

***Nudge* como estrutura de escolha discricionária municipal na implementação da política de resíduos sólidos para destinação sustentável do lixo domiciliar perigoso**

Nudge as a discretionary municipal choice structure in the implementation of the solid waste policy for sustainable disposal of dangerous household waste

Paulo Afonso Cavichioli Carmona*
Alexandre Augusto Batista de Lima**

Resumo: O artigo discorre sobre a utilização do *Nudge*, como ferramenta de indução na estrutura de escolhas administrativas discricionárias realizadas pelas autoridades públicas municipais. A pesquisa tem cunho bibliográfico e documental. É de natureza qualitativa, pelas análises realizadas, e exploratória, uma vez que chega a novas percepções, a partir do cotejamento de dados e informações reunidos. Busca revelar a importância da atuação discricionária dos gestores públicos, como arquitetos de escolhas, realizando um papel paternalista libertário, no sentido de induzir condutas favoráveis dos administrados sem, contudo, retirar-lhes a liberdade individual para a realização das próprias escolhas. A problemática reside em verificar os limites e consequências da aplicação de padrões da economia comportamental (*NUDGE*) e do paternalismo libertário pela Administração Pública como indutor

* Pós-doutorado pela Università del Salento, Lecce, Itália (2020); Doutor em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2012), Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2006), graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1995). Professor Titular de Direito Administrativo e Urbanístico do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas e do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana - GPDDPU (UNICEUB). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico dos cursos de Especialização da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Urbanístico, Administrativo, Constitucional, Previdência Complementar, Ambiental, Penal e Violência Urbana. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), do qual foi Coordenador do Centro-Oeste (mandatos 2013-2017). Foi membro do Conselho Deliberativo do Funpresp-Jud (mandatos 2012-2017). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) desde abril de 2000, atualmente titular da 7ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal. Membro do IDASAN - Instituto de Direito Administrativo Sancionador.

** Doutor em Direito e Políticas Públicas Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), Programa Interinstitucional com o Centro Universitário UNINOVAFAPI (2020), mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (2016), professor universitário e advogado.
Submissão: 18.06.2021. **Aceitação:** 25.03.2022.

de condutas colaborativas à implementação de Políticas Públicas de Resíduos Sólidos para destinação sustentável do lixo domiciliar perigoso. Examina os reflexos dos *nudges* estatais para concretização da PNRS, no âmbito municipal, com o intuito de induzir os administrados a determinadas atitudes que corroborem para o escopo da estrutura legislativa estabelecida. Conclui, por fim, que a economia comportamental, bem como o *nudge* são úteis para realizar os objetivos propostos pela PNRS, porém, não excluem outras ações governamentais necessárias, ou mesmo no âmbito particular/privado, que ensejem à concretização desses objetivos, assim, a abordagem das “cutucadas” é relevante para fomentar, de modo consciente, pelo governo, políticas públicas, utilizando-se daquilo que a ciência, especialmente, a economia, já explicitou sobre o comportamento humano.

Palavras-chave: Serviços Públicos; Paternalismo Libertário; Discrecionabilidade Administrativa; Resíduos Sólidos; “Nudge”.

Abstract: The article discusses the use of Nudge as an induction tool in the structure of discretionary administrative choices. The research has a bibliographic and documentary character. It is of a qualitative nature, through the analyzes carried out, and exploratory, once it reaches new perceptions, from the collating of data and gathered information. It seeks to reveal the importance of the discretionary role of public managers, as architects of choices, by performing a paternalistic libertarian role in order to induce favorable behavior of public service users without, however, withdrawing individual liberty for themselves. It then reviews the public choices that can be made under the National Solid Waste Policy – NSWP in order to achieve optimal results in practice, given the scarcity of public resources and the difficulties of implementing public policies in this area. It examines the reflexes of the state nudges as a form of concretization of the NSWP as a way of inducing the administered ones to certain attitudes that corroborate for the scope of the established legislative structure. Finally, it concludes that behavioral economics, as well as nudge, and other tools are useful for maximizing the objectives proposed by the NSWP, but do not exclude other actions necessary at the level of government, or even in the private sphere, that provide architecture aimed at the achievement of these objectives, thus, the approach of the “nudges” is relevant to promote, consciously, the government, public policies, using what science, especially the economy, already explained about human behavior.

Keywords: Public services; Libertarian Paternalism; Administrative Discretionary; Solid Waste; “Nudge”.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo precípua analisar mecanismos da economia comportamental que podem ser aplicados à prática administrativa no sentido de promoção de ações pelo Estado – Política Pública, demonstrando que a Administração Pública pode se utilizar de *nudges* para induzir comportamentos favoráveis à adequação dos objetivos da política pública de resíduos sólidos.

Para fins desse artigo *nudge* pode ser concebido como uma ação ou conduta governamental que intenciona induzir outras condutas, estas dos administrados, no sentido de promover a efetividade de Políticas Públicas realizadas pela Administração Pública.

A problemática reside em discutir, quais são os limites e as consequências da aplicação de padrões da economia comportamental (*NUDGE*) e do paternalismo libertário pela Administração Pública como indutor de condutas colaborativas à implementação de Políticas Públicas de Resíduos Sólidos para destinação sustentável do lixo domiciliar perigoso ou tóxico.

A pesquisa teórica desenvolvida é exploratória, de natureza descritiva e explicativa. Utiliza-se de abordagem dialético-interpretativa, para investigar padrões da economia comportamental, as concepções teóricas do denominado paternalismo libertário, com o intuito de buscar uma orientação para sua utilização na implementação de políticas públicas.

O método de interpretação é sistemático, analisando-se os institutos jurídicos e a legislação ordinária em consonância com o ordenamento jurídico-constitucional. A técnica de pesquisa empregada é bibliográfica e documental, utilizando-se de análise de teorias, doutrina, legislação e jurisprudência dos tribunais, de modo a extrair argumentos hábeis a elucidar os principais contornos conceituais atinentes à pesquisa, bem como as principais fontes normativas infraconstitucionais que incluem a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Assim, o texto em tela desenvolve-se em três eixos fundamentais. No primeiro, faz-se uma abordagem sobre discricionariedade administrativa, como ênfase na gestão pública municipal, abordando os limites da liberdade de escolhas desses gestores e importância das suas decisões, tendo em vista que os mesmos podem ser tidos como arquitetos de escolhas.

