

## POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Tatiele Gisch Kuntz

Luana Figueiró Silva Volpato

**Resumo:** A tutela do meio ambiente passou a um novo patamar no ordenamento jurídico brasileiro com a inclusão de previsão específica na Constituição Federal de 1988. Dentre os itens que despertam relevante preocupação do ponto de vista ambiental, destaca-se o tratamento dos resíduos sólidos, cujo volume cresceu significativamente após a industrialização e urbanização. Nesse contexto, a Lei 12.305/10 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, inovando no tratamento jurídico do tema, promovendo alterações na gestão, acondicionamento, reciclagem, reutilização e destinação de resíduos sólidos. Assim, o presente trabalho analisa as políticas públicas de proteção ambiental após a referida alteração legal. Para isso, com base em um estudo de cunho qualitativo, avaliou-se a proteção conferida ao meio ambiente pela Constituição Federal e normas infraconstitucionais. Concluiu-se que a norma trouxe relevantes avanços no tratamento jurídico do tema, especialmente ao focar os princípios da precaução e prevenção. Recomenda-se, no entanto, avaliar futuramente os resultados práticos da implementação da norma, tendo em vista que a produção de resultados dependerá das ações de agentes e da sociedade que perpassam a análise meramente jurídica.

**Palavras-Chave:** Política Nacional de Resíduos Sólidos. Políticas Públicas. Princípios de Proteção Ambiental.

**Abstract:** The protection of the environment passed to a new level in the Brazilian legal system with the inclusion of specific provision in the Constitution of 1988. Among the items that arouse significant concern from an environmental point of view, it highlights the treatment of solid waste, whose volume grew significantly after the industrialization and urbanization. In this context, the Law 12.305/10 established the National Policy on Solid Waste, innovating in the legal treatment of the subject,

promoting changes in management, packaging, recycling, reuse and disposal of solid waste. Thus, this paper analyzes the public policies for environmental protection after such legal change. For this, based on a qualitative study, conferred protection was evaluated for the environment by the Constitution and infra-constitutional norms. The conclusion was that the norm has brought significant advances in the legal treatment of the subject, especially by focusing on the principles of precaution and prevention. However, it is recommended future researches that analyses the practical results of the implementation of the standard, given that the production of results will depend on the actions of agents and society that underlie the purely legal analysis.

**Key-Words:** National Policy on Solid Waste. Public Policy. Environmental Protection Principles.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As consequências econômicas da Revolução Industrial fizeram com que, durante muitos séculos, os problemas ambientais fossem desconsiderados. O meio ambiente era visto como acessório ao desenvolvimento, e não como parte dele. A poluição e os impactos ambientais do desenvolvimento desordenado eram visíveis, mas os benefícios proporcionados pelo progresso os justificavam como um “mal necessário”.

No Brasil, a preocupação com as questões ambientais surgiu de forma tardia, no final da década de 70, em virtude da influência do movimento ambientalista e pressões internacionais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a proteção ambiental deixou de ser um interesse menor ou acidental no ordenamento jurídico, pois por meio da norma constitucional foi alçada ao ponto máximo do ordenamento, privilégio que outros valores sociais relevantes só lograram conquistar depois de décadas, ou mesmo séculos.

Tal tutela pode ser percebida no artigo 225 da Carta Magna, que descreve o dever do poder público e da coletividade na defesa e na preservação do meio

ambiente ecologicamente equilibrado, por ser um bem de uso comum e essencial à qualidade de vida.

Nessa esteira, o parágrafo primeiro do artigo supracitado define a promoção da educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente como competências do poder público. Com base nesse dispositivo constitucional, entende-se que o poder público é o responsável pela instituição de políticas públicas com o objetivo de conscientizar e educar a população, principalmente no que se refere à prevenção e precaução do dano.

Na temática dos resíduos sólidos não é diferente, vez que o Estado é o responsável pela gestão, controle e instituição de normas, conforme dispõe a Constituição Federal em seu artigo 225.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral discutir políticas públicas de proteção ambiental a partir do que está implícito e explícito sobre os princípios da precaução e prevenção na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para isso realizou-se um estudo de cunho qualitativo visando à interpretação e análise dos dados por meio da pesquisa bibliográfica e documental. Utilizou-se o método dedutivo, partindo-se de argumentos gerais para argumentos particulares.

