

**POLÍTICA PÚBLICA, RAZÃO COMUNICATIVA E DIREITO:
participação e mobilização social em planos de resíduos sólidos**

**PUBLIC POLICY, AND RIGHT REASON COMMUNICATIVE:
participation and social mobilization plans for solid waste**

Laone Lago¹

Resumo: A sociedade atual é marcada pela incerteza. Vivemos a era do prefixo “pós”. Olhando para o passado que ainda persiste conseguimos observar o que sociedade contemporânea não é, porém apenas especulamos sobre o futuro que se anuncia. É neste cenário que a política pública nacional envolvendo resíduos sólidos insere-se definitivamente na pauta do dia, demandando pela imediata elaboração tanto do plano nacional quanto dos seus congêneres nos estados, ambos em sintonia com a mobilização e a participação social. Nestas bases, a razão comunicativa de Jürgen Habermas torna-se o alicerce que irá sustentar (legitimar) os instrumentos normativos que dessas discussões emergirão dotados de força cogente. A análise dessas características recairá sobre o plano nacional (regra geral) e os planos dos estados do Rio de Janeiro (maior densidade demográfica) e do Rio Grande do Sul (melhor histórico de diálogo com a sociedade), restando por verificar quais desses planos estão em maior e melhor sintonia com a sociedade civil como um todo.

Palavras-chave: política pública, resíduos sólidos, razão comunicativa, participação, mobilização social e direito.

Abstract: Contemporary society is marked by uncertainty. We live in the era of the prefix "post". Looking past that still persists could observe what contemporary society is not however only speculate about the future is predicted. It is in this context that the national public policy involving solid waste falls definitely on the agenda, demanding the immediate establishment both the national level and their counterparts in the states, both in tune with social mobilization and participation. On this basis, communicative reason Jürgen Habermas becomes the foundation that will sustain (legitimize) the normative instruments that these discussions will emerge equipped with cogent force. The analysis of these characteristics will fall on the national level (generally) and the plans of the states of Rio de Janeiro (higher population density) and Rio Grande do Sul (best historical dialogue with society) , leaving by checking which of these plans are bigger and better in tune with civil society as a whole.

¹ Mestrando em Direito na UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro); membro do IDAERJ (Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro); coautor da obra *Direito Administrativo e Democracia Econômica*; homenageado com o prêmio de melhor monografia pelo TJRJ (Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro), com a láurea acadêmica pelo prêmio Ministro Francisco Rezek e pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), com o trabalho *Solidariedade*. E-mail: laone@uol.com.br

Key-words: public policy, solid waste, communicative reason, participation, social mobilization and right.

1 INTRODUÇÃO

Descrente com a política, desconfiada com a economia e incrédula com a moralidade humana a sociedade atual assiste com certo grau de espanto, porém com uma elevada dose de esperança, a ascensão do direito ao centro dos debates. Tudo passa a ser observado, pensado e concretizado segundo parâmetros estabelecidos pelas normas e/ou pelos princípios jurídicos, tenham eles sido legalmente instituídos ou estejam eles constitucionalmente previstos. Fato é que cada vez mais os debates e os embates antes alheios ao mundo do direito passam, atualmente, a ser deslocados ou absorvidos por esse atual e inovador fenômeno emergente em sociedade.

O fortalecimento sem igual da normatividade atual ocorre primordialmente através das instâncias públicas de regulação social, o que pode ser percebido tanto na profusão das agências reguladoras (esferas técnicas de decisão) quanto na ampliação, fortalecimento e aparelhamento do *ombudsman* (um verdadeiro agente social de mudança), além da ascensão rápida e constante dos tribunais constitucionais (o filtro constitucional expande-se de forma ininterrupta). Os acontecimentos históricos, filosóficos e teóricos das últimas décadas sinalizam que ascendemos à constitucionalização do direito,² porém não paramos neste estágio, avançamos rapidamente rumo ao fenômeno da judicialização da política e das relações sociais,³ fazendo do Poder Judiciário, especialmente da figura do juiz, uma espécie de guardião das promessas.⁴

A ascensão do direito sobre campos até então a ele não reservados, consiste, sem dúvida alguma, em mais uma dentre as inúmeras características que marcam os dias de hoje. As mudanças sociais em curso são intensas, profundas e diversificadas.⁵ A velocidade,⁶ o global⁷ e a

² BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 351-394.

³ VIANNA, Luiz Werneck [et. all.]. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

⁴ GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. 2ª ed. Tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

⁵ Movimento este que, ao menos no entender deste autor, sinaliza não para um fenômeno jurídico e sim para uma mudança nos paradigmas sociais. Em outras palavras, o momento atual, marcado pelo prefixo “pós” (“pós-tudo”), encontra-se permeado pela descrença e desconfiança social o que potencializa a busca por novas estabilidades, agora jurídicas, resultando em um fenômeno normativo capitaneado pelo Poder Judiciário.

