

Pagamento por Serviços Ambientais aos
catadores de materiais recicláveis como
instrumento de inclusão social

*Payment for Environmental Services to pickers
of recyclable materials as an instrument of social
inclusion*

William Roberto Alkema do Monte*
Vladimir Brega Filho**

Resumo: Este trabalho tem a finalidade de endossar uma proposta já veiculada em meio acadêmico, mas ainda com pouca aplicação prática no Brasil: *Pagamento por Serviços Ambientais* direcionado aos catadores de materiais recicláveis. A não concretização do desenvolvimento sustentável (um princípio aparentemente em crise) e da equidade social, bem como o relativo fracasso dos instrumentos tradicionais de comando e controle no âmbito das políticas socioambientais, inclusive no que tange à gestão de resíduos sólidos, geram o ambiente propício para uma política pública que, fundamentada no princípio do protetor-recebedor, visa a remunerar os provedores de serviços ambientais, muitos deles hipossuficientes – como é o caso dos catadores de baixa renda. Desse modo, tal política não apenas apresenta viabilidade econômica e garantia de proteção ambiental, mas também promove a inclusão social dessas pessoas que prestam serviços tão relevantes a toda a sociedade. A pesquisa, portanto, procura definir os contornos de um

* Analista Jurídico no Ministério Público do Estado de São Paulo, lotado no Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (Gaema) – Núcleo Pontal do Paranapanema. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) – Campus Jacarezinho.

** Graduado em Direito – Instituição Toledo de Ensino (1989). Mestre em Direito – Instituição Toledo de Ensino (2001). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Estágio de Pós-Doutoramento na Universidade de Lisboa (2013). Professor-Adjunto na Universidade Estadual do Norte do Paraná. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Penal e Constitucional, atuando, principalmente, nos seguintes temas: direitos fundamentais, efetividade, igualdade e formas alternativas de solução de conflitos penais.

possível e viável sistema de *Pagamento por Serviços Ambientais* urbanos associados à reciclagem, de modo a se atingir eficiência nos aspectos social, econômico e ambiental.

Palavras-chave: Catadores de materiais recicláveis. Inclusão social. Pagamento por serviços ambientais. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Reciclagem.

Prescrição.

Abstract: The purpose of the article is to demonstrate the disagreement of the judgment of the Superior Court of Justice which applied the prescription in the face of individual environmental damage, because it creates an unjustifiable obstacle to the ecological defense and puts into check the environmental dogmatic that Presupposes and requires the popular participation and effectiveness of its safeguard. From the research, with emphasis on the obligation to perform *green citizenship*, it can be concluded that the prescription does not reach legal assets tutored by environmental law, even if the damage is individual, because the ecological guardianship, before worrying about the safety To protect life and health, including for the benefit of future generations. The logical-deductive method is used, based on the premise that citizenship and solidarity obligate citizens to participate in the concretion of ecological protection and, therefore, the prescription cannot be an obstacle for this task to be faithfully fulfilled.

Introdução

É possível dizer que a relação do ser humano com a natureza ainda não encontrou um caminho seguro. Ao longo das últimas quatro décadas, o mundo convive com a expressão *desenvolvimento sustentável* como se essa fosse a solução de toda a degradação ambiental e social; contudo, aparentemente, esse *mantra* não está surtindo o efeito desejado, bastando olhar à volta para se constatar as tragédias ambientais associadas à miséria e à exclusão social.

Paralelamente ao desgaste do conceito de desenvolvimento sustentável, observa-se, também, o relativo fracasso da estrutura jurídica tradicional de comando e controle e a necessidade de

aprimoramento de novos sistemas jurídicos que venham a oferecer maior efetividade na proteção ambiental, vinculada à ideia de equidade social.

Tal fracasso não é diferente no que tange à gestão de resíduos sólidos. Apesar da excelente qualidade da “Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, não vem atingindo resultados satisfatórios, tendo em vista que estão sendo majoritariamente aplicados apenas os sistemas de comando e controle. Por exemplo, através de cálculo da média nacional de peso de materiais recicláveis *per capita* para todas as faixas de municípios (grandes, médios e pequenos), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estimou o total de materiais recicláveis coletado, seletivamente, pelas Prefeituras Municipais em apenas 2,4% (2010, p. 23).

Ademais, não vem sendo observada pelos Municípios a prioridade estabelecida na referida lei para a contratação de catadores de materiais recicláveis de baixa renda. Dessa maneira, essas pessoas, que prestam tão relevantes serviços à sociedade brasileira, vivem, muitas vezes, em situações precárias e são marginalizadas.

Com efeito, nota-se que “o percentual de associativismo em empreendimentos econômicos coletivos ainda é baixo entre esses trabalhadores, em torno de 10% em todo o território nacional” (IPEA, 2013, p. 52), isto é, muitos catadores vivem na informalidade e ficam enfraquecidos na cadeia da reciclagem, dificultando atingir sua adequada remuneração.

No tocante à situação social dos catadores, o Ipea analisou os dados coletados e concluiu que

os dados explorados apontam que o universo de trabalhadores que se reconhecem como catadores são em sua maioria do sexo masculino e de cor/raça negra, com relações de trabalho fortemente marcadas pela informalidade, com baixa escolaridade, baixa cobertura previdenciária e residentes em áreas urbanas com deficiências de infraestrutura domiciliar graves (2013, p. 65).

O Ipea também pontuou, dessa vez em estudo realizado em 2010, dois grupos de problemas enfrentados pelos catadores: “em primeiro lugar, a renda média que os catadores recebem é considerada inadequada pelo serviço que prestam; em segundo lugar, ela é muito instável devido às flutuações dos preços das sucatas” (p. 33).

Nesse contexto, o sistema de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) surge como alternativa plenamente executável, na medida em que se vislumbram, com evidência, os serviços ambientais praticados pelas organizações de catadores, devendo ser, essas, devidamente remuneradas.

Ressalta-se, aqui, que a proposta não é nova e já foi defendida, por exemplo, por pesquisadores do Ipea e por Alexandre Altmann. Não obstante, a intenção é trazer novas impressões sobre o assunto e difundir essa ideia tão promissora.

Aliás, desde já, para demonstração da importância do tema, destaca-se que, na citada pesquisa do Ipea, estimou-se em 8 bilhões de reais os benefícios *potenciais* gerados pela reciclagem, isto é, se todo o resíduo reciclável fosse coletado seletivamente e encaminhado para reciclagem (2010, p. 26).

Apesar de tratar diretamente de serviços ambientais, o presente trabalho pretende destacar, principalmente, a inclusão social que pode ser promovida por meio do PSA, já que um dos pilares do desenvolvimento sustentável é o da justiça social.

No tocante ao procedimento adotado para a pesquisa, ele consiste, basicamente, em consultas a obras especializadas no assunto em tela, à legislação pertinente, a trabalhos científicos (artigos), além de consultas a sítios da rede mundial de computadores.

O texto da pesquisa está organizado tomando por base o método dedutivo, isto é, mediante uma espécie de “afunilamento”, no intuito de facilitar a compreensão das ideias e informações. Preliminarmente, abordam-se temas do desenvolvimento sustentável (um conceito/princípio aparentemente em crise) e da ineficiência dos sistemas de comando e controle, com a necessidade de aplicação

de outras formas de política socioambiental, como o PSA. Após, são analisados aspectos gerais de uma política de PSA, para, então, se debruçar sobre os contornos para aplicação dessa política especificamente aos catadores de materiais recicláveis de baixa renda.