Nesse contexto, arquiteto de escolhas é aquele sujeito capaz de tomar decisões que podem induzir a condutas das demais pessoas, que não refletem de modo acurado na hora do agir e que, por isso, podem sofrer a influência das decisões realizadas pelos arquitetos de escolhas. Ademais, verifica-se uma postura que se coaduna com um papel paternalista libertário, no sentido de que o governo pode ser capaz de induzir condutas favoráveis dos usuários do serviço público sem, contudo, retirar-lhes a liberdade individual para a realização das próprias escolhas.

No segundo momento, examina a Política Nacional de Resíduos sólidos, verificando o seu arcabouço legislativo e a moldura que impõe limites às escolhas públicas, uma vez que a atuação da Administração Pública se cinge ao que está disposto na Lei. Para as escolhas públicas devem ser considerados, ainda,

aspectos específicos, tais como: a escassez de recursos públicos e as dificuldades de implementação das políticas públicas nessa área.

Ao final, examina as possibilidades e os reflexos dos *nudges* estatais para concretização da Política Nacional de Resíduos sólidos, especialmente, no âmbito municipal, e, enfatizado a questão dos resíduos sólidos domiciliares perigosos, no sentido de induzir os administrados, usuários do serviço, a determinadas atitudes que concorram para os objetivos da estrutura legislativa federal posta.

A abordagem dos *nudges*, apesar de não se tratar de um aspecto eminentemente jurídico, tendo em vista que advém da economia comportamental, e que não deve ser isoladamente considerado, mostra-se importante, em conjunto com a estrutura legislativa do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, dentre outras leis, no sentido de conceber aos cidadãos das cidades modernas, um exercício pleno da sua liberdade, para concretizar de forma eficaz a Política Nacional de Resíduos Sólidos, possibilitando aos administrados uma conversão dos recursos escassos em viver bem.

1. A atuação discricionária dos gestores públicos, na qualidade de arquitetos de escolhas, como expressão do paternalismo libertário: liberdade individual *versus* indução estatal

A noção de liberdade remonta embates filosóficos³, pois desde a antiguidade grega os mais diversos filósofos se debruçam sobre a liberdade e sobre o seu valor e conteúdo. Entretanto, em geral, se poderia ter como um significado de liberdade a propriedade do sujeito para agir consoante sua própria consciência, de acordo com sua autônoma razão. Desse modo, tudo que oprime, subordina, limita a cognição, o discernimento e a ação tolhem a liberdade do ser humano.

Contudo, pode-se conceber, filosoficamente, três sentidos fundamentais para a palavra liberdade, um primeiro como “autodeterminação ou autocausalidade, sendo ausência de condições ou de limites”; o segundo “como necessidade”, baseia-se, também, na “autodeterminação, mas atribuindo-a à totalidade a que o homem pertence (Mundo, Substância, Estado)”; e, um terceiro, como “possibilidade ou escolha”, nesse sentido, a liberdade “é limitada e condicionada, isto é, finita” (ABBAGNANO, 1999, p. 606).

Nos dias de hoje, deve-se considerar que a liberdade não deve ser concebida como uma necessidade ou, tão somente, como autodeterminação, mas como uma questão de medida, de condições e limites. A liberdade não é uma escolha, mas uma possibilidade de escolha, que pode ser considerada por quem é capaz

³ Sobre esse tema, para citar somente alguns, ver Platão, Aristóteles, Descartes, Espinoza, Sartre, dentre outros.

de racionalizar as opções mais adequadas e desejadas no contexto em que está inserido.

Assim, a concepção de liberdade aqui enunciada não pode ser dissociada da realidade social, pois “todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos” e, além, disso, “o homem é por natureza político, isto é, social” (ARENDETT, 2007, p. 31-32).

Se a liberdade do indivíduo não é absoluta, com maior razão ainda, não será absoluta a liberdade do gestor público, visto que este deve se restringir ao Princípio da Legalidade, ou seja, somente poderá realizar ações que sejam permitidas pela lei, sendo, portanto, um fiel executor dos mandamentos jurídicos emanados da norma legal. (NOHARA, 2017, p. 67; DI PIETRO, 2010, p. 63; CARVALHO FILHO, 2009, p. 19; MEDAUAR, 2012, p. 136; MELLO, 2006. p. 97).

Malgrado o entendimento clássico acerca do Princípio da Legalidade no Direito Administrativo, não se pode negar que há uma nova perspectiva que vem sendo considerada no sentido de promoção de um enfraquecimento do caráter vinculativo da Legalidade, especialmente, nos casos em que a atividade da Administração não decorre da lei, como, por exemplo, no caso da atividade regulatória, no âmbito da atuação das agências reguladoras. (MIRAGEM, 2011, p. 93; OTERO, 2007, p. 908; MEDAUAR, 2012, p. 136-137).

Destarte, em que pese exista um arcabouço legislativo positivado a indicar os limites da atuação administrativa em diversos aspectos esta atuação poderá ser discricionária, por óbvio, obedecendo aos critérios de juridicidade estabelecidos pela norma jurídica, seja qual for a espécie normativa, uma vez que “a juridicidade é, no Estado Democrático, proclamada, exigida e controlada em sua observância para o atingimento do ideal de Justiça social”. Percebe-se, portanto, que o parâmetro da atuação administrativa não se cinge, especificamente, à legalidade estrita, mas a um espectro mais amplo, que se pode denominar juridicidade. (ROCHA, 1994, p. 79; BINENBOJM, 2014, p. 39).

É importante assinalar que a discricionariedade administrativa, entendida por Hely Lopes Meirelles como aqueles atos que a Administração pode praticar “com liberdade de escolha do seu conteúdo, do seu destinatário, da sua conveniência, da oportunidade e do modo de sua realização”; (1996, p. 143) não se confunde com mera disposição do gestor, de caráter eminentemente subjetivo, posto que, na verdade, a discricionariedade “é um campo não de escolhas puramente subjetivas, mas de fundamentação de atos e políticas públicas adotados dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição Federal e pela lei”. (BINENBOJM, 2014, p. 39).

Entretanto, não há dúvida de que escolhas podem ser realizadas pelos gestores no ambiente da atuação administrativa, pois não é possível à lei prever todas as condutas e todas as ações que devem ser implementadas nesse contexto. Destarte, incumbe aos gestores públicos escolhas estratégicas essenciais no sentido da implementação de Políticas Públicas e da prestação de serviços públicos, dentre os quais o de coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos.