O estudo justifica-se pela importância que representa tanto na atualidade quanto para o futuro, pois a produção, destinação e reciclagem dos resíduos sólidos produzidos são objeto de preocupação constante, em virtude dos sérios prejuízos que podem trazer ao meio ambiente, que pode ser amenizada com a instituição de políticas públicas preventivas por parte do poder público, com o respectivo apoio e engajamento da sociedade.

## **2 PROTEÇÃO AMBIENTAL**

A preocupação do ordenamento jurídico pátrio com a proteção ambiental, presente de forma tímida na legislação de períodos anteriores, ganha enorme relevância através da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela, as questões ambientais, além de revestirem-se de tratamento na norma de maior hierarquia do ordenamento, mereceram um capítulo específico para o seu regramento.

Nesse íterim, ressalta Milaré (2000, p. 211) que:

a) desde a Constituição de 1934, todas mantiveram a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do país; b) houve constante indicação no texto constitucional da função social da propriedade (1934, art. 115; 1946, arts. 147 e 148; 1967, art.157, III e § 8º; 1969, arts. 160, III e 163), solução que não tinha em mira – ou era insuficiente para – proteger efetivamente o patrimônio ambiental; c) jamais se preocupou o legislador constitucional em proteger o meio ambiente de forma específica e global, mas, sim, dele cuidou de maneira diluída e mesmo casual, referindo-se separadamente a alguns de seus elementos integrantes (florestas, caça, pesca), ou então disciplinando matérias com ele indiretamente relacionadas (mortalidade infantil, saúde, propriedade).

Assim, a análise do constitucionalismo brasileiro permite afirmar que somente com a Carta de 1988 a proteção ambiental foi estabelecida de maneira específica e global, já que definiu como incumbência do Poder Público Federal, Estadual, Municipal e da coletividade, a preservação e a defesa do meio ambiente, por esse ser um bem de todos (LENZA, 2008).

Nas palavras de Fiorillo (2001, p. 52):

[...] esse dispositivo fixa a existência de uma norma vinculada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando ainda, que todos são titulares desse direito. Não se reporta a uma pessoa individualmente concebida, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que demarca um critério transindividual, em que não se determinam, de forma rigorosa, os titulares do direito.

Para o autor, o bem ambiental é um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. Dessa forma, ele pode ser desfrutado, nos limites constitucionais, por qualquer indivíduo, pois é atribuído como um direito de propriedade, porém propriedade de uso comum de um povo e, assim sendo, todos podem utilizá-lo, mas ninguém pode vendê-lo ou trocá-lo.

Vê-se, portanto, que “o Direito estabelecido pelo artigo 225 é complexo e possui uma enorme gama de implicações em sua concepção mais profunda”, já que “a proteção ao meio ambiente é reconhecida como uma evolução dos direitos humanos e assegurada como garantia fundamental” (ANTUNES, 2008, p. 63 - 67).

Inicialmente, a Lei Fundamental resguardava-se apenas com a tutela das liberdades clássicas, negativas ou formais, realçando o princípio da liberdade através da positivação de direitos civis e políticos. Tratavam-se dos direitos de primeira geração.

Posteriormente, surgiram os direitos chamados de segunda geração, constituídos de tutelas econômicas, sociais e culturais. Esses eram identificados

através de liberdades positivas, reais ou concretas, acentuando o princípio da igualdade.

Nas últimas décadas, as preocupações com a integridade do meio ambiente e as demais demandas de titularidade coletiva se materializaram em uma nova categoria de direitos: os de terceira geração. Neles, há um poder atribuído a toda coletividade, e não a um único indivíduo.

Portanto, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, direito difuso e fundamental para a preservação da vida humana conforme tutela constitucional deve servir de base para a interpretação e entendimento das normas infraconstitucionais.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

A instituição de políticas públicas que visem à proteção ambiental é um desafio e um dever atribuído pela Constituição ao poder público nas três esferas de governo e está ligada à evolução dos direitos fundamentais, que por sua vez reflete o desenvolvimento da sociedade, visto que possui raízes pautadas no ser humano e no reconhecimento deste como detentor de direitos.

Nesse sentido, percebe-se que o conceito de direitos fundamentais difere do conceito de direitos humanos, pois, segundo Sarlet (2009, p. 29):

[...] em que pese sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

Em síntese, pode-se afirmar que os direitos humanos são direitos inerentes à existência da pessoa e que devem ser firmados por todos os povos, enquanto os direitos fundamentais são direitos institucionalmente garantidos por meio da positivação constitucional de regras e princípios, cabendo a sua tutela aos tribunais internos.