1 Desenvolvimento sustentável: um princípio em crise?

A preocupação com os recursos naturais e a qualidade ambiental se intensificou a partir dos anos 70. A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi um marco histórico nesse sentido. Naquela oportunidade, a mensagem a toda a humanidade foi muito clara no sentido de que o comportamento adotado pela maioria da população mundial se revelava insustentável, havendo a necessidade de se rever a forma de condução do crescimento econômico, cujos protagonistas, até então, só se preocupavam com a relação oferta-demanda, aliada à criação de necessidades que ocasionaram o chamado *hiperconsumo*, ou seja, não se importavam com a excessiva e gratuita exploração dos recursos naturais, sendo que a natureza era meramente vista como uma fonte de matérias-primas, aparentemente inesgotável (TEIXEIRA, 2012, p. 149).

Ao longo dos anos seguintes, no intuito de provocar uma mudança nesses padrões de produção e consumo desenfreados, cunhou-se um conceito, uma espécie de “fórmula mágica” que parecia ser a solução para todos os problemas ambientais: o *desenvolvimento sustentável*. Segundo tal ideia, o modelo de desenvolvimento a ser então adotado deveria se fundamentar no chamado “tripé da sustentabilidade” (*triple bottom line*), conceito cunhado por John Elkington em 1997: **justiça social (*people*)**, **prosperidade econômica (*profit*)** e **qualidade ambiental (*planet*)** (CASTRO; CAMPOS; TREVISAN, 2018, p. 115). O conceito foi amplamente aceito pela comunidade mundial e, inclusive, se tornou um princípio a partir da Conferência do Rio (ECO-92), sendo dotado, portanto, de coercitividade jurídica.

Ocorre que a vagueza da expressão comprometeu, sobremaneira, sua efetividade, eis que o aplicador do princípio poderia, facilmente, moldar a situação de fato ao tripé citado. Por exemplo, será que o mercado de carbono realmente contribuiu para a redução da poluição atmosférica nos países mais ricos, que simplesmente “compram” o direito de poluir mediante créditos gerados pelos países em desenvolvimento?

Com muita propriedade, o Professor Alexandre Altmann expõe os motivos pelos quais não se verifica, atualmente, uma adequada observância daquele tripé, sendo que, especificamente em relação ao primeiro aspecto, o referido autor cita alguns casos em que, não raras vezes, exclusão social e degradação ambiental estão diretamente interligadas, tornando difícil a concretização do desenvolvimento sustentável. É o que se nota, por exemplo, quanto ao êxodo rural ocorrido no Brasil, que provocou uma urbanização desenfreada, fazendo com que a população pobre, muitas vezes, fique estabelecida na periferia, em locais de risco e que deveria estar sendo ambientalmente protegida (2009, p. 64).

Destarte, como foi bem-observado por Aline Eggres de Castro, Simone Alves Pacheco de Campos e Marcelo Trevisan (2018), nota-se que houve uma banalização do princípio de desenvolvimento sustentável, pois, muitas vezes, ocorre uma contradição entre teoria e prática no âmbito organizacional, a exemplo de empresas que adotam um discurso de sustentabilidade em suas operações, mas que, não raras vezes, priorizam o lucro e acabam ocasionando desastres ambientais, como o rompimento da barragem de Fundão, na cidade de Mariana/MG.

Consequentemente, vislumbra-se um paulatino abandono de discursos sobre desenvolvimento sustentável, o que vem trazendo os seguintes avanços (ALTMANN, 2009, p. 77-79): a) afastamento da hipocrisia, no momento em que se evidencia que o ser humano é o responsável pela degradação ambiental, não sendo a técnica e o mercado capazes de solucionar os problemas ecológicos e,

até mesmo, os agravou; e b) percepção de problemas ambientais paradigmáticos e a abertura de espaço a novas racionalidades.¹

A passagem da concepção de natureza como mera fornecedora de recursos à provedora de serviços ambientais também é reflexo dessa nova mentalidade que adveio com o que se pode chamar de “crise do conceito de desenvolvimento sustentável”.

É muito difícil avaliar se, realmente, seria o caso de se abandonar completamente esse conceito. Mas o fato é que, no mínimo, ele deve ser reavaliado, melhor especificado, e envolver outros conceitos, como o de *justiça ambiental*² e de *equidade social*,³ para que seja realmente efetivo.

2 O relativo fracasso dos sistemas de comando e controle e o desenvolvimento de novos instrumentos para o alcance da sustentabilidade

Pela estrutura tradicional das normas jurídicas, com o fito de atingir padrões de comportamento ética e socialmente aceitáveis, estabelecem-se obrigações jurídicas a serem cumpridas por determinado(s) sujeito(s), e, respectivamente, cominam-se sanções (negativas) para o caso de sua violação (NUSDEO, 2012, p. 97-

¹ Nesse contexto, Alexandre Altmann menciona a escassez de água e o aquecimento global, nesse caso apontando a insuficiência e o desvirtuamento do mercado de carbono. Tais cenários, segundo o autor, ocasionam a necessidade de adoção de outras medidas, mais eficazes e mais econômicas (mudança de estilo de vida e incentivos ao reflorestamento, por exemplo).

² “Distribuição de benefícios e gravames decorrentes da legislação ambiental, ou mesmo dos próprios problemas ambientais, entre diferentes grupos sociais” (NUSDEO, 2012, p. 110).

³ Segundo Ana Maria Nusdeo (2012, p. 8-9), trata-se de uma abordagem contemporânea do conceito em tela que procura, realmente, equacionar as dimensões econômica, ambiental e social. Na tentativa de operacionalização do desenvolvimento sustentável, surgiram, entre os economistas, propostas como a valoração dos serviços ambientais e a remuneração pela sua preservação, enquanto os juristas passaram a se debruçar sobre a questão do desenvolvimento sustentável como norma jurídica, especificamente como princípio, porém, não em caráter de mera orientação, mas dotando a palavra *sustentabilidade* de poder coercitivo na orientação de condutas e políticas.

98). Nas esferas penal e administrativa, almeja-se, precipuamente, a prevenção e a repressão/retribuição; na esfera cível, procura-se reparar o dano causado pelo comportamento transgressor da norma.

Tal modelo, denominado “comando e controle”, caracteriza-se por uma rigidez na exigência de parâmetros legais, pela inexistência de sanções positivas pelo cumprimento das obrigações (leia-se: incentivo, remuneração, premiação, etc.), e pela necessidade de intensa e adequada fiscalização, para que surta o efeito esperado.

Mas não é preciso muita divagação para se constatar o relativo fracasso desse modelo no que tange à proteção ambiental. No caso do Brasil, basta olhar ao redor e constatar a poluição de praias e cursos-d’água, erosão, desmatamento, falta de saneamento básico, lixões a céu aberto, etc., com consequências drásticas e óbvias no âmbito social.

Tudo isso decorre da dificuldade e onerosidade da fiscalização e da falta de estímulo ao cumprimento, pois, muitas vezes, os benefícios recaem sobre terceiros que sequer contribuíram para a observância da norma.

Ademais, cabe salientar que, em se tratando de obrigações do Poder Público, como a gestão de resíduos sólidos, não raras vezes, não se consegue atingir a eficiência sob a alegação de carência de estrutura técnico-financeira aliada à ausência de cobrança por parte da população em geral.