⁶ VIRILIO, Paul. *Velocidade e Política*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Estado Liberdade, 1996.

fluidez⁸ marcam as relações e as interações humanas, apontando para uma estrutura envolta em transformações. Essa mudança nos paradigmas foi excepcionalmente percebida por Ulrich Beck já nos idos dos anos oitenta do século passado, instante em que pontuou vislumbrar “um passado *ainda vigente*” caminhando ao lado de um “*futuro que já se anuncia no presente*”.⁹

Há uma luz ao final do túnel (esta é uma esperança que deve permanecer viva até o último instante). Sabe-se em que direção ela está apontada, não há certeza de qual é o seu sentido. O objetivo atual deve ser o de evitar a colisão. Uma coisa, porém, é evidente: **a sociedade está cada vez mais conectada e interconecta, enfim vive-se em uma sociedade totalmente interdependente**. Mais uma vez utilizando-se da aguçada percepção de Ulrich Beck “é o *fim dos ‘outros’*, o fim de todas as nossas bem cultivadas possibilidades de distanciamento”.¹⁰ A parte está no todo e o todo está na parte, não há como se desmembrar sem que alguma consequência recaia tanto sobre a parte quanto sobre o todo.

Nesse sentido, percebe-se cada vez mais a passagem de uma estrutura social pautada pela dependência unilateral, onde a sujeição ou submissão de um participante a outro era a regra, para uma estrutura de interdependência, onde estas são recíprocas. Em outras palavras, as ações de cada um (indivíduo em sentido amplo), inevitavelmente, produzirão resultados sobre todos, não sendo mais possível pensar o mundo como setores estanques e sim, como algo global (um todo de ações e reações além das fronteiras individuais e territoriais).

Não é sob outra lente – senão a da interdependência – que um olhar atual deve ser lançado sobre os rumos que estão sendo trilhados pelas políticas públicas em matéria de resíduos sólidos nos dias de hoje. Esta reflexão passa obrigatoriamente pelo plano nacional de resíduos sólidos e pelos seus congêneres nos estados brasileiros, os planos estaduais de resíduos sólidos, tendo em vista serem eles os principais instrumentos disponíveis. Não é por outra razão que “os planos de resíduos sólidos” estão elencados como a primeira opção dentre os instrumentos das políticas nacional, estaduais e municipais de resíduos sólidos.¹¹

Sendo os planos de resíduos sólidos instrumentos essenciais para as políticas públicas envolvendo essa temática, e ainda trilhando os passos de uma sociedade interconectada, torna-se

⁷ NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

⁸ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

⁹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010, p. 11.

¹⁰ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. *Op. Cit.*, p. 7.

¹¹ Artigo 8º, inciso I, da Lei nº 12.305/2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

pertinente verificar se, e como, a sociedade brasileira está sendo chamada para participar desse debate. Neste sentido, será que os planos de resíduos sólidos têm observado a mobilização e a participação social (o **controle social**), conforme a própria lei prevê? Será que os instrumentos normativos (direitos e deveres) que darão vida aos planos de resíduos sólidos encontrarão legitimidade social?

Independentemente das respostas (se positivas ou negativas), uma sociedade que emerge interdependente (permeada por um conjunto de ações e reações inseparáveis, ou ao menos com a sua magnitude cada vez mais difusa) deve ser chamada e precisa participar seriamente das reflexões e dos resultados envolvendo resíduos sólidos em todos os seus estágios (planejamento, discussão, elaboração e revisão). Tal exercício, inevitavelmente ensejará uma reflexão calcada nos ensinamentos de Jürgen Habermas.

Portanto, o foco deste trabalho consiste em utilizar-se da razão comunicativa de Jürgen Habermas para fazer uma leitura, ou quiçá uma releitura, em matéria de mobilização e participação social em alguns planos de resíduos sólidos que estão sendo estruturados. Nesta linha, buscar-se-á verificar tanto se existe participação social nessas discussões, e por óbvio nas decisões, quanto se o fenômeno atual de ascensão do direito pode contribuir para um melhor resultado em matéria de políticas públicas envolvendo resíduos sólidos. Para não se estender além dos limites factíveis deste trabalho, a reflexão aqui pretendida recairá apenas e unicamente sobre o plano nacional (norma geral) e sobre os planos estaduais de resíduos sólidos dos Estados do Rio de Janeiro¹² (maior densidade demográfica do País¹³) e do Rio Grande do Sul (historicamente caracterizado pelo seu elevado grau de diálogo com a sociedade).¹⁴

¹² O fato de este autor constar na lista entre os consultores nacionais que contribuíram para a reflexão e o desenvolvimento do plano estadual de resíduos sólidos do Estado do Rio de Janeiro não restringirá sua autonomia para lançar críticas (positivas ou negativas) ao referido trabalho. Pelo contrário, conhecer o assunto a ser analisado apenas qualifica os argumentos do crítico, ainda que seja contra a sua própria criação.

