereno; tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 41.

que esta distribuição se dá não por meio de políticas públicas assistencialistas, mas por mecanismos efetivos de inserção no mercado de trabalho que garantam o respeito à dignidade humana, corolário constitucional inserto no artigo 1º, III, além do exercício da liberdade plena apregoada por Amartya Sen²¹, pois é através do trabalho que o ser humano se percebe no mundo e constrói uma identidade pessoal e coletiva, para estruturar sua existência com dignidade.

Vanessa Andrade de Barros e João Batista Pinto esclarecem:

Assim, entendido em seu sentido genérico, o trabalho é expressão da relação do ser com a natureza, em sua dupla dimensão: transformar a natureza e, ao mesmo tempo, autotransformar o ser que trabalha, por meio da relação com a cultura, da identificação com o grupo, da auto-realização e do sentimento de auto-estima. Ou seja, o trabalho se apresenta como elemento constituinte da essência humana, da experiência, do saber/aprender fazer cada um.²²

Neste sentido, a PNRS foi precursora e adiantou-se em direção à inclusão social de uma grande parte da população marginalizada, porém fundamental para o que se propõe o manejo dos resíduos sólidos, que são os catadores de material reciclável e reutilizável, por meio do incentivo incisivo à inclusão desta parcela da população no processo de implementação da PNRS, conforme disposto nos artigos 7º, XII; 8º, IV; 18, § 1º, II; 19, XI; 42, III; 44, II da Lei 12.305/2010.

O papel desempenhado pelos catadores no desenvolvimento desta política pública é essencialmente vital, a ponto de ser dedicado um título próprio (Título V do Capítulo III - DA PARTICIPAÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS E REUTILIZÁVEIS) no Decreto 7.404/2010 que regulamenta a PNRS, sendo eles apresentados como atores indispensáveis à implementação dos sistemas dispostos.

Ao integrar esta categoria profissional na sociedade, a PNRS, em sintonia com a proposta do decrescimento, busca reduzir este *gap* social, para então ocasionar, quem sabe, a desmistificação do sonho americano, e a conseqüente redução do consumo, alcançando-se os efeitos positivos esperados por Latouche.

No que pertine ao RELOCALIZAR, do qual se enuncia que toda produção e decisão que possam atender às necessidades locais devem ser tomadas localmente, a PNRS estaria, a priori, aderindo integralmente a esta ideia, à medida que instituiu em seu artigo 6º, IX, o

²¹ SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**; tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

²² KEMP, Valéria Heloisa, CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (Org.). Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008, p. 68.

respeito às diversidades locais e regionais, assegurando, ao longo de seu texto, várias medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos.

Entretanto, em respeito ao princípio federativo do Brasil e ao artigo 24 da Constituição da República, a Lei 12.305/2010 não adotou plenamente o objetivo aspirado pela política do decrescimento, neste mister, tanto assim é que seu § 1º do artigo 34 estabelece que os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal, não podendo estes fixar procedimentos e sanções mais gravosas que aquele.

Este conceito da realocização atende ainda, e principalmente, o comando constitucional prescrito no art. 3º, III que estabelece, como objetivo fundamental da República, a erradicação da pobreza e da marginalização para a redução das desigualdades sociais e regionais.

Os três últimos “erres” identificados pela política do decrescimento como REDUZIR, REUTILIZAR e RECICLAR, e que também são adotadas pela PNRS em seu art. 7º, II, vão de encontro à proposta anteriormente feita pela “Teoria dos 3Rs” (redução, reutilização e reciclagem), que são metas de gerenciamento e eliminação de resíduos sólidos.

Reduzir significa minimizar o impacto sobre a biosfera dos modos de produzir e de consumir. É a não geração determinada prioritariamente pela lei, na qual os consumidores devem adotar hábitos de consumo saudáveis, adquirindo produtos que serão efetivamente utilizados e que sejam reutilizáveis, atalhando o desperdício desenfreado.

Reutilizar é utilizar várias vezes o mesmo produto ou a mesma embalagem sem a necessidade de transformação, sendo aproveitado no seu estado original, nos termos estabelecidos pelo artigo 3º, XVIII, da Lei 12.305/2010.

Reciclar é reaproveitar o resíduo através da alteração de suas propriedades em insumos ou outros produtos, o que possibilita, conseqüentemente, um melhor aproveitamento e redução no uso de matéria-prima, e uma gestão mais eficiente dos resíduos, ou seja, expressa a propalada sustentabilidade ambiental.