O sistema de comando e controle também peca em muitos casos, por não levar em consideração os aspectos de hipossuficiência (econômica, técnica, etc.) daquele que deve cumprir a obrigação, como é o caso dos pequenos proprietários rurais; esses, embora tenham algumas facilidades para cumprir as obrigações relativas às Áreas de Preservação Permanente (APPs) e à área de reserva legal, ainda assim têm grande dificuldade de observar plenamente a legislação ambiental em sua propriedade.

Diante desse quadro, surgiu a necessidade de edição de normas jurídicas que possam ser mais efetivas no espectro socioambiental.

Daí a criação dos chamados “instrumentos econômicos”, os quais, segundo o Ministério do Meio Ambiente, em seu *website*,⁴⁹

representam uma das estratégias de intervenção pública, complementar aos tradicionais mecanismos de comando e controle, que busca aperfeiçoar o desempenho da gestão e sustentabilidade ambiental, influenciando o comportamento dos agentes econômicos e corrigindo as falhas de mercado (BRASIL, MMA, 2018, s.p.).

Os sistemas de PSA não deixam de ser um instrumento econômico, por induzirem à prática de comportamentos ambientalmente desejáveis, além de promoverem a inclusão social de grupos vulneráveis que atuam como provedores desses serviços. No próximo tópico, tais sistemas serão propriamente abordados.

Bem, a par dos instrumentos econômicos, há, ainda, no seio da democracia contemporânea, os chamados *mecanismos de participação*, originados da insuficiência dos mecanismos atinentes à democracia formal (direitos políticos ativos e passivos, relacionados à eleição de representantes) para a consecução de direitos sociais, tendo em vista que as respectivas políticas públicas que os concretizam geram conflitos entre os atores sociais, exigindo-se amplo espaço de debates e participação popular (NUSDEO, 2012, p. 114).

A definição dessa participação pode se concretizar apenas no caráter educativo (políticas de educação ambiental), ou, também, envolver a opinião pública; e mais, pode prever ainda a efetiva influência dessa opinião nas decisões sobre políticas públicas (2012, p. 115).

Em suma, ainda que esses outros instrumentos (econômicos e de participação) não possam ser considerados infalíveis, ao menos se revelam alternativas viáveis (em relação ao sistema de comando e controle) e, potencialmente, efetivas para o equilíbrio ecológico; outrossim, de certa maneira, até podem contribuir para reavivar o

⁴ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/economia-verde/instrumentos-econ%C3%B4micos.html>. Acesso em: 13 jan. 2018),

conceito de desenvolvimento sustentável, de forma que o tripé do socialmente justo, do economicamente viável e do ecologicamente correto não seja mera falácia.

Particularmente, como se verá a seguir, um sistema de PSA que garanta ampla participação popular (inclusive dos provedores), e que promova a inclusão social de grupos vulneráveis (como é o caso dos catadores de recicláveis de baixa renda), configura uma ferramenta promissora na persecução da equidade social no âmbito das medidas de proteção ambiental.

3 Sistema de Pagamento por Serviços Ambientais: um caminho possível para a devida concretização do desenvolvimento sustentável

A proposta de PSA tem por origem a já mencionada superação da concepção de natureza apenas como fornecedora de recursos naturais para a produção e consumo humanos, com o reconhecimento de que ela também provê **serviços ambientais (ou ecossistêmicos)**

Assim, a vida humana requer um fluxo constante de serviços ecossistêmicos e ambientais para sua sobrevivência. O problema surge com a pressão cada vez mais crescente sobre esses serviços, que leva à diminuição do fluxo (redução dos bens ambientais disponíveis, como matérias-primas), à deterioração (poluição da água, do ar) ou ao esgotamento dos recursos. A redução ou a degradação desses serviços ecossistêmicos e ambientais coloca em risco a própria vida humana e o bem-estar da sociedade. Daí a importância da existência e manutenção desses serviços (ARRUDA, 2017, p. 16).

Desse modo, como também já explanado neste trabalho, o reconhecimento da importância dos serviços ambientais deriva, justamente, da percepção de sua carência (ex.: escassez de água, solo improdutivo e sujeito a erosões, diminuição da função de regulação

térmica das florestas pelo desmatamento, etc.) e de sua importância econômica, ao mesmo tempo que se enxerga a insuficiência de grande parte das políticas ambientais vigentes no mundo, muitas delas fundamentadas no famigerado desenvolvimento sustentável e estruturadas por normas de comando e controle, que não vêm atingindo a efetividade esperada.

É relevante, aqui, reproduzir o conceito de serviços ambientais de artigo da conceituada revista *Nature* em 1997, que calculou o valor dos serviços da natureza em 33 trilhões de dólares, conforme tradução de Nusdeo (2012, p. 16): “Fluxo de materiais, energia e informação que provêm dos estoques de capital natural e são combinados ao capital de serviços humanos para produzir bem-estar aos seres humanos.”

Veja-se que há, portanto, uma distinção entre “serviços ambientais” e “serviços ecossistêmicos”. Este último conceito “designa os serviços prestados pelos ecossistemas, como purificação do ar, polinização, ciclo hidrológico, etc.” (ALTMANN, 2012, p. 11), enquanto os serviços ambientais são as condutas humanas que contribuem para a preservação dos serviços ecossistêmicos.

Interessante é a constatação de que as raízes para a definição de serviços ambientais são econômicas. Com efeito, o conceito de *externalidade*, retirado da economia, primeiramente moldou, em sua feição *negativa*, o princípio do poluidor-pagador e, mais tarde, originou, no que tange à sua feição *positiva*, o chamado **princípio do protetor-recebedor**,⁵ o qual fundamenta o pagamento por serviços ambientais (TEIXEIRA, 2012, p. 165-166).

Externalidades são, destarte, ações humanas que afetam terceiros, sem o consentimento destes, de forma positiva ou

⁵ Da mesma maneira que, por decorrência do princípio do poluidor-pagador, faz sentido que as externalidades negativas devam ser incorporadas ao processo produtivo (ou atividade econômica), as externalidades positivas devem ser revertidas ao provedor de serviços ambientais. Desse modo, o princípio do provedor-recebedor (ou protetor-recebedor) “recomenda que aqueles que efetivamente contribuem para a preservação e conservação da natureza (e de seus serviços ambientais, por consequência) sejam retribuídos, compensados de forma justa e equânime” (TEIXEIRA, 2012, p. 160).

negativa. Nesse sentido, **serviços ambientais** nada mais são do que **condutas humanas que favorecem as externalidades positivas relacionadas aos serviços ecossistêmicos** (ALTMANN, 2012, p. 11).

Mas quais seriam, exatamente, essas externalidades positivas ou serviços ecossistêmicos? Seguindo a classificação da Avaliação Ecossistêmica do Milênio,⁶ tais serviços podem ser divididos em quatro grupos, reproduzidos por Carlos Geraldo:

- a) **serviços de provisão:** alimentos, água, madeira, fibras, princípios ativos, recursos genéticos;
- b) **serviços de regulação:** regulação do clima, controle de enchentes e desastres naturais, controle de doenças, ciclagem do lixo e outros dejetos, purificação do ar, controle de erosão, manutenção da qualidade da água;
- c) **serviços culturais:** benefícios recreativos, educacionais, estéticos, espirituais;
- d) **serviços de apoio ou de suporte:** formação de solos, produção primária, ciclagem de nutrientes, processos ecológicos, fotossíntese (TEIXEIRA, 2012, p. 155).