Especificamente em relação ao direito ambiental, trata-se de um direito de terceira geração. Segundo Sarlet (2009, p. 49), os direitos de terceira geração são assim denominados por “exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação”. São os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à comunicação, assim como à utilização do patrimônio cultural e histórico. No que se refere à positivação, a maioria deles ainda não possui amparo constitucional, sendo encontrados, na maior parte dos casos, em tratados e outros documentos transnacionais.

No que se refere à proteção ambiental, vê-se que a tutela ao meio ambiente está elencada como um direito de terceira geração, ou seja, possui sua titularidade indefinida ou indeterminada, sendo, portanto, dever e responsabilidade de todos zelar por sua eficácia.

De acordo com Antunes (2008), foi por meio da Declaração de Estocolmo de 1972 o meio ambiente foi elevado ao nível de direito fundamental. Isso é demonstrado ao verificar-se o disposto no princípio nº 1 da referida declaração:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presente e futura. A este respeito às políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira continuam condenadas e devem ser eliminadas (BRASIL, 1972, texto digital).

Segundo Granziera (2009), por meio do referido princípio, surgiu à inspiração para a redação do *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988. Com base nessa compreensão, conforme Duarte (2003, p. 87),

[...] se constata que o direito à vida, do qual se irradia o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não consiste unicamente na garantia da vida humana sobre a Terra, mas na manutenção da vida em todas as suas formas, aí sendo incluídas todas as demais espécies de seres vivos.

Dessa forma, resta evidenciado que a proteção ambiental como direito fundamental não busca somente proteger o meio ambiente, mas a vida de uma coletividade, cuja titularidade é imensurável. Sendo assim, para este direito se realizar faz-se necessárias a implementação de políticas públicas.

No que tange ao campo do direito, as políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse recente, havendo pouca literatura jurídica acerca do tema, do seu conceito, da sua situação entre os diversos ramos jurídicos, assim como do regime jurídico ao qual estão submetidas a sua criação e realização (BUCCI, 2002).

De acordo com Souza Júnior (2002, p. 64), isso ocorre, pois “necessidades sociais nunca antes sentidas passaram a reclamar ações do poder público, muitas de natureza prestacional, atingindo áreas da vida pessoal e social que estavam fora do âmbito da política”.

Nesse sentido, segundo Bucci (2002, p. 241):

[...] adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídicas e políticas ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública.

Tal pensamento é asseverado por Santos (2006, p. 76-77), visto que para a autora:

O fundamento das políticas públicas assenta-se na existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado. Assim, diferentemente dos direitos individuais ou de primeira geração, que consistem em liberdades, os direitos sociais ou de segunda geração consistem em poderes exercidos a partir das condições materiais exercidas pelo Estado.

Assim, percebe-se que as políticas públicas possuem seu fundamento na existência dos direitos sociais que, por sua vez, se concretizam por meio de prestações positivas do Estado.

Nesse ínterim, faz-se imperiosa uma conceituação do que é considerado política pública com vistas na incumbência do Estado, principal responsável e garantidor das mesmas, segundo o que define a Carta Maior.

Para Derani (2002, p. 239):

As políticas são chamadas de públicas, quando estas ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais existentes. São políticas públicas porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores na vida social. São políticas públicas porque empreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas.

Destacam-se nesse conceito dois elementos fundamentais para a caracterização das políticas públicas: o sujeito, agente estatal no comando, e o objeto, alterar relações sociais existentes.

Boneti (2006, p. 74), no entanto, vai além e acrescenta um elemento prévio, constituído pela existência de uma demanda do contexto social, ao caracterizar políticas públicas como:

[...] as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa, a qual é resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.

Vê-se, portanto, que o autor possui um conceito mais abrangente, ao entender que as políticas públicas devem ser compreendidas como uma correlação das forças sociais que estão presentes na sociedade e em sua relação com o Estado.

Já Bucci (2002, p. 252, grifo do autor) entende que as políticas devem ser vistas como uma “evolução em relação à idéia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *government by men*, anterior ao constitucionalismo”. Apesar disso, o modelo de política pública não exclui o da legalidade e da constitucionalidade, mas convive com ele de forma incorporada, conforme ressalta a autora.