Além destes fatores, a aplicação da reciclagem cria novas oportunidades de negócios e trabalhos (artigo 19, XII, da PNRS) que envolvam a otimização do processo de tratamento de resíduos.

Todos estes benefícios são decorrentes da alteração do status do resíduo, que antes era inútil e que agora foi erigido a bem econômico e de amplo valor social (artigo 6º, VIII), gerando duplo efeito positivo: o econômico com a redução de matéria-prima e melhoramento

na produção; e o social, com a inserção de parcela da população marginalizada na sociedade promovendo e garantindo-lhes e o exercício da cidadania.

Estas constatações reforçam a tese de Latouche no que diz respeito ao aumento da produção no nível macroeconômico alcançado com o modo de vida defendido pelo decrescimento em decorrência da demanda gerada pela adequação ao novo paradigma: **“As reduções, a reutilização, o conserto e a reciclagem, ligados ao abandono da obsolescência programada, também farão nascer novas atividades [...]”**²³

Constata-se, portanto, que a Política Nacional de Resíduos sólidos é a expressão da tese do decrescimento econômico, e que este se mostra viável, pertinente e indispensável para a sociedade atual.

V CONCLUSÃO

Atualmente são amiúdes as inúmeras informações sobre análises econômicas que já não se referem às crises atuais somente como ciclos em que se esgotam modelos de relações governamentais, empresariais e sociais à espera de novos ciclos de crescimento econômico e prosperidade.

Essas análises se centram progressivamente na constatação do que está sendo chamado de caminhada rumo à exaustão dos "limites físicos" do planeta, que implicaria na impossibilidade de continuar com o modelo de crescimento econômico indiscriminado e a qualquer custo. Em razão da expressividade destas análises, que são reforçadas por estudos feitos pela comunidade científica, a exemplo de Serge Latouche, a economia e a sociedade como um todo, exatamente por não considerarem devidamente estes limites físicos da realidade, estão sendo forçados a encarar a crise ambiental instalada.

As mudanças sociais, ambientais, culturais e econômicas têm levado à necessidade de revisar o modelo de sociedade de consumo, trazendo à lume novos conceitos que traduzam melhor os atuais desafios apresentados à sociedade: revisão dos padrões atuais de consumo, e produção e busca da adoção de processos produtivos cada vez mais limpos e ecologicamente sustentáveis, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

Em decorrência desta nova percepção da sociedade, o enfoque da gestão ambiental tem sofrido transformações ao longo das últimas décadas que vêm influenciando as ações de instituições públicas e privadas que culminaram no surgimento de novos instrumentos e

²³ LATOUCHE, Serge. Pequeno tratado do decrescimento sereno; tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 114.

envolvimento de múltiplos agentes na busca de soluções mais eficazes para os impactos ambientais negativos, gerados pelo processo de desenvolvimento.

O presente artigo, de forma breve, tem como objetivo quebrar o mito do decrescimento econômico como sendo algo irreal ou impossível de se concretizar, demonstrando que a Política Nacional de Resíduos Sólidos é o instrumento legal vigente que se traduz na expressão da tese do decrescimento econômico quando incorporou em seu bojo a política proposta por Serge Latouche, tornando-a, não só exequível e palpável, mas principalmente cogente a toda à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Ed. Abril, 2012.

BRASIL. Lei. 12.305/2010. Diário Oficial, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em 02 jul. 2013.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida - Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos**. Tradução: Newton Roberval Eicheberg. 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

DALY, Herman. **Una economía de estado estacionário**. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3934_1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2013.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. São Paulo: Manole, 2003.

_____. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GALBRAITH, John Kenneth. **A economia das fraudes inocentes: verdades para o nosso tempo**; tradução Paulo Anthero Soares Barbosa. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GUERRA, Sidney. **Resíduos sólidos: Comentários à Lei 12.305/2010**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

KEMP, Valéria Heloisa, CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (Org.). **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**; tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. 2. ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de direito administrativo**, 11 ed., São Paulo, Malheiros, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005.

RELATÓRIO Brundtland. “Nosso futuro comum”. Disponível em: <<http://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2013.

SANCHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. Paulo Freire Vieira (org.). São Paulo: Cortez, 2007.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.