Superada a conceituação de serviços ambientais, é hora de compreender o que seria, então, o sistema de PSA. Segundo definição clássica, proposta por Sven Wunder (2005 *apud* SEEHUSEN; PREM), PSA é

uma transação voluntária, na qual, um serviço ambiental bem definido ou um uso da terra que possa assegurar este serviço é comprado por, pelo menos, um comprador de, pelo menos, um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço (condicionalidade) (2011, p. 34).

Para melhor apreensão desse conceito, passa-se a analisar seus elementos:

⁶ Trata-se de relatório de 2005, realizado por milhares de especialistas por solicitação da ONU, o qual relacionou os principais aspectos dos serviços ambientais e, ainda, os aspectos do bem-estar da humanidade.

a) *transação*: predomina alguma forma contratual, mesmo quando envolve órgãos públicos (nesse caso, devem ser observadas as regras de Direito Administrativo), configurando, portanto, um negócio jurídico (NUSDEO, 2012, p. 71);

b) *voluntária*: trata-se do PSA “puro”, partindo da concepção de Wunder, e a voluntariedade ocorre tanto na prestação quanto na adesão (IPEA, 2010, p. 30);

c) *preservador (ou provedor)*: como dito, é a pessoa (física ou jurídica) que, voluntariamente, pratica condutas que favorecem a manutenção e o incremento dos serviços *ecossistêmicos*;

d) *beneficiário*: são os usuários dos serviços *ecossistêmicos*; e

e) *pagamentos*: podem ser realizados em dinheiro (mais eficiente, menos custoso e com menor probabilidade de corrupção, porém, o recurso pode ser mal-utilizado pelo provedor, comprometendo a finalidade de inclusão social) e/ou mediante investimentos na estruturação de alternativas de geração de renda permanente para os provedores (NUSDEO, 2012, p. 75); diversos critérios de remuneração devem ser analisados para se garantir a justiça, tais como a compensação pelo custo de oportunidade (renúncia de outras atividades por parte do provedor em favor dos serviços ambientais) e o pagamento de quantia inversamente proporcional ao nível de renda dos provedores (2012, p. 83-85).

As questões de voluntariedade e da própria remuneração geram críticas quando se trata de obrigações legais, mas, como se constatará no próximo tópico, essa discussão não se faz necessária no caso de um PSA direcionado aos catadores de materiais recicláveis, eis que não são esses, mas, sim, o Poder Público, que tem o dever legal de implantar a coleta seletiva e, de maneira geral, conduzir adequadamente a gestão de resíduos sólidos.

Nota-se a importância da clara definição do objeto do PSA,⁷ bem como a adequada identificação do usuário/beneficiário e do

⁷ Aliás, Carlos Teixeira revela que o sucesso do PSA depende muito da certeza quanto aos benefícios *ecossistêmicos* relacionados à atividade remunerada pelo sistema em comento,

provedor-recebedor, para que não haja dúvidas e conflitos quando de sua implementação (TEIXEIRA, 2012, p. 169). Ana Nusdeo ainda menciona a conveniência da participação de intermediários, inclusive de ONGs, “em atividades como pesquisa, treinamento, certificação e acesso a mercados” (p. 57-58).

Segundo Alexandre Altmann (2009, p. 85), o PSA tem um objetivo *didático*, no sentido da conscientização dos beneficiários dos serviços ambientais quanto à sua relevância e, ainda, o objetivo de *valorização* das pessoas que contribuem para a preservação desses serviços.

O PSA se mostra mais vantajoso quando se comparam os custos de sua implementação com os custos de soluções artificiais ou de outras políticas ambientais (como, p. ex., a aplicação isolada de normas de comando e controle).⁸

No entanto, é preciso, aqui, esclarecer que a aplicação dos sistemas de PSA no Brasil deve se amoldar à legislação vigente. Nesse contexto,

considerando que, por força de norma constitucional, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida [...], e ainda em função do princípio da legalidade que pauta toda a atividade do Poder Público, não se pode prescindir de um marco legal que recepcione o sistema de PSA (TEIXEIRA, 2012, p. 188-189).

Assim, em vista da estrutura jurídica brasileira, que enquadra o ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e difuso (art. 225 da Constituição Federal de 1988), embora os cidadãos, em geral, também tenham o dever de proteção ambiental, tem-se que o Poder Público acaba sendo protagonista nessa seara,

pois se adquire confiança nesse (2012, p. 191).

⁸ Alexandre Altmann alerta que o que orienta o PSA é uma lógica econômica (e não de mercado), eis que é menos dispendioso preservar o meio ambiente do que pretender substituir, artificialmente, os serviços por esse prestados (2009, p. 87).

mediante a criação e execução de **políticas públicas⁹ ambientais**, a começar pela Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938/1981, e tantas outras, como a **Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010)**.

Nesse sentido, **os sistemas de PSA não deixam de configurar políticas públicas com foco nas áreas ambiental, econômica e social**. Consequentemente, por se tratar de políticas públicas, sofrem pressão de diferentes grupos da sociedade, pois cada qual possui um interesse específico; dessa forma, para que um objetivo tal (como a inclusão social) seja alcançado, deve-se assentar sua relevância no sistema de PSA (IPEA, 2010, p. 30).

Por todos esses motivos, no âmbito de um sistema de PSA, o Poder Público normalmente atuaria em duas frentes (SEEHUSEN; PREM, 2011, p. 37):

a) como comprador dos serviços ambientais, eis que esses, muitas vezes, envolvem serviços públicos, de sua incumbência, e, conseqüentemente, as fontes de custeio podem advir das receitas correntes (ex.: impostos) ou de financiamento mediante taxas provenientes de beneficiários ou doações, caso em que o Poder Público seria, também, um intermediador, podendo contornar problemas como a falta de acesso da população de baixa renda aos sistemas de PSA; e

b) na função regulatória, essencial para viabilizar os sistemas de PSA por meio de vinculação jurídica, mediante a criação de mercados e o estabelecimento de parâmetros de realização, fiscalização e monitoramento, garantindo-se a prestação do serviço ambiental.¹⁰

⁹ As políticas públicas representam, nas palavras de Valter Foleto Santin, “[...] os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos” (2004, p. 35), entendidos esses como as atividades estatais para satisfação dos interesses da coletividade. Dessa feita, “na sua atuação, o Estado desempenha inúmeras atividades, prestando serviços públicos essenciais e não essenciais, de relevância pública ou não. Para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas” (2004, p. 35).

¹⁰ Quanto a esta última função, para os fins deste trabalho, vale lembrar que, “à medida que

Em suma, não há como se aplicar o PSA “puro”, regulado apenas pelo mercado, sendo obrigatória no Brasil sua regulamentação estatal (TEIXEIRA, 2012, p. 175).

Para encerrar este tópico, convém mencionar que existem críticas quanto à adoção dos sistemas de PSA no Brasil. Veja-se, por exemplo, esta opinião:

[...] penso que o conceito de serviço ambiental não dá conta das nossas questões, tanto pela noção de serviço, que enfraquece a de direito, quanto pelo foco nos recursos e não nos modos de vida e de produção dos comuns. Também corremos o risco de substituir ou sobrepor políticas públicas que são resultado de demandas históricas do nosso campo. Temos que trabalhar com políticas sociais e agregar o valor do modo de produção associado ao uso sustentável às políticas que existem, através de preço justo, incentivos à comercialização, tributos etc. Acho um risco criar uma política de serviços ambientais, sob a pena de retrocessos sociais e das políticas que construímos de colaborarmos para pavimentar o caminho para o mercado (PACKER, 2013, p. 38-39).