Nesse sentido, Dias (2003, p. 121) acredita que não há um conceito único para políticas públicas, pois elas podem ser tomadas como programas de intervenção estatal realizada a partir da sistematização de “ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado”.

Dessa forma, percebe-se que o conceito de políticas públicas passa por diversos enfoques, podendo inclusive, segundo Bucci (2002, p. 264), ser visto “como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridade, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”.

Assim, com base no exposto, entende-se que as políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de planos e programas de ação desenvolvidos pelos agentes investidos de poder estatal ao traçarem diretrizes, metas e objetivos voltados à garantia dos direitos fundamentais por meio da intervenção no domínio social.

Nessa esteira, é necessário diferenciar as políticas públicas de Estado das políticas públicas de governo. As primeiras são voltadas a “estruturar o Estado para que este tenha condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos” (AITH, 2006, p. 235). Ou seja, tratam-se daquelas



políticas que dizem respeito à organização e estruturação do Estado em si para que ele tenha condições de assegurar que os direitos fundamentais sejam garantidos.

Já as políticas públicas de governo, segundo o autor, são ações do Estado que possuem objetivos específicos e que visam, antes de tudo, aumentar a eficácia e a proteção dos direitos constitucionalmente garantidos por meio da estrutura estatal e de mecanismos democraticamente estabelecidos.

Assim sendo, entende-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio é um direito fundamental que abarca ambos os conceitos, pois é política de Estado, quando cria por meio do processo legislativo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e de governo, quando, por meio de campanhas de educação ambiental, incentiva a população a separar os seus resíduos.

Entretanto, para que uma política pública seja instituída pelo Estado, entendido aqui em seu sentido amplo, é necessário que ela passe, primeiramente, por um processo de definição e identificação do interesse público.

Nesse sentido ensina Bucci (2002, p. 265) que:

[...] um interesse é reconhecível como interesse público quando é assim qualificado pela lei ou pelo direito, que é exatamente o que se faz no processo de formação da política pública como dado de direito, ou seja, sancionar determinados fins e objetivos, definindo-os legitimamente como a finalidade da atividade administrativa.

Assim, a definição das políticas públicas é marcada pela discricionariedade do administrador, pois exige a determinação de pressupostos materiais que informem e embasem a decisão através da qual é desencadeada a ação administrativa.

Dessa forma, com o intuito de controlar a atividade do administrador, reduzindo a margem para abusos e desvios na determinação dos referidos pressupostos, torna-se conveniente a previsão de instrumentos que solidifiquem o conceito de democracia. É o que ocorre, por exemplo, no processo de participação popular, que além de promover a interação entre a sociedade e o Estado, constitui-se em um instrumento que garante a eficiência e a legitimidade das políticas públicas, já que constitui a essência do conceito de Estado Democrático de Direito (PEREZ, 2006).

Passada a etapa da definição, “são constituídos os seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 29).

No entanto, Massa-Arzabe (2006) entende que, na prática, esse processo não pode ser visto como um procedimento linear, com fases totalmente separadas e que se sucedem de modo que primeiro ocorra a sua formação, após a sua execução e por fim a sua avaliação. Nesse sentido, a autora defende que a formulação de políticas ocorre em ciclos, sendo inadmissível delimitar com precisão quando encerra uma fase e outra se inicia, visto que todas estão intimamente interligadas no processo.

No Brasil, apesar do poder público se preocupar com o meio ambiente a partir da década de 30, a maior parte das normas gerais, assim como leis regulamentadoras relativas ao meio ambiente, foram editadas a partir da década de 1990 e, apesar de constituírem um instrumento que pode vir a desencadear políticas públicas, não constituem em si uma política pública.

Conforme salienta Granziera (2009, p. 270), as normas ambientais, que podem ser editadas em forma de leis, decretos, resoluções, deliberações, portarias e outras formas de atos administrativos normativos, são “mandamentos que condicionam as atividades públicas e particulares” e que possuem como finalidade impedir danos ao meio ambiente causados por determinadas atividades.

Entretanto, segundo o entendimento da autora, apenas a instituição de normas ambientais não é capaz de garantir a efetividade e aplicação das mesmas, haja vista que essas requerem uma pluralidade de esforços e de institutos, que podem ser tanto de ordem pública como privada, a fim de dar maior efetividade à proteção ambiental.