¹³ Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) o Estado do Rio de Janeiro possui uma densidade demográfica (hab/km²) de 365,23, seguido de Estados como São Paulo (166,23), Alagoas (112,33), Sergipe (94,36) e Pernambuco (89,62). A densidade demográfica do Distrito Federal (444,66) é a maior do Brasil segundo o IBGE, porém não foi ele escolhido pelas suas características singulares, destoando dos demais estados da federação. Escolheu-se como parâmetro a densidade demográfica por ser ela o quociente entre a população total de uma determinada região (no caso em análise o Estado) e a sua superfície, o que está diretamente ligado ao objeto e a complexidade que o assunto envolvendo resíduos sólidos demanda. Página do IBGE (www.ibge.gov.br/estadosat/) visitada em 16.5.2014.

¹⁴ Analisar o plano nacional e os planos do Estado do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul foi intencional, tendo como objetivo verificar os passos que estão sendo dados em âmbito nacional, bem como no Estado mais denso demograficamente ao lado do Estado com maior tradição no diálogo com a sociedade.

2 POLÍTICA NACIONAL EM MATÉRIA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A União, no exercício constitucional de sua competência legislativa plena sobre temas transversais atrelados ao saneamento básico, tanto estabeleceu as diretrizes nacionais relativas ao saneamento básico propriamente dito quanto instituiu a política nacional de resíduos sólidos.¹⁵ Fixaram-se, com isso, as bases nacionais em matérias de relevância no cenário brasileiro, o que ensejou o estabelecimento de princípios, objetivos e instrumentos diretores dessas políticas públicas e de seus respectivos planos de ação.

Em verdade, e abra-se um parêntese nesse sentido, a concepção atual de saneamento básico não mais se resume apenas e unicamente aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Ocorreu uma verdadeira evolução (ou revolução) nessa concepção, aproximando-se cada vez mais da ideia de **saneamento ambiental**, passando a envolver tanto os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos quanto os de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Fecha-se parêntese.¹⁶

Aprovada a política nacional de resíduos sólidos, depois de mais de vinte anos de debates e discussões no Congresso Nacional, referido marco legal possui como um de seus grandes méritos a possibilidade de **estabelecer uma linguagem nacional única sobre a matéria**. Enfim, permite-se agora um diálogo institucional envolvendo todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, além do setor produtivo e da sociedade civil em geral na busca de soluções para problemas nacionais que comprometem a qualidade de vida local, regional e nacional dos brasileiros. Qualificada e conceituada a discussão, novos passos sobre o tema foram estruturados. A responsabilidade compartilhada, por exemplo, fez com que a sociedade como um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – passasse a ser responsável pela gestão ambientalmente correta e adequada dos resíduos sólidos. Remetendo-se ao que acima restou consignado, “é o fim dos ‘outros’, o fim de todas as nossas bem cultivadas possibilidades de distanciamento”.¹⁷

¹⁵ Respectivamente, Lei nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB) e seu Decreto nº 7.217/2010, e Lei nº 12.305/2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e seu Decreto Federal nº 7.404/2010.

¹⁶ O resultado desse movimento consta expresso no artigo 3º, inciso I, alíneas *a, b, c e d*, da Lei nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB).

¹⁷ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Op. Cit., p. 7.

Cada indivíduo passou a ser responsável pelo seu lixo, o que implica e impactará ao longo do tempo em novos hábitos de vida e, por óbvio, de consumo. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através de suas respectivas administrações públicas, passaram a ser responsáveis pela elaboração e implementação dos planos de gestão de resíduos sólidos, assim como dos demais instrumentos previstos na política nacional, sem a possibilidade de negligenciarem nenhuma das inúmeras variáveis envolvidas na discussão sobre a matéria, resíduos sólidos. O setor privado, por sua vez, não ficou de fora, sendo responsável pelo gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, além de sua reincorporação na cadeia produtiva e pelas inovações em produtos que tragam benefícios socioambientais, sempre, e na máxima medida, que isso for tecnologicamente viável e possível.

A figura central para concretizar essas diretrizes encontra-se na elaboração e institucionalização do plano nacional de resíduos sólidos, sem dúvida um dos instrumentos mais importantes de toda essa política pública de âmbito nacional, na medida em que identifica problemas, pressupõem alternativas, e conclui por indicar planos de metas, programas e ações para mudanças positivas sobre o quadro atual.