Como também referido acima, há quem critique o PSA quando ele visa à remuneração de práticas que configuram obrigações legais por parte dos provedores (estar-se-ia premiando alguém que já deve adotar aquela conduta por imposição da lei). Outra crítica, citada por Carlos Geraldo Teixeira (2012, p. 199), “decorre de um certo receio de uma ampliação muito extensa de seu campo de aplicação, que venha a se transformar num remédio para todos os males”.

Não obstante as críticas, acredita-se que os sistemas de PSA, desde que ampla e adequadamente discutidos, e sendo combinados a outras medidas como as de comando e controle, podem configurar solução razoável não somente para a devida manutenção dos

políticas de pagamento por serviços ambientais tendem a voltar-se também a questões de equidade, garantir o acesso e a capacitação de agentes de baixa renda e menor informação também será um dos desafios da sua disciplina jurídica” (NUSDEO, 2012, p. 60).

serviços ecossistêmicos, mas também para que se atinjam níveis mais satisfatórios de equidade social.

4 Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos: unindo justiça social, viabilidade econômica e proteção ambiental

A ideia ora defendida é a de aplicar os sistemas de PSA, explanados no tópico anterior, para remuneração de catadores de materiais recicláveis de baixa renda organizados em cooperativas ou associações. Tal proposta já foi levantada por pesquisadores do Ipea, na publicação *Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para a gestão de resíduos sólidos* (2010), e recebeu o apoio de renomado jurista do Direito Ambiental, o Professor Alexandre Altmann, no artigo “Pagamento por serviços ambientais urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil” (2012).

Em primeiro lugar, como o próprio autor supracitado afirma, há, primeiramente, um desafio conceitual para o caso de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (Psau), eis que o “PSA originalmente foi desenhado para induzir os agentes econômicos (proprietários ou possuidores de imóveis rurais) a adotar determinados usos do solo e/ou práticas ambientalmente sustentáveis” (ALTMANN, 2012, p. 11).

Porém, antes de expor a ideia básica da política em questão, de definir os serviços ambientais que configurariam seu objeto, e de avançar especificamente sobre a forma como um PSAU se estruturaria, convém tecer, preliminarmente, algumas considerações acerca do regime jurídico de gestão de resíduos sólidos no Brasil, com enfoque nas etapas de reutilização e reciclagem (em que os catadores atuam majoritariamente) e, ainda, na previsão legal de apoio às atividades desenvolvidas por organizações de catadores formadas por pessoas de baixa renda.

4.1 Aspectos pertinentes à Política Nacional de Resíduos

Sólidos (Lei n. 12.305/2010)

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010) foi um importante avanço na questão do saneamento básico, serviço público extremamente precário no Brasil. O diploma em questão foi muito bem-elaborado e estruturado, trazendo conceitos, princípios, objetivos e instrumentos para a consecução da referida política nacional.

Estabeleceu-se, nessa lei, uma ordem de prioridade na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos,¹¹ que deve ser observada por todos (Poder Público, geradores e sociedade), a saber: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final (art. 9º).

Infelizmente, a realidade demonstra que as duas primeiras etapas são de difícil observância, tendo em vista o estilo de vida adotado pelos brasileiros (o que não é diferente na maioria dos países), regado a um consumo excessivo de produtos industrializados – o que gera, por sua vez, uma quantidade enorme de resíduos – e, mais, uma indústria ainda relativamente despreocupada com a adoção de tecnologias para redução de embalagens.

É certo que a lei prevê diversos instrumentos que buscam melhor concretizar as duas primeiras etapas da ordem de prioridade,¹² porém, há muito que se fazer para que realmente ocorra alteração nos padrões de comportamento.

Por outro lado, as etapas de reutilização e de reciclagem parecem ser mais palpáveis por ora, considerando que, na atual

¹¹ Importante é reproduzir o conceito de resíduos sólidos trazido pela Lei n.12.305/2010 (art. 3º, XVI): “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, 2010).

¹² Confira-se, a esse respeito, por exemplo, o que dispõem os arts. 31, inciso I, alínea “b”, e 42, inciso I, ambos da Lei n. 12.305/2010 (BRASIL, 2010).

sociedade de consumo, o descarte de embalagens é praticamente inevitável, pois se sabe que hoje há tecnologia suficiente para se realizar o reaproveitamento de diversos tipos de material.

A Lei n. 12.305/2010 conceitua *reutilização* (art. 3º, XVIII) como sendo o “processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos por órgãos competentes do SISNAMA e, se couber, do SNVS¹³ e do SUASA”¹⁴ (BRASIL, 2010). Importante é atentar para a ausência de transformação do resíduo, o que a diferencia de reciclagem.

Por sua vez, a *reciclagem* pode ser definida como o “processo de reaproveitamento de um resíduo após ter sido submetido à transformação” (VIEIRA, 2013, p. 113); envolve, portanto, conforme o art. 3º, XIV, da Lei n. 12.305/2010, a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou em novos produtos (BRASIL, 2010).¹⁵

Com vistas a concretizar a reutilização e a reciclagem de resíduos, o legislador da LPNRS estabeleceu a responsabilidade dos fornecedores em investir no desenvolvimento de produtos que sejam aptos a essas ou a outras formas de destinação final ambientalmente adequadas, após o uso pelo consumidor (art. 31, I, “a”, LPNRS), além da imposição de que as embalagens sejam fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem (art. 32) (BRASIL, 2010).

¹³ Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

¹⁴ Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

¹⁵ A Professora Maria Eugenia Gimenez Boscov elucida melhor esta definição: “A reciclagem de resíduos envolve algum processo de transformação, artesanal ou industrial. Para a reciclagem de resíduos em âmbito industrial, podem ser utilizadas diversas técnicas de tratamento, tais como: destruição térmica por incineração ou pirólise; destruição química por oxidação, redução ou absorção; processos físicos envolvendo precipitação, evaporação ou condensação; e processos biológicos, aeróbicos ou anaeróbicos. [...] A reciclagem tem envolvido um grande número de pesquisas interdisciplinares. Por exemplo, podem-se utilizar resíduos da construção civil na construção de pavimentos, pneus em sistemas de drenagem e lascas de madeira para remover amônia de chorume.” (BOSCOV, 2008, p. 93).

Para a viabilidade da reutilização e da reciclagem, é crucial a existência de uma *coleta seletiva* abrangente e eficaz; sua definição legal se encontra no art. 3º, inciso V, da LPNRS: “Coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição e composição” (BRASIL, 2010). Consiste, basicamente, em coletar os resíduos que foram separados em duas categorias: materiais orgânicos e materiais recicláveis ou reutilizáveis.