Neste espaço, assume vital relevo o município, uma vez que é o ente federado mais próximo da população e que realiza a execução direta da prestação material de serviços em face dos administrados. Assim, os gestores municipais acabam por assumir o relevante papel de verdadeiros arquitetos de escolhas. Os arquitetos de escolhas são, na visão de Thaler e Sunstein, aqueles que “organizam o contexto no qual as pessoas tomam decisões” e que “influenciam indiretamente as escolhas que as outras pessoas fazem” (2009, p. 03-89).

As ações dos gestores municipais podem ser a fonte motriz das ações e atitudes dos administrados. Então, em certa medida, não há como negar o papel dos gestores públicos como arquitetos de escolhas no Brasil, especialmente, naquelas situações em que a própria lei confere ao gestor a possibilidade de realizar condutas considerando a conveniência e a oportunidade, ou seja, nas condutas que ensejam a prática de atos administrativos discricionários.

Outra questão relevante e que deve aqui ser levantada é a de saber até que ponto as escolhas e induções realizadas pela Administração Pública, por intermédio de seus agentes, revela-se como uma ingerência impertinente sobre a liberdade de escolhas dos indivíduos. Será que as pessoas não são capazes de pensar por si mesmas e de, nesse contexto, tomar as suas próprias decisões?

Há uma música do *Rock* nacional (brasileiro), consagrada pela Banda Titãs, em meados da década de 1980, de autoria de um dos seus mais antigos integrantes Tony Belloto, que impõe uma reflexão sobre a ingerência do governo na vida das pessoas, trata-se da canção denominada Polícia. Nessa música os autores articulam o seguinte: “Dizem que ela existe pra ajudar. Dizem que ela existe pra proteger; eu sei que ela pode te parar; eu sei que ela pode te prender; Polícia! Para quem precisa! Polícia! Para quem precisa de polícia!”. (TITÃS, 1986)

Nesse trecho, ainda que a alusão direta seja à truculência policial perpetrada pela Ditadura militar durante o período de exceção que antecedeu a abertura democrática do Brasil, pode-se conceber a polícia, aqui, como o aparato estatal ou governamental, que, muitas vezes, sob o pretexto de ajudar ou proteger o indivíduo, atua mesmo como o seu algoz, oprimindo-o e tolhendo a sua mais essencial liberdade. Nesse ponto, é muito importante não exacerbar de certo modo o paternalismo estatal ao ponto de tornar o Estado um carrasco que irá tolher

os direitos mais elementares e fundamentais dos seres humanos, como ocorreu com a Alemanha nazista, ou com outros regimes fascistas que se implantaram no mundo, no passado.

É importante destacar, entretanto, o papel paternalista libertário que o governo pode assumir, tendo em vista que nem todas as pessoas estão interessadas em racionalizar sobre decisões importantes para as suas vidas, posto que consoante pesquisas realizadas pela economia comportamental, nem todas as pessoas medem as consequências econômicas e pessoais das suas decisões de modo racional. Daí porque se concebe que existem duas categorias de pessoas, por um lado, aquelas que são extremamente racionais e ponderam todos os aspectos antes de decidir e, por outro, aquelas que preferem a inércia, agindo de modo automático, sem refletir muito acerca das consequências das suas decisões, os primeiros são denominados de **econos** e os últimos de **humanos**. (THALER; SUNSTEIN, 2009, p. 07-09).

Assim, o paternalismo libertário considera essas diferenças cruciais detectadas entre as pessoas pela economia comportamental e pela psicologia, no sentido de garantir a estas a sua liberdade para fazer o que quiserem, sendo livres para realizarem suas escolhas no universo de políticas que ampliem essa liberdade. Por outro lado, mostra-se legítimo e, até desejável, que “os arquitetos de escolhas tentem influenciar o comportamento das pessoas de modo a tornar sua vida mais longa, saudável e melhor” (THALER; SUNSTEIN, 2009, p. 05).

Nesse sentido, pode-se perceber que a indução que se quer imprimir não deve extrapolar para as raiais do autoritarismo, de modo que a liberdade deve ser preservada. Contudo, o governo, neste caso, pode imprimir políticas públicas que venham a direcionar os humanos, no sentido de Thaler e Sunstein, citados, para uma tomada de decisão que seja mais benéfica para cada qual individualmente e para a sociedade inteira.

Essa teoria considera aspectos já constatados em pesquisas psicológicas que consideram que o ser humano adota dois sistemas de pensamento, um denominado reflexivo e outro de automático, no primeiro a pessoa se concentra, racionaliza de forma dedicada e é geralmente aplicado naquelas atividades mentais mais trabalhosas como, por exemplo, na execução de cálculos complexos; o segundo sistema chamado automático é aquele segundo o qual a pessoa age rapidamente, de modo mecânico, sem realizar grandes ponderações ou reflexões no processo de tomada de decisões, esse sistema envolve pouco esforço e pouca ou nenhuma percepção de controle voluntário. (KAHNEMAN, 2012, p. 29-33; THALER; SUNSTEIN, 2009, p. 21-22).

Diante dessa constatação da falibilidade humana, percebe-se que, muitas vezes, as pessoas podem realizar ações de forma livre que venham a lhes prejudicar

e, nesse aspecto, o paternalismo libertário, seja do governo, seja advindo de outro particular, pode ser útil no sentido de evitar que decisões automáticas e impensadas possam prejudicar as pessoas individualmente consideradas ou a coletividade.

Daí se mostra importante a análise de teorizações contemporâneas sobre a economia comportamental e sua abordagem na elaboração de políticas públicas, de modo a compreender a possível utilidade do paternalismo libertário nas escolhas que devem ser realizadas, seja no âmbito governamental, seja no campo privado, para conferir uma eficácia maior à política de resíduos sólidos nos municípios brasileiros.

2. Escolhas públicas no âmbito da política nacional de resíduos sólidos e implementação de coleta, destinação e tratamento seletivo dos resíduos: a lei e outras formas de implementação de política pública.