Nesta perspectiva, as palavras muito bem lançadas por Édis Milaré em relação à política nacional de resíduos sólidos – “diploma atualizado e motivador, capaz de gerar novas ideias e práticas a respeito de um tema extremamente atual”¹⁸ – caem como uma luva aos planos de resíduos sólidos, estejam eles em curso de elaboração ou já normatizados, carecendo ou não de implantação. Não é por outra razão que a mobilização e a participação social estão intensamente previstas na política nacional de resíduos sólidos.

Na legislação que instituiu a política nacional de resíduos sólidos consta que a União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o plano nacional de resíduos sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte anos, ensejando sua atualização a cada quatro anos, tendo uma lista de observações como conteúdo mínimo a ser observado. Destaca-se que o conteúdo mínimo deverá pautar-se mediante processo de mobilização e participação social, o que resultará na realização de audiências e consultas públicas.

O controle social, que consiste em um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e

¹⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.151.

avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”,¹⁹ encontra-se expressamente previsto em sete passagens do texto legal. É, inclusive, um dos princípios da política nacional de resíduos sólidos, estando ao lado do desenvolvimento sustentável, da responsabilidade compartilhada, da cooperação, etc.

Buscando dar voz a essas diretrizes, desde o ano de 2011 iniciaram-se no âmbito da União, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, os trabalhos de elaboração do plano nacional de resíduos sólidos, estando previsto que em sua formulação a sociedade será mobilizada para que participe das discussões. As audiências e consultas públicas, nos termos legalmente previstos na política nacional, serão as formas de interações e conexão com a sociedade.

Objetivando atender à previsão legal, o documento que consta na página do Ministério do Meio Ambiente, datado de agosto de 2012, e identificado como “*Plano Nacional de Resíduos Sólidos*”, faz constar que referido estudo é resultado de **cinco audiências públicas regionais**, além de **uma audiência pública nacional e consulta pública via internet**. Consta ainda no referido documento que nenhum ator social, ainda que em potencial, foi negligenciado. Pelo contrário, tanto posicionamentos diferentes, muitas das vezes diametralmente opostos, quanto em sintonia com as bases trilhadas pelo plano nacional em discussão, foram ouvidos em busca de diretrizes e metas consensuadas.²⁰

Além dessa interação com a sociedade na etapa de elaboração, e objetivando atender aos meios para controle e fiscalização no âmbito nacional, o Decreto nº 7.404/2010 que regulamentou a política nacional de resíduos sólidos fez constar previsão anual de avaliação do plano nacional de resíduos sólidos. Na linha deste calendário, as medidas adotadas e os resultados obtidos no ano anterior servirão de base às metas e diretrizes do ano seguinte. Com estas informações, serão realizadas pelo menos duas audiências e uma consulta pública para discutir proposta preliminar de avaliação anual, além dos estudos e relatórios que a fundamentam, resultando na aprovação de um relatório final, ao qual deverá se dar ampla publicidade.

Enfim, percebe-se que nas discussões envolvendo o plano nacional de resíduos sólidos foram observadas as previsões legais com a realização de cinco audiências públicas regionais,

¹⁹ Artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 12.305/2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

²⁰ Página do Ministério do Meio Ambiente (http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657) visitada em 17.5.2014.

uma audiência pública nacional e uma consulta pública via *internet*. Não há, ou ao menos não foi encontrado no desenrolar desta pesquisa, informações de outras atividades de mobilização e participação social envolvendo os debates em curso sobre o plano nacional de resíduos sólidos.

3 PLANOS ESTADUAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Estabelecidas as diretrizes nacionais pela União em matéria de resíduos sólidos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem complementar, de forma complementar, tanto às diretrizes nacionais relativas ao saneamento básico quanto à política nacional de resíduos sólidos, tendo como objetivo atender aos seus interesses precípuos. Referidos entes federativos devem observar, no entanto, se os seus atos normativos já vigentes ou futuramente instituídos não conflitam com o marco regulatório nacional, o que ensejará a suspensão da eficácia dos normativos regionais e/ou locais, pois em choque com as diretrizes nacionais.

Para não se alongar em demasia, incorpora-se tudo o que acima foi dito em matéria de responsabilidade compartilhada, de cooperação, etc. Além disso, ou especificamente nessa direção, a elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos, nos termos previstos pela legislação nacional, é condição para que os entes federativos estaduais tenham acesso aos recursos federais destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos.