Aliás, ampliando a exposição para a gestão de resíduos como um todo, incumbe salientar que a coleta seletiva tem a função de auxiliar na materialização do *princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos*, previsto no art. 6º, inciso VII, da Lei n. 12.305/2010 (BRASIL, 2010), por meio do qual se estabeleceram as seguintes responsabilidades (BECHARA, 2013, p. 95-101): a) ao Poder Público: desenvolver campanhas educativas; adoção de procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 36, I, LPNRS); estabelecer o sistema de coleta seletiva (art. 36, II, LPNRS; arts. 9º, § 2º e 10 do Decreto Federal n. 7.404/2010); b) ao consumidor: obrigação de acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados, bem como disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução (art. 35 da LPNRS); e c) ao setor empresarial: estruturação e implementação de sistemas de logística reversa (art. 33 da LPNRS).

Bem, como visto acima, a implantação da coleta seletiva incumbe ao Poder Público, mais especificamente aos Municípios (art. 10 da Lei n. 12.305/2010). Tal tarefa pode ser desempenhada pela própria administração direta ou indireta, por empresa privada (mediante licitação) ou por meio da contratação de cooperativas, associações ou outras formas de organização de catadores de baixa renda. Desse modo, o § 1º do art. 36 estabelece **prioridade** na contratação de catadores de baixa renda organizados, e para o fim de viabilizar esta contratação, a Lei n. 12.305/2010 estabelece diversos instrumentos (BRASIL, 2010):

1) prioridade de acesso a recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos; aos Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 18, § 1º, II);

2) previsão no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, como conteúdo mínimo, de programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver (art. 19, XI);

3) dispensa de licitação na contratação dessas associações (art. 36, § 2º);

4) possibilidade de instituição, pelo Poder Público, de medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para tais associações (art. 42, III);

5) possibilidade de instituição, pelos entes federativos, de normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com as referidas associações (art. 44, II).

Da mesma forma, há outras normas que buscam fomentar a atuação dos catadores. Um importante programa é o “Pró-Catador”, instituído pelo Decreto n. 7.405/2010, que tem como finalidade (art. 1º):

[...] integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos,

da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento (BRASIL, 2010).

O referido programa objetiva promover ações como a implantação de infraestrutura para cooperativas e associações de catadores, aquisição de equipamentos para a realização da coleta seletiva, dentre outras voltadas ao fortalecimento e à inclusão social desse segmento (art. 2º); para tanto, prevê-se a elaboração de contratos de repasse, convênios e outros instrumentos a serem firmados entre os órgãos federais envolvidos e órgãos/entidades da Administração Pública (federal, estadual ou municipal), consórcios públicos, cooperativas ou associações de catadores, ou ainda, entidades sem fins lucrativos que atuem no fomento às atividades dos catadores, conforme o art. 4º do mesmo Decreto (BRASIL, 2010).

Infelizmente, mesmo com todo esse arcabouço jurídico de incentivo e fomento à atividade dos catadores, verifica-se que, não somente a inclusão socioproductiva dessas pessoas é algo ainda distante no País, mas a própria gestão de resíduos sólidos, como um todo, é inadequada na maior parte do Brasil, inclusive no que se refere à coleta seletiva e aos índices de reciclagem.

De fato, apenas 18% dos Municípios brasileiros possuem algum sistema de coleta seletiva (IPEA, 2012, p. 17), e, desses, somente 43% envolvem organizações de catadores (p. 18), deixando-se de observar a prioridade legal na sua contratação; assim, as citadas pessoas, que prestam tão relevante serviço, ficam sem o devido amparo. Diante desse quadro, onde estaria a busca pelo desenvolvimento sustentável, pela equidade social?

Em consequência dessa ausência de coleta seletiva, uma enorme quantidade de resíduos reutilizáveis ou recicláveis é destinada aos locais de disposição final, diminuindo a vida útil dos mesmos. A propósito, o Ipea alerta que metade dos Municípios no Brasil ainda dispõe de lixões a céu aberto (2012, p. 31), situação que, inclusive, propicia a realização de catação nesses lugares; trata-se de situações

expressamente proibidas pela Lei n. 12.305/2010, em seu art. 47, inciso II, e no art. 48, inciso II (BRASIL, 2010).

Constata-se, portanto, que os instrumentos acima descritos não vêm sendo eficazes para a promoção da inclusão social dos catadores, e, de uma forma geral, a Política Nacional de Resíduos Sólidos não vem sendo adequadamente conduzida.

É claro que a situação pode mudar com uma maior conscientização de todos os atores envolvidos, e, também, mediante a atuação dos órgãos públicos competentes, do Ministério Público e do Poder Judiciário, etc., mas há espaço também para a adoção de propostas inovadoras; nesse raciocínio, uma política de Pagamento por Serviços Ambientais específica para os catadores se enquadra como solução viável e potencialmente efetiva.

4.2 Ideia básica e fundamentos para aplicação do PSA aos serviços prestados pelos catadores

Basicamente, o que se propõe é a remuneração de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis de baixa renda pelos relevantes serviços ambientais que prestam, constituindo, o PSA, um meio de promover a inclusão social dessas pessoas.

Assim como nos sistemas tradicionais de PSA, no caso em tela, o objetivo é concretizar, de modo eficiente, os princípios do desenvolvimento sustentável e do protetor-recebedor, os quais, inclusive, estão previstos expressamente na Lei n. 12.305/2010 (art. 6º, incisos II e IV) e já foram objeto de apreciação em momentos anteriores deste artigo.

A propósito, uma política de Psau direcionada aos catadores atenderia, em maior grau, um dos tripés do desenvolvimento sustentável, a **justiça social**, o que muitas vezes não ocorre em outros instrumentos de política ambiental. Com efeito, busca-se a concretização de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, os de “erradicar a pobreza e a marginalização

e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inciso III, da CF/88).

Ademais, salienta-se que, no art. 80, inciso VI, do Decreto n. 7.404/2010 (BRASIL, 2010), há previsão expressa de utilização do PSA como medida indutora das iniciativas previstas no art. 42 da Lei n. 12.305/2010, dentre as quais estão a implantação de infraestrutura para organizações de catadores (inciso III) e a estruturação de sistemas de coleta seletiva (inciso V).

4.3 Serviços ambientais prestados pelos catadores e estimativa feita pelo Ipea para sua valoração

Em primeiro lugar, rememora-se que uma política de PSA a ser instaurada para a inclusão social dos catadores de baixa renda foge das concepções tradicionais de PSA, mais ligadas a atividades desenvolvidas em áreas rurais, para a boa manutenção da qualidade dos mananciais,¹⁶ do solo e dos ecossistemas, mediante reflorestamento e manejos sustentáveis, dentre outras medidas.

Portanto, faz-se necessário adaptar o conceito estudado no tópico anterior. Partindo do já referido estudo desenvolvido pelo Ipea em 2010, os **serviços ambientais urbanos associados à reciclagem** poderiam ser definidos como as atividades de coleta seletiva e de triagem de materiais reutilizáveis e recicláveis desenvolvidas por organizações de catadores em áreas urbanas, produzindo externalidades positivas que inclusive, extrapolam os limites das cidades, por auxiliarem na manutenção de serviços ecossistêmicos.

Agora, quais seriam exatamente os serviços ambiental-urbanos praticados pelos catadores? A pesquisa do Ipea relacionou dois

¹⁶ São exemplos clássicos de políticas de PSA citadas pela doutrina, as quais, inclusive, obtiveram grande êxito: a) aquela executada para manutenção dos mananciais que abastecem a cidade de Nova Iorque; e b) aquela desenvolvida na Costa Rica para proteção da água e das florestas (NUSDEO, 2012, p. 60; TEIXEIRA, 2012, p. 200).

grupos de benefícios: os associados ao processo produtivo e os associados à gestão de resíduos sólidos urbanos.