Após discorrer sobre importantes conceitos e vertentes teóricas acerca da economia comportamental com o fito de descortinar instrumentos que podem ser aplicados à prática administrativa no sentido de promoção de ações pelo Estado-Política Pública deve-se agora analisar a legislação pertinente à política nacional de resíduos sólidos e a implementação de coleta, destinação e tratamento seletivo dos resíduos e abordar, e como as escolhas e as políticas públicas podem ser realizadas a partir de condutas estatais tendentes a impulsionar a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Os países, de modo geral, e, inclusive, o Brasil, devem se preocupar com o destino dado aos seus resíduos. Nos últimos anos, a China foi o grande celeiro receptor desses materiais recicláveis. “O Brasil, em 2017, vendeu para a China 25,3 mil toneladas de papéis para reciclagem”. Entretanto, os chineses, recentemente mudaram sua política e já comunicaram à Organização Mundial do Comércio (OMC) que, a partir de 2018, deixarão de receber o lixo advindo de outras nações. Nesse sentido, os países da OMC devem repensar a forma de lidar com os seus resíduos e de como fomentar as Políticas de saneamento e de Resíduos Sólidos. (BBC, 2018).

2.1 Legislação no âmbito da política nacional saneamento básico e de resíduos sólidos e da implementação de coleta, destinação e tratamento seletivo dos resíduos

A Constituição Federal de 1988 assegura a todos no artigo 225 o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”;

como o artigo 170, V, com a redação dada pela Emenda à Constituição (E.C.) n.º 42/2003 prevê que:

[...] a ordem econômica, fundada na **valorização do trabalho humano** e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (BRASIL, 1988, grifos nossos)

A Constituição Federal ao garantir tais direitos, tratou da defesa do meio ambiente de uma maneira geral, remetendo à legislação infraconstitucional o tratamento específico, quanto à instrumentalização da proteção socioambiental, promovendo uma proteção ampla, geral e irrestrita do meio ambiente e outorgando essa tutela tanto ao poder público, como à sociedade.

Inicialmente, no campo legislativo infraconstitucional, importa destacar que o Brasil promulgou em 2007 a Lei n.º 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e, em seguida, em 2010 editou a Lei n.º 12.302/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. A referida legislação traçou, portanto, as diretrizes gerais a serem adotadas pelo Estado no que tange às iniciativas de saneamento básico e tratamento dos resíduos sólidos, há 10 (dez) anos.

Dentre os importantes aspectos trazidos pela legislação em apreço, deve-se destacar, o artigo 2.º, III da Lei n.º 11.445/2007, o qual determina que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em alguns princípios fundamentais, dentre os quais se destaca “o abastecimento de água, esgotamento sanitário, **limpeza urbana** e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente” (BRASIL, 2007, grifo nosso).

É relevante destacar que, segundo a Lei n.º 11.445/2007, artigo 3º, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, considerados como o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”, são partes integrantes daquilo que a legislação nacional considera como saneamento básico. (BRASIL, 2007).

Para os fins da legislação analisada, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos engloba os serviços (art. 3º-C, Lei n. 11.445/2007, grifos nossos):

[...] de **coleta, transbordo e transporte** dos resíduos; de **triagem** para fins de reuso ou **reciclagem**, de tratamento, inclusive por **compostagem**, e de **disposição final** de resíduos; de **varrição, capina e poda de árvores** em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Nesse mesmo contexto, o resíduo sólido pode ser conceituado, de acordo com o artigo 3º da Lei n.º 12.305/2010, como aquele:

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante da atividade humana em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe a proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólidos ou semissólidos, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis, em face da melhor tecnologia disponível. (BRASIL, 2010).

Assim, percebe-se a ampla gama de serviços mediante os quais a Administração Pública, em geral, e, especialmente, a municipal, pode atuar no sentido de promover um incremento da relação entre o indivíduo e a cidade de forma sustentável.

A legislação nacional sobre saneamento, anteriormente citada, estabelece, ainda, que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, fazendo incidir sobre os mesmos, “taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades” (BRASIL, 2007).

Neste contexto a lei prevê, no artigo 35, I, II e III que essas taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem considerar a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar: o nível de renda da população da área atendida; as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas; o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio (BRASIL, 2007).

Ademais, prevê no artigo 52, da Lei n.º 11.445/2007, com alterações promovidas pela Lei n.º 13.308/2016, que incumbirá à União, sob a coordenação do Ministério das Cidades a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, o qual deve abranger:

[...] o **abastecimento de água**, o **esgotamento sanitário**, o **manejo de resíduos sólidos** e o **manejo de águas pluviais**, com **limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes de drenagem**, além de outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o **provimento**

de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;
(BRASIL, 2007, grifos nossos).

A referida Lei n.º 12.302/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelece, portanto, o objeto, os princípios, objetivos e instrumentos, bem como as diretrizes e metas aplicáveis aos resíduos sólidos, desse modo a Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios, nesta conjuntura, por expressa determinação legal, a “gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização de órgãos federais e estaduais, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos”. Destarte, observa-se que, no âmbito do Sistema de gestão integrada de Resíduos Sólidos, é muito importante e, até mesmo, impositiva, a participação dos municípios, tendo em vista sua integração às ações da União e, também, ao fato de que a produção de resíduos se materializa, se concretiza, em grande medida, nos territórios municipais. (BRASIL, 2010).

A legislação infraconstitucional nos traz, pelo menos, 15 (quinze) objetivos da PNRS, quais sejam:

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

implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (BRASIL, 2010, grifos nossos).

A lei não se limita a traçar objetivos, mas estabelece, ainda, quais seriam os instrumentos hábeis a tornar exequível a proposta legislativa. Nesse sentido, a PNRS traça diversos instrumentos, que podem ser utilizados pelos gestores na consecução daqueles objetivos antes explanados, tais como:

[...] os **planos de resíduos sólidos**; a **coleta seletiva**, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o **incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas** ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; a **cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado** para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a **educação ambiental**; **incentivos** fiscais, financeiros e creditícios; os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos; o incentivo à **adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação** entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos (BRASIL, 2010, grifos nossos).

No que tange à atuação dos Municípios é certo que os mesmos devem se adequar à política nacional de forma que há um dever-poder⁴ de implementação dos Planos de Resíduos sólidos no âmbito municipal, sob pena de os municípios deixarem de ter acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, consoante preceitua o artigo 18 da Lei n.º 12.302/2010.