Percebe-se que há uma relação imbricada entre a elaboração dos planos estaduais e a liberação de recursos federais, o que pode, indevidamente, impulsionar a instituição de planos estaduais apenas para que a fonte de recursos não tenha sua “torneira” fechada. Uma forma de controlar essa postura consiste em verificar **qual é o grau de diálogo que está sendo efetivamente realizado com a sociedade, pois, do contrário, a norma legal que configurará o referido plano estadual de resíduos sólidos observará apenas formalidades, restando ele desprovido da legitimidade social**, o que poderá por em xeque a sua observância.

3.1. O Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado do Ambiente lançou, em janeiro de 2014, publicação intitulada “*Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Rio de*

Janeiro".²¹ Referida publicação possui como objetivo sintetizar o diagnóstico envolvendo os resíduos sólidos em âmbito estadual, além de ser um conjunto de metas, proposições e estratégias a serem perseguidas por toda a sociedade fluminense.

Consta no referido documento que o plano estadual de resíduos sólidos foi elaborado ao longo de duas etapas, tendo como ponto de partida convênio firmado com a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, o que ensejou a elaboração e a reunião de trinta e sete documentos, consolidados em onze volumes.

Nesta primeira etapa, ainda anterior à promulgação da política nacional de resíduos sólidos, realizou-se diagnóstico e estudos de regionalização com objetivo de formar consórcios públicos intermunicipais voltados para a gestão dos resíduos sólidos. A segunda fase teve como objetivo aprofundar as etapas iniciais e apresentar metas e proposições para os diferentes tipos e fluxos de resíduos sólidos, em sintonia com a política nacional de resíduos sólidos.

Tendo como um de seus focos garantir a participação social no processo de elaboração e construção do plano estadual de resíduos sólidos, a Secretaria de Estado do Ambiente disponibilizou-o, para consulta pública, no *blog* da Conferência Estadual de Meio Ambiente. Além disso, o conteúdo do plano estadual foi debatido com a sociedade em seminário realizado em 2 de setembro de 2013, na sede da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (FECOMÉRCIO/RJ), sendo as contribuições relevantes incorporadas, conforme validação ocorrida em 14 de setembro de 2013 durante a Conferência Estadual de Meio Ambiente.

Seu relatório síntese finaliza afirmando que esses eventos foram muito importantes para fortalecer a perspectiva de responsabilidade compartilhada no âmbito da gestão associada de resíduos sólidos no estado do Rio de Janeiro. Percebe-se, objetivamente, que **o plano estadual de resíduos sólidos foi disponibilizado em consulta pública via *blog* da Conferência Estadual de Meio Ambiente, além de ter sido debatido em dois seminários ocorridos no segundo semestre de 2013.**

3.2. O Estado do Rio Grande do Sul

Consta nos documentos que embasam as discussões em curso acerca do plano estadual de resíduos sólidos do estado do Rio Grande do Sul que será observada a vigência por prazo

²¹ Página (<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1941406>) visitada em 17.5.2014.

indeterminado e o horizonte de atuação de vinte anos, prevendo, inclusive, revisões periódicas a cada quatro anos.²²

Além disso, a elaboração do plano estadual tem como finalidade a realização de diagnóstico, estudo de regionalização, proposição de metas de redução de resíduos e rejeitos, além do desenvolvimento do potencial energético. Objetiva, ainda, incentivar a gestão consorciada e/ou compartilhada dos resíduos, de forma a promover a eliminação e recuperação de lixões com inclusão social e emancipação econômica de catadores em suas associações. Os municípios do estado do Rio Grande do Sul serão, nesta linha, integralmente contemplados no plano estadual de resíduos sólidos.

Dentre as suas metas, a primeira consiste no “*Projeto de Mobilização Social e Divulgação*”, ensejando a elaboração de projeto básico, capacitação das equipes técnicas envolvidas, audiências públicas na Capital, município de Porto Alegre, para validação do panorama dos resíduos sólidos, além de um ciclo de audiências distribuídas em dez oficinas regionais. Concluído esse circuito, outra audiência pública será realizada em Porto Alegre para validação das proposições e chancela do plano estadual de resíduos sólidos, concluindo-se com a realização de um último evento na Capital gaúcha para divulgação do plano estadual de resíduos sólidos.

As oficinas estão previstas para os meses de maio, junho e julho de 2014, tendo como público alvo os munícipes, os geradores, os representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil organizada, além do público da região em geral. As audiências públicas, por sua vez, terão como foco a validação do panorama (julho), a apresentação das proposições e a validação do plano estadual (outubro) e, ao final, a divulgação do plano estadual de resíduos sólidos (outubro), eventos previstos para este ano (2014).

Constata-se que o plano estadual de resíduos sólidos do estado do Rio Grande do Sul possui como **etapa inicial a mobilização e a divulgação das premissas básicas à sociedade**. Um segundo passo possui como finalidade concretizar a etapa inicial, o que ensejará a realização de **duas audiências públicas em Porto Alegre, além de um ciclo de audiências públicas ao longo de dez oficinas regionais, para ao final ser o plano de resíduos sólidos do estado apresentado à sociedade**.