No primeiro grupo, tem-se como benefícios: a) a valoração ambiental derivada da economia de energia pela reciclagem, tendo em vista que a produção de materiais, a partir de matéria-prima virgem, consome muita energia, quando comparada à produção a partir da reciclagem¹⁷ (IPEA, 2010, p. 15-16); b) redução da emissão de gases de efeito estufa (GEEs), devido ao menor consumo de energia elétrica e ao fato de que o uso de material reciclado reduz emissões decorrentes do processo produtivo a partir de matéria-prima virgem (IPEA, 2010, p. 17); e c) no caso da produção de aço e papel, “a reciclagem desses dois materiais pode possibilitar menor área de florestas homogêneas plantadas com espécies exóticas, o que viabiliza a existência de florestas nativas e, com isso, maior proteção da biodiversidade, assim como a exploração de recursos não madeireiros de maneira sustentável”¹⁸ (IPEA, 2010, p. 18).

Quanto ao segundo grupo, o estudo é claro ao demonstrar os benefícios da reciclagem, pois os resíduos recicláveis (em um cenário em que a coleta seletiva e a reciclagem funcionam de modo satisfatório) não são encaminhados às unidades de disposição final, gerando economia total desses gastos, o que equivaleria ao custo de instalação e operação de aterros sanitários, formas de disposição mais adequada (IPEA, 2010, p. 21).

Em suma, pode-se dizer que os serviços ambientais urbanos residem na diminuição da degradação dos ecossistemas, dos impactos a esses causados, mediante redução da extração de matéria-prima virgem, e redução das áreas de disposição final de resíduos, com aumento da vida útil das já existentes. Desse modo, no âmbito das

¹⁷ Foram considerados os seguintes impactos decorrentes da produção de energia: perda de recursos madeireiros e não madeireiros; danos ao ciclo hidrológico; perda de biodiversidade; perda de potencial de desenvolvimento de novas drogas; e, no caso das termoelétricas, impactos sobre a saúde ocupacional e danos à saúde humana por emissões atmosféricas.

¹⁸ Esse tipo de problema ambiental ocorre em menor escala em relação à produção de plástico, alumínio e vidro, considerando que a extração de matéria-prima se dá mais concentrada no espaço.

categorias elencadas pela Avaliação Ecosistêmica do Milênio, mencionadas no tópico anterior deste trabalho, os serviços em questão poderiam ser enquadrados dentre os de regulação e de apoio ou suporte.

É claro que esses serviços poderiam ser prestados por empresas privadas ou pelo próprio corpo de servidores dos Municípios; ademais, os catadores não são os únicos provedores desses serviços, pois existe toda uma cadeia de reciclagem, que somente funciona bem quando todos os seus elos cumprem seus papéis. Porém, dada a prioridade de contratação dos catadores (vista no tópico “4.1”) e a potencial promoção de sua inclusão social, conclui-se que a política de PSAU **deve** ser direcionada às organizações de catadores.

Como dito na introdução deste artigo, os benefícios potenciais gerados pela reciclagem foram estimados pelo Ipea em 8 bilhões de reais anuais, sendo que os benefícios atuais (ou seja, considerando os níveis de coleta seletiva e de reciclagem hoje existentes) estaria entre 1,4 bilhão e 3,3 bilhões de reais (2010, p. 26). Portanto, são claramente promissoras as políticas de PSAU, merecendo ser planejadas e executadas.

4.4 Estruturação da política de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos

Seguindo os parâmetros definidos pelo Ipea (2010, p. 34), o Psau associado à reciclagem teria um duplo objetivo: suprir deficiências de renda dos catadores; e reduzir o descarte de materiais reutilizáveis/recicláveis, fomentando-se o reaproveitamento desse material extraído para manutenção da integridade dos serviços ecossistêmicos.

Quanto à identificação dos beneficiários, veja-se a brilhante explanação dos pesquisadores do Ipea:

Poder-se-ia entender que os beneficiários diretos seriam a indústria, que recebe o material reciclável como matéria-prima, ou, pelo princípio ambiental do poluidor-pagador, consubstanciado no artigo 4º, inciso VII, da Lei n. 6.938/1981, a indústria que tenha produzido o material descartado, pela sua responsabilidade na transformação da matéria-prima. Todavia, seja pelo melhor desdobramento do princípio do poluidor-pagador, seja pela lógica do PSA, que leva em conta o princípio do beneficiário-pagador, *entende-se que a sociedade brasileira como um todo deveria pagar pelo benefício gerado pelo serviço* [grifo do autor]. Pelo princípio do poluidor-pagador, o consumidor divide o ônus da produção de material descartado devido a seu papel de demandante do produto industrializado. Pelo princípio do beneficiário-pagador, pode-se concluir que *a coletividade é beneficiada com a melhoria do meio ambiente ou da preservação do meio ambiente e estoques de matéria-prima nacional* (2010, p. 34, grifo do autor).

Por conseguinte, como o PSA assumiria os contornos de uma política pública, pelos motivos já externados neste trabalho (tópico “3”), é necessário que o Poder Público tome a frente mediante a regulamentação legal da política, ficando também responsável por sua implementação e execução.

Com efeito, a regulamentação pode se dar por meio da edição de uma lei que fixe normas gerais de PSA, não podendo ser muito detalhada, ou seja, deve ser flexível para abranger o maior número possível de aplicações (TEIXEIRA, 2012, p. 189), principalmente o PSAU. Constata-se a existência do Projeto de Lei n. 792/2007 ao qual foram apensados vários outros PLs, porém, nenhum deles traz previsões adequadas para aplicação de políticas de Psau, pois se amoldam mais aos esquemas tradicionais de PSA.

Outra forma de regulamentação, mais apropriada, portanto, seria a edição de lei federal específica para o tipo de política ora tratado, traçando normas gerais que podem ser específicas pelos Estados e Municípios; para tanto, bastaria a regulamentação do art. 80, inciso VI, do Decreto n. 7.404/2010.

Os Municípios revelam-se os entes apropriados para a execução de políticas de PSAU, por conta de serem os responsáveis pela gestão de resíduos sólidos urbanos (como já explanado), e até por estarem mais próximos dos problemas; porém, os fatores complicadores são a falta de estrutura e de recursos técnicos e financeiros. Nesse sentido, as soluções seriam a criação de consórcios públicos intermunicipais para redução dos custos (art. 8º, inciso XIX, da Lei n. 12.305/2010) e o repasse de recursos da União (art. 42 e seguintes do mesmo diploma legal), lembrando que os referidos consórcios têm prioridade na obtenção de incentivos do Governo Federal (art. 45) (ALTMANN, 2012, p. 14-15).

As fontes de custeio das políticas poderiam ser: impostos ou taxas;¹⁹ conversão das colaborações da indústria que, originariamente, suprem gastos com aterros sanitários para esse esquema (uma vez que há redução dos gastos com os locais de disposição); e, ainda, recursos oriundos do governo federal (pois se compõem de contribuições de toda a sociedade) (IPEA, 2010, p. 34).