Além disso, é importante destacar que a legislação atual prevê que serão priorizados nos repasses de recursos da União os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais e 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.

Ademais, indica que os municípios menores, com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, podem ter um plano de gestão integrada de resíduos sólidos com

⁴ Sobre o conceito de **dever-poder** ver Celso Antônio Bandeira de Mello. (MELLO, 2006, p. 68).

conteúdo simplificado, regra esta que excepciona aqueles que forem integrantes de áreas de especial interesse turístico; os inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional, ou nacional; ou, ainda, cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação⁵.

Desse modo, percebe-se haver, sem dúvida, a exigência legal de que cada município elabore o seu próprio plano de gestão integrada de resíduos sólidos, contudo, atendendo às particularidades locais, tendo em vista que as realidades de cada cidade são díspares e peculiares.

É relevante, também, assinalar que os entes federados, no âmbito das suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda e a empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas, respeitadas as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101/2000.

Entretanto, a lei não define de forma expressa quais seriam esses incentivos, de modo, que resta a cada um dos entes federados, União, Estados, Distrito Federal e municípios adotar práticas de incentivos coerentes com a sua realidade, tanto factual, quanto fiscal. Essa liberdade para a concessão de benefícios fiscais pode ser um forte instrumento de indução para os gestores na obtenção de melhores práticas no contexto da gestão de resíduos sólidos.

Em adição aos instrumentos já relatados, a legislação que implementa o PNRS prevê, ainda, a prioridade na obtenção de incentivos instituídos pelo Governo Federal àqueles entes federados que realizarem a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos de forma consorciada, mediante a formalização de consórcios nos termos da lei n.º 11.107, de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

A legislação brasileira procura, portanto, proteger o meio ambiente, a vida e a saúde das pessoas por meio da promoção de Planos integrados de Saneamento

⁵ Conforme a Lei n.º 9.985/2000, **Unidade de Conservação** pode ser entendida como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (BRASIL, 2000).

Básico e de Resíduos Sólidos, promovendo a gestão sustentável desses materiais de modo a garantir a todos dignidade, liberdade e vida saudável.

2.2 O ciclo de instituição de políticas públicas no âmbito do saneamento básico e dos resíduos sólidos: a transposição do estado-serviço público para o estado-política pública.

O arcabouço legislativo aqui demonstrado não impede que o Estado realize a implementação de Políticas Públicas, pelo contrário, a legislação abre um leque de possibilidade para que o gestor, utilizando-se da discricionariedade administrativa, possa empregar os instrumentos de execução da Política Nacional de Resíduos sólidos.

A edificação desse robusto quadro legislativo na área de saneamento básico e resíduos sólidos pode ser essencial na busca pela justiça social concreta, uma vez que os estímulos apontados podem ser decisivos para determinar a efetiva implementação das políticas, federais e locais, de resíduos sólidos e na conversão dos recursos públicos em bem-estar para a população.

Percebe-se que, no início do século XX, o cerne do Estado era o Serviço Público. O serviço público, enquanto instituto jurídico de interesse à ciência do direito, tem por berço o Direito Administrativo Francês, e ganhou grande prestígio, na França, por passar a representar a ideia republicana de igualdade e liberdade (ARAGÃO, 2013, p. 75).

Acerca desse tema, “desde Leon Duguit e seus discípulos, Gaston Jèze, sobretudo, o conceito de serviço público vem sendo enraizado na base do Direito Público Europeu continental, em particular, no direito francês”. A Escola do Serviço Público defende, inclusive, a substituição da noção de Soberania pela de Serviço Público como fundamento do Estado⁶. (REBOLLO, 2003, p. 85).

Assim, o Estado se poderia conceber, nesta ótica, como uma “cooperação de serviços públicos, organizados e fiscalizados pelos governantes” (CRETILLA JÚNIOR, 1965, p. 201-202), ou, no articular de Léon Duguit (1928, p. 93), atividade cuja realização é “assegurada, regulada e controlada pelos governantes, indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, de

⁶ No mesmo sentido: “No início do século XX, poucos anos depois da aceitação, pelo Conselho de Estado francês, do serviço público como critério para definição da competência da jurisdição administrativa seguiu-se importante teorização sobre o papel do Estado, diante dessa nova forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade. Leon Duguit deu grande atenção a esse problema – “*Los Gobiernos no son más que los representantes de un poder social que manda: son los gerentes de los servicios públicos*” –, ocupando-se do ordenamento jurídico dos serviços públicos para explicar e fundamentar teoricamente a crescente dependência da vida comum em relação aos serviços criados e mantidos pelo Estado” (BUCCI, 1997, p. 91).

natureza tal que não pode ser levada a termo a não ser pela intervenção da força governante”.

Entretanto, no quadro atual, o Estado não se coaduna como mero prestador de serviços públicos, desse modo, há uma perceptível transposição para um Estado implementador de Políticas Públicas, o qual se poderia denominar Estado-políticas públicas. Entretanto, mesmo sendo evidente a transposição do Estado-serviço público para o Estado-políticas públicas, não houve uma maturação teórica do direito administrativo que esclarecesse de forma sistemática a função administrativa das políticas públicas, ou seja, as tarefas de coordenação que este cada vez mais passava a assumir (BUCCI, 1997, p. 91).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) buscam a construção de uma teorização em torno das políticas públicas. Para estes autores as políticas públicas podem ser tidas como um processo de resolução aplicada de problemas, identificando as dificuldades e aplicando as soluções encontradas segundo os objetivos políticos. Assim, o agente primário da política pública é o governo, que decide o que fazer ou não fazer no enfrentamento de determinada questão, constituindo-se em uma determinação consciente de um governo, tratando-se, portanto, as políticas públicas de “decisões governamentais conscientes e deliberadas” (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 05-07).

É imprescindível assinalar, nesse ponto, que as políticas públicas devem ser instituídas por três dimensões: pelos atores, pelas instituições e pelas ideias e que o ciclo de criação das políticas públicas, de modo geral, deve abarcar as etapas de montagem de agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; KINGDON, 1995, p. 02-03; BUCCI, 2013, p. 111), graficamente poder-se-ia demonstrar da seguinte forma o ciclo proposto pelos autores:

Gráfico 1: CICLO DE INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



(HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; Gráfico 1: Elaboração do autor)

Desse modo, percebe-se haver uma grande parcela de discricionariedade na estruturação do ciclo de instituição das políticas públicas, especialmente, nas três etapas iniciais relativas à elaboração da agenda, à formulação e à tomada de decisões políticas. Neste sentido, mostra-se de extrema relevância a atuação do governo como instituidor de políticas públicas, especialmente, em áreas sensíveis e essenciais, como é o caso das políticas de saneamento básico e de resíduos sólidos.

Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 45) assevera que “o governo é o nicho da política no Estado; as decisões políticas são essencialmente manifestações de poder”, ou seja, do Poder estatal e exercício das competências atribuídas pelo Poder Constituinte originário e sistematizado no instrumento político de organização do Estado, i.e., na Constituição. Nesse toar, pode-se verificar que “a política vai deixando de ser exclusivamente política, para ser, ao mesmo tempo, e cada vez mais, também, direito, organizado em instituições.”.

Esse *insight* trazido pela autora revela a percepção clara da transposição do Estado-serviço público para o Estado-política pública e do papel central do governo e da Administração nesse processo decisório e político, que considera as conjecturas econômicas, sociais e também os compromissos, inclusive ideológicos, do instituidor.

No campo das políticas públicas, “ao privilegiar a ação governamental como centro da análise da dimensão microinstitucional do governo, deve ganhar relevo a

figura da autoridade ou do gestor público” (BUCCI, 2013, p. 154). Esse pensamento somente reforça a percepção do gestor público como um arquiteto de escolhas, conforme concebido anteriormente, e como importante ator na implementação de políticas públicas em qualquer dimensão.

É possível constatar pelo que já fora desenvolvido até aqui que o saneamento básico e a questão dos resíduos sólidos está na agenda governamental da consecução de políticas públicas e que, em um segundo ponto, já há a formulação de uma Política Pública Nacional para essas áreas e a proposição de que sejam formuladas políticas locais, estaduais e municipais, nesses mesmos setores, de modo, que o cerne da discussão aqui acaba por incidir na terceira etapa do ciclo de construção da política pública – tomada de decisão – e na quarta etapa – efetiva implementação.

Para a concretização de uma sociedade justa é essencial que o Estado promova políticas que contemplem a sustentabilidade e a gestão adequada de resíduos sólidos e do saneamento, de modo a possibilitar aos administrados a conversão dos recursos em uma vida digna.

Na esfera do saneamento básico e dos resíduos sólidos que decisões podem ser tomadas pelos gestores públicos (arquitetos de escolhas) de modo a implementar, de fato, políticas locais, municipais, para esse campo, e induzir o comportamento das pessoas (humanos), utilizando-se do paternalismo libertário, no sentido, de otimizar boas práticas para uma gestão de resíduos ambientalmente sustentável e equilibrada? Esse é o objeto de análise do próximo tópico, para averiguar se a Administração Pública pode, ou mesmo deve, se utilizar de *nudges* para induzir comportamentos favoráveis à adequação dos objetivos da política pública de saneamento básico e resíduos sólidos.

3. O *nudge* como alternativa viável ao impulso de uma política pública municipal para destinação de resíduos sólidos domiciliares perigosos ou tóxicos

Será que todos os moradores das cidades brasileiras estão preocupados com a destinação que dão ao lixo que produzem? Ou será que as pessoas continuam descartando, até mesmo involuntariamente, inconscientemente, automaticamente, uma embalagem de um bombom⁷, uma lata de refrigerante, uma garrafa plástica de água mineral, uma sacola de supermercado, um papel ou *folder* publicitário nas ruas e calçadas das nossas cidades?

⁷ “Bala” em algumas regiões do país.

Os moradores das cidades brasileiras, em geral, são humanos e não econos, no sentido já explicitado no **item 1** deste trabalho⁸, isso significa que muitos desses moradores, administrados, pessoas comuns não avaliam de forma racional, consciente e precisa as consequências do descarte de resíduos nas ruas ou nas calçadas e que vantagens ou desvantagens essas condutas podem trazer seja a curto seja a longo prazo.

Desse modo, essas pessoas podem ser um alvo perfeito para a realização de *nudge*. Uma cutucada pode contribuir para elas mudarem os seus comportamentos diante da questão do descarte dos resíduos sólidos e implicar um acréscimo, um ganho à qualidade do meio ambiente em que estão inseridas.

Como já ressaltado anteriormente, os municípios têm um papel fundamental na instituição de políticas públicas no âmbito do saneamento básico e de resíduos sólidos, sendo, inclusive, impositiva a sua implementação, sob pena de decréscimo dos repasses governamentais federais para os municípios e, conseqüentemente, decréscimo da sua própria autonomia. Nesse sentido, “a autonomia conferida aos municípios é aplicada parcialmente, face ao alto grau de dependência dos repasses *intragovernamentais*, somado à insuficiência de recursos capazes de promover o desenvolvimento” (FEITOSA, 2017, p.132).

A questão da autonomia municipal, inclusive, é um dos grandes temas de discussão na ciência política, tendo em vista a influência do Pacto Federativo e da repartição das receitas tributárias na concretização das políticas públicas, posto que a maior parte da execução das políticas públicas recai sobre os municípios, sendo estes os entes federados que menos verbas dispõem⁹ para dar cabo à execução dos serviços públicos e da concretização dessas políticas. Evidencia-se, portanto, que “as cotas de distribuição de receitas não acompanham a realidade dos municípios de pequeno e médio porte, visto que não têm condições de prover suas competências constitucionais” (FEITOSA, 2017, p.132).

Dentro dessa esfera de autonomia concedida pela Constituição Federal aos Municípios, em que pese as dificuldades aventadas, os gestores públicos, prefeitos, em especial, podem tomar decisões que se coadunem com a Política Nacional de Saneamento Básico e com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, no sentido de implementar efetivamente essas políticas em suas sedes territoriais e, também,

⁸ Veja a página 07.

⁹ Segundo o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD), da Receita Federal do Brasil, vinculado ao Ministério da Fazenda os municípios, no ano de 2014, arrecadaram o correspondente a apenas 6,19 % (seis inteiros e dezenove décimos por cento) do total da receita tributária dos entes federados. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>. Acesso em: 12 de dez de 2021. (SANTANA, 2015, p. 04)

no sentido de otimizar a eficácia das mesmas através de *nudges* ou cutucadas conscientes para interferir no comportamento dos administrados, tendo em vista a notória escassez de recursos públicos.