²² Página (<http://www.pers.rs.gov.br/oplano.html>) visitada em 17.5.2014.

4 A RAZÃO COMUNICATIVA IMBRICADA COM O DIREITO

Os planos de resíduos sólidos são os principais instrumentos para as referidas políticas públicas tanto em âmbito nacional quanto nas esferas estaduais. As diretrizes nacionais fixadas pela política nacional de resíduos sólidos contempla expressamente que a mobilização e a participação social devem ser observadas no processo de discussão e elaboração dos planos. Isto significa dizer que a sociedade deve participar ativamente do processo de discussão e confecção dos planos de resíduos sólidos, pois deles resultarão estruturas normativas de impactos diretos sobre os governos, as empresas privadas, a sociedade civil organizada e, muito especialmente, sobre todos os indivíduos.

Nesta linha, dos debates e dos embates acerca dos planos de resíduos sólidos emergirá uma decisão social que, por sua vez, será convertida em uma norma jurídica dotada de observância obrigatória, além de resultar permeada por determinações e direcionadora de posturas, sob pena de sanção. Enfim, o fenômeno normativo que emerge na sociedade atual será mais uma vez alçado ao centro dos debates, tanto sob as diretrizes nacionais quanto sob as bases estaduais, e terá que possuir legitimidade social, o que ensejará inevitavelmente uma ainda que rápida absorção do agir comunicativo de Jürgen Habermas.

4.1. A razão comunicativa

Jürgen Habermas notabilizou-se por ser (em certa medida e no avançar do tempo histórico da Escola de Frankfurt) um dos principais teóricos da dominação, isto é, um pensador da teoria crítica. Referido pensamento, nascido na primeira geração da Escola de Frankfurt, perpassa as reflexões de Karl Marx²³ (dominação de classes), de Max Webber²⁴ (dinheiro como um fim²⁵) e de Sigmund Freud²⁶ (racionalidade e inconsciente humano). Ao fim e ao cabo, esses pensadores, de cunho iluminista ainda que por reflexo, direcionaram seus olhares para a razão

²³ MARX, Karl Heinrich; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. 10ª ed. São Paulo: Global, 2006.

²⁴ WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1970.

²⁵ Para Max Weber, o dinheiro retira do homem a racionalidade para se chegar aos melhores fins, tendo em vista a conversão do dinheiro como um (ou o) fim, o que o torna a fonte da dominação humana.

²⁶ FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. Tradução de José Octávio de Aguiar Abreu. Rio de Janeiro: Imago, 2002.

(ainda que existam paixões, a razão é a fonte de emancipação e da liberdade humana), o que permite entender e controlar não só a natureza como os vínculos sociais.

Jürgen Habermas defendeu que a racionalidade é bipartida, o que significa dizer que ela é instrumental e comunicativa. Na primeira, os seres humanos seriam vistos como objetos, ou seja, seriam os indivíduos objetivados, seja como obstáculos ou como instrumentos para os fins de uns em relação aos outros. Na **racionalidade comunicativa**, por sua vez, **a comunicação seria um fim em que os indivíduos são tratados como sujeitos e não como objetos**. Em outras palavras, enquanto dominação é sinônimo de racionalidade instrumental, interação significa racionalidade comunicativa.

Pensar os problemas sociais atuais sob essa perspectiva consistiria em partir dela, teoria da comunicação, rumo ao que Jürgen Habermas irá chamar de teoria do agir comunicativo, que consiste em voltar-se **não para a dimensão da verdade enquanto conformidade da mente, mas como fruto de uma experiência intersubjetiva e dialógica no espaço social**.²⁷ Nesta perspectiva, o consenso consiste em uma ideia comunitária que dever ser desenvolvida pelo grupo imerso em um determinado cenário e sob uma determinada situação, portanto, por aqueles que sentem e pensam os seus problemas em comum. Logo, as soluções políticas, econômicas, morais e jurídicas seriam construídas comunicativamente e consensualmente através do debate, do diálogo.²⁸

A teoria de Jürgen Habermas, portanto, visa combater toda e qualquer ideia de razão solitária, de pensamento transcendental e universal, salvo se a comunicação entre esses atores sociais for possível nessas circunstâncias. O agir comunicativo chama o diálogo, incentiva o compartilhamento de sentimentos, necessidades, dificuldades, interesses, enfim, de questões sociais (positivas ou negativas) que a comunicação possibilita interação, o que significa dizer que “a ética do Discurso não dá nenhuma orientação conteudística, mas sim, um *procedimento* rico de pressupostos, que deve garantir a imparcialidade da formação do juízo”.²⁹

Em outras palavras, Jürgen Habermas propõe “a libertação do homem da alienação e da despolitização”, levando-o (i) a “participar da gestação comunicativa do poder” (ação

²⁷ STIELTJES, Claudio. *Jürgen Habermas: a desconstrução de uma teoria*. São Paulo: Germinal, 2001, p. 67.