Os pagamentos seriam direcionados diretamente às organizações de catadores, e não às pessoas físicas, para facilitar o monitoramento, estimular a organização de cooperativas e associações e favorecer o ingresso de autônomos a estas (IPEA, 2010, p. 35). Os critérios e métodos para os pagamentos, segundo as propostas do Ipea, seriam os seguintes:

a) pagamento por produtividade física (ou seja, por tonelada de resíduo coletado), que depende apenas de produtividade indireta e de organização dos grupos de catadores, mantendo-se inalterado mesmo diante de uma crise no setor (2010, p. 41); e

b) estabelecimento de acréscimos compensatórios graduados, que visam complementar o pagamento por produtividade acima referido no sentido de diferenciar os pagamentos por tonelada conforme o tipo de material recolhido, tendo por finalidade corrigir a depressão nos preços em tempos de crise, ou incentivar

¹⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348783&ord=1>. Acesso em: 4 dez. 2018.

o recolhimento de materiais recicláveis que, embora possuam alta carga poluidora, apresentam valores de mercado baixos mesmo em condições normais (é o que ocorre normalmente com os materiais plásticos) (2010, p. 45); e

c) constituição de um fundo cooperativo, com vistas à estruturação, em longo prazo, dos grupos de catadores, mediante execução de programas de capacitação e treinamento adequados às rotinas (não só para a atividade de catação e triagem, mas para outras atividades também), criação de redes de comercialização (atuação coletiva de organizações para venda do material, visando ao aumento da quantidade e qualidade do material, influenciando no preço recebido e abrindo novos mercados), compra de máquinas e equipamentos (prensas, esteiras, caminhões, etc.) e financiamento de estoque (2010, p. 47-48).

No mais, os pesquisadores do Ipea alertam que há um alto grau de heterogeneidade das cooperativas de catadores, com relação aos níveis de organização e eficiência, que implicam em distintos valores de produção e rendimento; assim, a política pública de Psau deve levar em conta essa heterogeneidade, para que seja efetiva (2010, p. 36). Também por esse motivo é que uma política descentralizada (por Município ou grupo de Municípios) tenderia a ser mais eficiente, por trabalhar especificamente com as peculiaridades locais.

É também essencial que as políticas de Psau estabeleçam a obrigatoriedade de apresentação de comprovação da destinação adequada dos resíduos coletados pelas associações ou grupos de catadores, de modo a garantir que os serviços ambientais estejam sendo efetivamente prestados. Tal comprovação poderia se dar mediante a elaboração de relatórios e/ou do envio de declarações de recebimento dos materiais por parte das empresas recicladoras, sendo os documentos encaminhados aos Municípios para controle e fiscalização.

Por fim, não se pode olvidar a aplicação dos mecanismos de participação abordados no tópico “2”, de maneira a dar voz tanto à população afetada pela política como e, principalmente, aos catadores,

destinatários do pagamento, a fim de que possam expor suas opiniões e contribuir para o melhor desenho institucional possível para a política a ser implementada. Trata-se da concretização da equidade também nos processos de tomadas de decisão (NUSDEO, 2012, p. 80).

5 Considerações finais

Diante da inexpressiva mudança do comportamento humano em sua interação com o ambiente, o conceito de desenvolvimento sustentável dev, ao menos, ser revisto e contemplar outros conceitos como os de *equidade social* e de *justiça ambiental*, bem como deve ser concretizado não somente mediante políticas ambientais de comando e controle, que, isoladamente, se mostraram ineficientes (inclusive no que se refere à gestão de resíduos sólidos), mas também por meio de mecanismos de participação popular e de instrumentos econômicos, tais como o PSA.

Não se pode, nunca, perder de vista que um dos pilares da sustentabilidade é o da justiça social; nesse sentido, uma política pública de PSA, associada à reciclagem, direcionada à remuneração e à estruturação de organizações de catadores de materiais recicláveis, formadas por pessoas físicas de baixa renda, não apenas é economicamente viável e ecologicamente correto; ela se prestaria, ainda, a promover a *inclusão social* dessas pessoas, que merecem ter o devido reconhecimento pelos enormes serviços que provêm às gerações presentes e futuras.

Como visto ao longo deste trabalho, o sistema de PSA no Brasil, devido ao interesse público envolvido, tanto pelas questões sociais que abrange como pelo caráter difuso e fundamental do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, deve assumir a faceta de política pública, exigindo-se a regulamentação e a gerência pelo Estado. No caso específico do PSA, direcionado aos catadores,

a execução das políticas deve se dar, precipuamente, em nível municipal ou regional, para que sejam mais efetivas.

Nesse sentido, a maturidade da estrutura da Administração Pública influenciará, decisivamente, o sucesso da política de PSA (capacidade de utilização de instrumentos econômicos, ausência de corrupção, e eficiência na fiscalização) (NUSDEO, 2012, p. 157-158), a qual deve ser conjugada a outras já existentes, como as de comando e controle.

No mais, se espera que outras vozes possam se somar a este trabalho, e que todas elas alcancem os ouvidos dos agentes públicos, de forma a sensibilizá-los para as necessárias regulamentação e execução da política em questão no maior número possível de Municípios do território nacional, o que, certamente, representará um ganho socioambiental gigantesco.

Referências

ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldó; ALTMANN, Alexandre (org.). *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: EDUCS, 2009. p. 57-106.

ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ambientais urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil*. 2012. Disponível em: www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207155702_7421.pdf. Acesso em: 4 dez. 2018.

ARRUDA, Jeane Jaqueline Costa de. O duplo objetivo do pagamento por serviços ambientais urbanos: uma síntese possível? 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: www.ceemaunb.com/mestrado/images/doc/dissertacoes/137.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 792/2007 – *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348783&ord=1>. Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. 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, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei n. 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. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm. Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.405, de 23 de dezembro de 2010. 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. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7405.htm. Acesso em: 4 dez. 2018.

CASTRO, Aline Eggres de; CAMPOS, Simone Alves Pacheco de; TREVISAN, Marcelo. A institucionalização (ou banalização) da sustentabilidade organizacional à luz da teoria crítica. *Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 12, n. 3, p. 110-123, jul./set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12712/rpca.v12i3.12552>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BOSCOV, Maria Eugenia Gimenez. *Geotecnia ambiental*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para a gestão de resíduos sólidos*. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos*. Brasília: Ipea, 2012.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Situação Social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília: Ipea, 2013.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Instrumentos econômicos*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/economia->

verde/instrumentos-econ%C3%B4micos.html. Acesso em: 13 jan. 2018.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

PACKER, Larissa. Não ao PSA, sim ao direito dos agricultores. In: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. *Visões alternativas ao pagamento por serviços ambientais*. Rio de Janeiro: 2013. p. 29-39. Disponível em: http://fase.org.br/wp-content/uploads/2013/06/FASE_visoesalternativasaosPSA.pdf. Acesso em: 4 dez. 2018.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SEEHUSEN, Susan Edda; PREM, Ingrid (org.). Por que Pagamentos por Serviços Ambientais? In: GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda. *Pagamentos por serviços ambientais na mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*. Brasília: MMA, 2011. p. 25-44.

TEIXEIRA, Carlos Geraldo. *Pagamento por serviços ambientais de proteção às nascentes como forma de sustentabilidade e preservação ambiental*. 2012. (Monografias do CEJ; 13). Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2012.

VIEIRA, Germano. Destinação final dos resíduos sólidos. In: BECHARA, Erika (org.). *Aspectos relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n. 12.305/2010*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 106-127.