Essa proteção, diante da complexidade da matéria, exige a aplicação de instrumentos, a atuação integrada e solidária do poder público, assim como da coletividade, na política ambiental (LANFREDI, 2002).

#### **4 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO**

Considerado um marco histórico na gestão ambiental no Brasil, o advento da Lei nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e seu decreto regulamentador nº 7.404/10, trouxeram inúmeras inovações no que diz respeito a essa temática. Dessas, ressalte-se a instituição do princípio da responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e população, o sistema da

logística reversa, a obrigatoriedade da realização do gerenciamento dos resíduos pelo poder público, além do viés social da reciclagem, com participação formal de catadores em cooperativas organizadas.

No que tange aos princípios previstos em lei, destaca-se o da responsabilidade compartilhada, uma inovação legislativa trazida pela Lei, tendo em vista que esse tipo de “obrigação pós-consumo” de todos os integrantes da cadeia, que deve ser vista como uma medida voltada a correta adequação e disposição de resíduos sólidos, ainda não encontrou espaço nas legislações estaduais e municipais.

Não obstante isso, a referida lei, em seu artigo 6<sup>a</sup>, trata dos princípios que deverão nortear qualquer ação no campo dos resíduos sólidos. Senão vejamos:

Art. 6<sup>o</sup> São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - a prevenção e a precaução; II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; 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; VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX - o respeito às diversidades locais e regionais; X - o direito da sociedade à informação e ao controle social; XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

Nesse contexto, se percebe que o legislador procurou edificar todo o processo de formulação de política públicas em princípios que, se observados, podem mudar de forma radical todo o padrão de gestão, separação, acondicionamento, reciclagem, reutilização e destinação de resíduos sólidos no país. Em especial, pode-se ressaltar como um dos aspectos positivos da Lei nº 12.302/10, o estabelecimento de diretrizes nacionais centradas nos princípios da prevenção e precaução.

Diante disso, vê-se que os princípios possuem papel fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, já que constituem o mandamento nuclear do sistema normativo. Nesse sentido, ressalta-se que, além de servirem de critério para a interpretação das normas jurídicas, eles têm a função de integrar e de harmonizar

todo o ordenamento jurídico, transformando-o efetivamente em um sistema (MELLO, 1980).

No entendimento de Silva (2004), os princípios são inarredáveis sob o ponto de vista jurídico e, ao contrário dos valores, não comportam relativizações, pois são fontes do direito pautadas na justiça e decorrem da natureza social humana.

Dessa forma, de acordo com Canotilho (1999), os princípios desempenham um papel mediato, ao servirem como critério de interpretação e de integração do sistema jurídico, e um papel imediato, ao serem aplicados diretamente a uma relação jurídica.

No campo do direito ambiental não poderia ser diferente, visto que existem inúmeros princípios que regem a tutela do meio ambiente, dentre eles, os da prevenção e da precaução, que conforme visto constituem-se como base da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No que tange ao primeiro, a sua principal importância está no plano da proteção e equivale ao aforismo popular “mais vale prevenir do que remediar” (ARAGÃO, 2008, p. 44). Dessa forma, em se tratando de meio ambiente, ao invés de contabilizar os danos e tentar repará-los, é necessário antecipar e evitar a sua ocorrência.

Nesse sentido, Fiorillo et al. (1997) entendem que o princípio somente pode ser concretizado quando houver uma consciência ecológica dos sujeitos que intervêm no meio ambiente, pois é necessária a compreensão da necessidade de evitar as causas dos danos.

Assim, para Rodrigues (2002, p. 148-149):

[...] o princípio da prevenção constitui um dos mais importantes axiomas do Direito Ambiental. A sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam. Enfim, com o meio ambiente decididamente, é melhor prevenir do que remediar.

Nesse ínterim, Antunes (2008, p. 39) entende que “o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis”.

No que se refere ao ordenamento jurídico brasileiro, a tutela preventiva do meio ambiente se fez presente com a publicação da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, assim como com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, segundo Fiorillo (2001, p. 39), desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o princípio da prevenção “tem sido objeto de profundo apreço, içado à categoria de megaprincípio do direito ambiental”.

Em suma, pode-se dizer que o princípio da prevenção tem por objetivo prevenir os danos ao meio ambiente quando as conseqüências da realização de determinados atos são conhecidas ou dele decorram logicamente.