²⁸ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Curso de Filosofia do Direito*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 511.

²⁹ HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 148.

comunicativa voltada à espécie humana), e (ii) a “construir a sua própria história em conjunto com os seus” (a assunção do poder político pela cidadania).³⁰

Com base na ideia de agir comunicativo (razão comunicativa) de Jürgen Habermas é possível pensar que um direito legítimo estará calcado nas experiências ordinárias colhidas no mundo da vida. Extrai-se dessas condições a participação na arena da esfera pública, o que, com base nos procedimentos de comunicação, habilitará os atores sociais para que produzam seus entendimentos sociais e juridicamente relevantes. Nesta linha, o direito ascende sobre esferas que antes nem ao menos se imiscuíam, isto é, sobre a política, a economia e a moral. Enfim, e na linha de Jürgen Habermas, deve-se buscar um direito (pautado pela ética) que ascenda legitimamente dos debates sociais, elevando-se como norte e reflexo das relações oriundas do processo comunicativo racional.

Na visão de Jürgen Habermas, a sociedade possui dois polos, sendo um o mundo da vida e outro o dos sistemas, “nos quais os indivíduos atuam utilizando-se de meios reguladores e linguagens próprias”, restando ao direito o papel de “mediador entre essas duas esferas, capaz de *traduzir* as intenções e atuações de uma esfera para tornar-se inteligível à outra”.³¹

A legitimidade das decisões sociais pautadas pela razão comunicativa também deve estar nos planos de resíduos sólidos, pois de seus debates, interações, reflexões, etc., resultarão normas jurídicas de representação social, e, em certa medida, em sintonia com o fenômeno atual de expansão do direito, o que por óbvio significa dizer da compreensão social e do entendimentos social.

4.2. O poder regulador do direito

As questões complexas da sociedade contemporânea emergem de forma intensa e ininterrupta. Os debates sobre as consequências do fenômeno da globalização,³² meio-ambiente,³³

³⁰ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013, p. 13.

³¹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. *Op. Cit.*, p. 155.

³² GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

³³ LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Meio ambiente e políticas públicas: tradição regulatória e aspectos redistributivos emergentes*. Série Estudos, nº 90, IUPERJ, agosto de 1994.

atividades do *ombudsman*,³⁴ ética pública, etc., necessitam de respostas. No entanto, diante da dificuldade de encontrá-las nas cearas tradicionais da política, da economia e da moralidade, ganha espaço o direito como questão de ordem e como parâmetro das (às) relações humanas.

O que se constata é uma ampla correspondência entre o dever jurídico, espelhado no cumprimento de obrigações, e o direito subjetivo que lhe é permitido exercer diante de uma não observância do primeiro. Esse movimento sinaliza que (em certa medida) o fenômeno jurídico desloca a política e absorve o mercado, passando a se impor a eles e, por outro lado, acarretando por incorporar a moral às suas práticas, construindo uma moralidade juridicamente impositiva, conduzida pela regulação social.

A política é uma atividade historicamente conhecida como instituidora de condutas, isto é, um comportamento que cria outros comportamentos. Fazer política significa fazer com que os outros passem a fazer, continuamente e com magnitude social, o que não fariam espontaneamente.³⁵

Na atualidade, porém, e sob a ampliação dos interesses (direitos) difusos, o que se observa é um ir além dos indivíduos (direitos individuais), em suas relações particulares, e da coletividade (direitos coletivos), suas relações coletivas, alcançando toda a sociedade (além de todas as fronteiras individuais ou coletivas).

Tendo essa orientação como regra, a soberania nacional perde espaço para o que pode ser entendido como “direito global”. Um bom exemplo desse movimento pode ser o caso do general Augusto Pinochet que, mesmo em missão oficial como senador vitalício, fora julgado e teve autorizada a sua extradição pela Câmara dos Lordes (Reino Unido). No Brasil, por exemplo, o princípio da reciprocidade foi utilizado pela Justiça Federal para determinar o fichamento de turistas americanos. Nestes dois exemplos, percebe-se que matérias eminentemente diplomáticas, logo políticas, são deslocadas ou ajustadas (para e) pelo direito.

O que se constata é que a política, de instituidora de relações, passa a ser instituída pelo fenômeno normativo. Isso ocorre no momento em que o controle jurídico do fenômeno político passa a orientar condutas que eram até então apenas questões de (da) política.