Um exemplo positivo do que pode acontecer quando uma cutucada é realizada de maneira correta se viu no Texas, onde as pessoas insistiam em jogar lixo nas rodovias e, as autoridades locais para mudar aquele cenário decidiram criar um *slogan* que considerasse o espírito singular do orgulho texano. Com isso, as autoridades criaram o “*Don’t Mess with Texas*”¹⁰ e cunharam uma campanha com pessoas famosas que catavam o lixo das ruas e reportavam o bordão. Esse procedimento fez com que o volume de lixo fosse reduzido, no primeiro ano, em 29% (vinte e nove por cento) e nos primeiros seis anos em 72% (setenta e dois por cento) do lixo nas rodovias (THALER, SUNSTEIN, 2009, p. 64-65).

O exemplo citado é útil para verificar que a mudança do comportamento das pessoas não se deu por conta de uma lei, de ameaças ou de coerção, mas por uma estratégia criada pelos arquitetos de escolhas e que foram satisfatórias no contexto referido.

Nos municípios brasileiros seria possível realizar algo semelhante? A resposta a este questionamento deve ser respondida de forma positiva, pois as pessoas podem ser induzidas a ter comportamentos diferentes, desde que, de forma consciente os arquitetos de escolhas possam realizar opções apropriadas para induzir esses comportamentos.

No Brasil, podem-se citar os exemplos da cidade de São Paulo que estabeleceu o programa *São Paulo Cidade Linda*¹¹, com a finalidade de incentivar as pessoas a cuidarem da urbe, demonstrando uma relação de pertencimento com o meio. O município de Teresina é outro exemplo que pode aqui ser citado pelo desenvolvimento do programa denominado “Lixo Zero”, que “contempla conservação urbana, coleta domiciliar e seletiva, implantação do programa de educação ambiental e instalação dos Pontos de Recebimento de Resíduos (PRRs)”. Nesse programa, a Prefeitura “investiu mais de R\$ 73 milhões no período de janeiro a novembro de 2017”¹².

¹⁰ Tradução Livre: “Não mexa com o Texas!”, “Não bagunce o Texas!” ou, ainda, “Não suje o Texas!”.

¹¹ A Justiça de São Paulo, entretanto, determinou a suspensão do programa por entender que o mesmo tem fins político-eleitorais, nos autos da Ação Civil de Improbidade Administrativa ajuizada na Vara da Fazenda Pública de São Paulo, ainda sem decisão definitiva de mérito.

¹² Informações extraídas do site da Prefeitura Municipal de Teresina. Disponível em: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Teresina-investe-mais-de-R-73-milhoes-em-limpeza-urbana/16978>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Imagem 1



Imagem 2



Fonte: Google¹³

Um exemplo abstrato também pode ser cogitado para que se visualize melhor essa perspectiva. Atualmente, muitas pessoas utilizam em suas casas produtos que necessitam de pilhas e baterias. Seja uma boneca falante da filha do casal, seja uma balança que constata sua empreitada *fitness*, seja um celular, um computador, ou mesmo, um simples controle remoto. A grande questão é: qual o destino que é dado para a pilha ou para a bateria que não serve mais? A maioria das pessoas pode, simplesmente, guardar as pilhas e baterias em casa e não descartar; ou

¹³ Disponíveis em: <https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwic-cmPx8fZAhXNtVvKkHVP3CoMQjRx6BAGAEAY&url=http%3A%2F%2Fwww.lupipaineis.com%2F-SP-CIDADE-LINDA-%2Fprod-4698674%2F&psig=AOvVaw1vgsjnmHnr53mrvdZuguYm&ust=1519871070447555> e <https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwico6KcyfZAhXuxlkKHVu9BLUQjRx6BAGAEAY&url=http%3A%2F%2Famepublicidade.com.br%2Fportfolio%2Flixo-zero%2F&psig=AOvVaw20Nqbu1rXfRiB7TWexmh-qh&ust=1519871640125729>. Acesso em: 27 jan. 2021.

então, pior, pode descartar, mas descartá-las no lixo comum, com o lixo produzido diariamente em sua casa.

Ocorre que o descarte desse material, que se trata de um resíduo perigoso e tóxico¹⁴, no lixo comum pode trazer muitos malefícios, seja para o ambiente, tendo em vista que contaminaria o solo e o lençol freático; seja para a saúde da população, pois provocaria doenças como distúrbios renais, lesões neurológicas, efeitos mutagênicos, alterações do metabolismo, deficiência nos órgãos sensoriais, irritabilidade, insônia, cegueira, surdez, perda de memória, insuficiência renal crônica, inflamação dos pulmões, insuficiência cardíaca, distúrbios digestivos e danos nas articulações e, até, a morte (BRASIL, 2005, p. 117).

Na conjuntura brasileira, o primeiro ponto que deve ser considerado é o de que a legislação que regula a matéria já prevê vários instrumentos que podem ser utilizados para a consecução destas políticas, sendo assim, o gestor tem uma infinidade de possibilidades de ações dentro do que se pode conceber como um parâmetro de juridicidade. Porém, cada ação deve ser pautada na realidade daquela municipalidade que imprime a política.

A tática usada no Texas, anteriormente explicitada, pode não ser eficaz nos municípios brasileiros. Entretanto, outras estratégias podem ser utilizadas nas cidades brasileiras no sentido de fazer com que as pessoas percebam que elas mesmas fazem parte do meio ambiente e, sendo assim, cuidar do meio ambiente é cuidar delas mesmas.

Nesse sentido, hipoteticamente falando e apenas para exemplificar, poder-se-ia criar uma campanha e criar instrumentos para que o lixo dessa natureza, lixo domiciliar perigoso, pudesse ser descartado da forma adequada de modo a não trazer prejuízo à saúde e à vida das pessoas.

Nesse sentido, uma prefeitura municipal poderia criar um *slogan* como: “Não suje sua vida amada. Elimine as pilhas usadas” ou “Não descarregue sua saúde e alegria. Descarte as baterias”; colocar compartimentos de coleta coloridos¹⁵ em locais estratégicos, como escolas, supermercados, igrejas, bancas de revistas, ou seja, locais os quais as pessoas visitam com frequência, no sentido de facilitar a coleta destes materiais e o descarte deles pela população. Outra medida útil

¹⁴ Pois contém mercúrio, Cádmiio e Chumbo.