No que diz respeito ao princípio da precaução, Rodrigues (2002, p. 150) entende que este deve “ser visto como um princípio que antecede a prevenção, qual seja, a sua preocupação não é evitar o dano ambiental, senão porque, antes disso, pretende evitar riscos ambientais”.

Nesse sentido, para Derani (1997, p. 167):

[...] precaução é cuidado. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade.

Assim, nas palavras de Leite (2008, p. 177), “o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao meio ambiente seja tomada antes de um nexos causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta”. Portanto, segundo o autor, a precaução exige “atuação racional para com os bens ambientais”, a fim de que a falta de certeza científica não seja escusa para a não adoção de medidas que visem impedir a degradação do meio ambiente.

Na legislação pátria as bases para a adoção do princípio da precaução ocorreram com a Declaração do Rio Janeiro, em 1992, pois, mesmo com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente “no Brasil, em 1981, ainda não havíamos chegado expressamente a introduzir o princípio da precaução” (MACHADO, 2007, p. 64).

Nessa linha, convém destacar o princípio 15 da referida Declaração, ao afirmar que:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (BRASIL, 1992, texto digital).

Sobre o assunto, Granziera (2009, p. 58) salienta que:

[...] na verdade, o risco existe em todas as atividades. O que varia é a probabilidade de ocorrência do dano. Havendo maior probabilidade, e de acordo com a natureza do dano em potencial, a atividade não deve ser licenciada.

Com base no exposto acima, vislumbra-se uma clara distinção entre os princípios da prevenção e da precaução, principalmente no que diz respeito à avaliação dos riscos ao meio ambiente. Entretanto, apesar das diferenças, Leite (2008, p. 172) entende que “ambos os princípios atuam na gestão antecipatória, inibitória e cautelar dos riscos, sendo ambos similares no gênero”.

Sendo assim, percebe-se que o texto da Política Nacional de Resíduos Sólidos ao constituir como base principiológica a prevenção e a precaução não se preocupou, apenas, em regular o gerenciamento, destinação, acondicionamento, reciclagem e a coleta seletiva dos resíduos sólidos, mas sim, em tutelar o meio ambiente e, conseqüentemente, à vida.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como demonstrado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado à categoria de direito fundamental pela Carta de 1988. Nesse sentido, reconheceu-se que a tutela a esse direito está diretamente relacionada ao gerenciamento, acondicionamento e destinação dos resíduos sólidos, já que estes são um dos principais responsáveis pelos impactos ambientais promovidos atividade humana.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/10, avançou e inovou na proteção do meio ambiente ao se valer de princípios, dentre eles, destaca-se o da prevenção e precaução, que deverão orientar a implementação de políticas públicas referentes à temática.

A importância dos mencionados princípios em qualquer ação no campo dos resíduos sólidos é notória, pois precaver os possíveis riscos e prevenir a ocorrência de conhecidos danos é questão fundamental na tutela do meio ambiente.

Será necessário, no entanto, avaliar se os avanços no campo normativo irão trazer resultados concretos, tendo em vista que a implementação das políticas públicas em matéria ambiental depende de relações complexas entre os agentes públicos e a sociedade, interações que ultrapassam a mera análise do campo das relações jurídicas.

Portanto, identificou-se oportuna a avaliação futura da efetividade da aplicação da norma, com especial enfoque aos seus instrumentos de controle, especialmente no que diz respeito à instrumentalização de instituições fiscalizadoras, bem como nas ferramentas previstas para punir e educar os agentes envolvidos.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 226-240.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARAGÃO, Alexandre. Direito Constitucional do Ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Jose Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 12- 56.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) >.

Acesso em: 21 abr. 2011.

BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 02 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. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Aceso em 02 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. 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. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm)>.

Acesso em: 14 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf)>. Acesso em:

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

- \_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Privatização e Serviços Públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 31, n. 8, p. 117-135, jul./set., 2003.
- DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**: direito fundamental em crise. Curitiba: Juruá, 2003.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco et al. O Princípio da prevenção e a utilização de liminares no Direito Ambiental Brasileiro. **Revista da Esmape**, Recife, v. 2, n. 69-100, p. 130-145, abr./jun., 1997.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. Política **Ambiental**: busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Jose Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**: parte geral. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SILVA, Bruno Campos. **Direito Ambiental**: enfoques variados. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1995.



\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Comentário Contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como Poder.** São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, jul./dez., 2006.