¹⁵ Para incentivar, facilitar e expandir a reciclagem de resíduos no país, o CONAMA (Conselho Nacional Do Meio Ambiente) estabeleceu um código de cores para os diferentes tipos de resíduos. Esse código tem validade nacional e foi inspirado em formas de codificação adotadas internacionalmente. Conforme o artigo 2º, parágrafo 1º, da Resolução Conama n.º 275, de abril de 2001, fica recomendada a adoção do referido código de cores para programas de coleta seletiva estabelecidos pela iniciativa privada, cooperativas, escolas, igrejas, organizações não governamentais e demais entidades interessadas (BRASIL, 2005, p. 132).

seria implementar nas escolas municipais campanhas educativas ambientais e, ainda, promover um incentivo de redução de 1% (um por cento) do IPTU para quem descartar pilhas, baterias, e equipamentos eletrônicos nos postos de coleta controlados pela municipalidade.

Ninguém quer morrer ou ter um problema de saúde devido a uma pilha, ou bateria não descartada adequadamente, mas ninguém pensa nisso. Entretanto, se o governo implementar uma política no sentido de conduzir as pessoas a fazer o descarte adequado desses produtos, certamente, a incidência de malefícios trazidos pelo descarte desses materiais na natureza será reduzida. Agindo assim o gestor público não estará incorrendo em nenhuma ilegalidade e, ainda, estaria promovendo as Políticas Nacionais de Saneamento e de Resíduos Sólidos previstas na lei.

O alcance das ações deve se circunscrever, por óbvio, à área territorial de competência do ente instituidor da política e tem como limites a legislação que trata da matéria, a disponibilidade de recursos públicos para implementação e os compromissos (ideológicos) exercidos pelo ator principal (instituidor) da política pública.

Considerações finais

Não se pode negar que o ser humano é um ser livre, portanto, deve racionalmente ser capaz de realizar as suas próprias escolhas, sem ficar refém do Estado para que este efetue as decisões no seu lugar. Porém, nada obsta que o Estado, no intuito de proteção do bem-estar coletivo, ou mesmo do próprio indivíduo, possa realizar ações no sentido de promover condutas que sejam propiciadoras de benefícios coletivos, redução de custos sociais e de proteção ambiental.

Além disso, deve-se ponderar que o indivíduo faz parte do meio ambiente e deve, portanto, ocupar-se da problemática relativa ao descarte dos resíduos produzidos pela própria movimentação humana no sentido do desenvolvimento.

Restou evidenciado que o papel do Estado não se resume à mera prestação material de serviços públicos, mas que este detém um papel mais amplo, que consiste na execução do ciclo de implementação de Políticas Públicas, consoante considerado por Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Neste contexto, pode-se perceber que mecanismos da economia comportamental podem ser aplicados à prática administrativa no sentido de promoção de ações pelo Estado-Política Pública, uma vez que a criação e implementação de políticas públicas não fica adstrita exclusivamente ao Poder Legislativo, mas desemboca no processo administrativo, que tem por função tanto participar da

sua elaboração, como das demais etapas do ciclo de implementação das políticas públicas.

Desse modo, uma teoria econômica que busque uma harmonização entre a essência comportamental do ser humano e o papel do governo como executor de Políticas Públicas, deve considerar o aspecto da liberdade e da igualdade, ou das desigualdades, intrínsecas aos indivíduos e aos corpos sociais. Neste sentido, apresenta relevância a teoria de Thaler e Sunstein que considera o paternalismo libertário como uma forma de garantir ao governo uma condição de arquiteto de escolhas, sem que isso implique em uma restrição à liberdade individual das pessoas.

Destarte, percebe-se que a Administração Pública pode se utilizar de *nudges*, dentro das suas estruturas de ações discricionárias, para induzir comportamentos favoráveis à adequação dos objetivos das políticas públicas de saneamento básico e de resíduos sólidos, como se pode perceber no caso exemplificativo da produção de lixo decorrente do uso de pilhas e baterias, ou mesmo, no caso do lixo jogado nas rodovias do Texas.

As induções (*nudges*) realizadas pelo governo, em vários aspectos, atendem aos objetivos das Políticas Nacionais de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos e realizam, mesmo o dever-poder de implementação destas Políticas. Assim, o *Nudge* pode ser um propulsor das Políticas Públicas municipais para destinação de resíduos sólidos domiciliares perigosos, sendo, portanto, amplamente compatível com estas políticas.

Referências

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ARENDETT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2007.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalismo*. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (1988). Constituição Federal nº 1988, de 05 de janeiro de 1988. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, 05 jan. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 dez. 2017.
- BRASIL. Congresso. Lei Ordinária nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Lei 9.985, de 18 de julho de 2000*.

Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

BRASIL. Congresso. *Lei Ordinária nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Lei Nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 08 jan. 2007 retificado em 11 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

BRASIL. Congresso. *Lei Ordinária nº 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. *Lei Nº 12.305, de 02 de agosto de 2010*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 03 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente. *Consumo sustentável: Manual de educação*. Brasília: Consumers International/ MMA/ MEC/ IDEC, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao8.pdf>. Acesso em: 16 de dez. de 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 133, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. Conceito moderno do serviço público. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 61, n. 2, p. 190-236, 1965.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. t. II, 3. ed. Paris: De Boccard, 1928.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Antony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução de Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2. ed. 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 7. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação da administração à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2007.

POR QUE A CHINA quer deixar de ser a ‘lixreira do mundo’ e como isso afeta outros países? *BBC*, 2018. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42615990>. Acesso em: 15 jan. 2018.

REBOLLO, Luis Martín. Servicios públicos y servicios de interés general: la nueva concepción del servicio publico en el derecho administrativo español. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo (Org.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo: obra em homenagem a Eduardo Garcia de Enterría*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 85-114.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTANA, Irailson Calado (org.). *Carga tributária no Brasil – 2014: análise por tributo e bases de incidência*. Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, Receita Federal do Brasil. Ministério da Fazenda, 2015.

TITÃS. Polícia. *Cabeça Dinosaurio*. Rio de Janeiro, WEA Discos, 1986.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: o empurrão para a escolha certa – aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade*. Tradução de Marcelo Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.