³⁴ LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania: o novo Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

³⁵ LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A invasão do Direito: a expansão jurídica sobre o Estado, o Mercado e a Moral*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

O fenômeno não é diferente com a economia. Onde tudo é mercadoria, o direito visa regulamentar as relações de troca em sociedade, sendo, na verdade, um contramovimento de restrições jurídicas. Para isso, os fluxos financeiros sofrem a influência do “direito global”, as decisões empresariais passam a observar questões de responsabilidade social (e ambiental), além da cidadania adentrar na pauta das questões corporativas.

Por fim, a vida cada vez mais emerge dotada de valor central. É nesse sentido que a valorização dos interesses difusos sofrerá demandas que somente possuíssem indivíduos ou grupos como regra, conseqüentemente, a proteção atual se refere à sociedade como um todo. Isso não significa dizer que os direitos individuais e coletivos não existam mais, e sim, que o global ocupa espaços diariamente.

O que ganha ênfase na atualidade é uma moralidade dotada de novas características, ou seja, diferentemente dos “parceiros” e “estranhos” (os envolvidos e os alheios às relações sociais), percebe-se uma espécie de dever do indivíduo para com todos. Desde as relações individuais ou coletivas até as difusas, não existem mais interesses que não tenham que observar o todo. O que se constata é o emergir de uma “moralidade armada”.³⁶

Portanto, nesse sentido, o que se constata são demandas de dignidade. É uma verdadeira imposição das diferenças, onde a vida deve ser posta em local de destaque, não para ser deixada de lado e sim, para ser constatada por todos e em todas as ocasiões. Ela é o marco da ética (permeada pelo direito) da interdependência social absoluta que ganha forças na atualidade. Fenômeno normativo este que deve ascender pautado pela legitimidade social, que será mais bem respeitada sob as bases de um agir comunicativo permeado e reflexo da sociedade.

Nesta perspectiva, **os planos de resíduos sólidos terão que observar fundamentalmente a mobilização e a participação social, seja para conferir legitimidade seja para refletir os resultados do agir comunicativo que serão concretizados em instrumentos jurídicos.** Em outras palavras, dá razão comunicativa ascenderá uma norma que sistematizará a matéria dos resíduos sólidos, passando a influenciar a política (as decisões governamentais em matéria de resíduos sólidos terão que observar as diretrizes lançadas nos planos), a interferir na economia (além da logística reversa, as empresas terão que implementar as melhores tecnologias existentes no mercado) e a pautar a moralidade (toda a sociedade será

³⁶ LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A invasão do Direito: a expansão jurídica sobre o Estado, o Mercado e a Moral.* Op. Cit.

responsável solidariamente – responsabilidade compartilhada –, sendo o fim dos outros, pois só existirá o nós).

5 CONCLUSÃO

A problemática envolvendo resíduos sólidos está definitivamente inserida na pauta do dia, e não há previsão de que ela seja retirada. Estamos apenas engatinhando nesse assunto. A realidade em boa parte do território brasileiro consiste em lixões, para citar apenas um exemplo, forma arcaica e precária de disposição final dos resíduos sólidos, o que resulta em frequentes e rotineiros impactos ambientais geralmente consistentes em contaminação do solo,³⁷ podendo inclusive atingir o lençol freático e os cursos de água.

A dificuldade do assunto está diretamente ligada à complexidade da sociedade, resultado do estágio atual em que nos encontramos. Na visão de Édis Milaré, “em meio a esse desfile de fatores adversos”, dois personagens disputam o carro de maior destaque na avenida, “a inconsciência relativa da população e o relativo despreparo do Poder Público, particularmente dos órgãos da Administração Pública”.³⁸

Frente a esse enredo trágico, diante de um desfile de irregularidades, a nota na avenida não será nada agradável. Será um verdadeiro lixo, em seu sentido mais negativo, é claro. Fato é que a sociedade como um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – deve abrir os olhos, descer da arquibancada, deixar de ser apenas um telespectador e participar do desfile, interferindo diretamente, para que ao final o resultado seja positivo. Neste instante em que não existe mais os outros – “é o fim dos ‘outros’”³⁹ – e sim o nós, todas as nossas fronteiras de distanciamento e isolamento não estão (praticamente) invisíveis.

Muitos dirão que o momento de despertar já passou. Prefiro, no entanto, caminhar ao lado daqueles que defendem a preservação da coruja-pintada.⁴⁰ É neste sentido que a política nacional de resíduos sólidos pioneiramente estabelece as diretrizes para toda uma política pública envolvendo o assunto em território brasileiro. Este é o momento para retirar a população de seu

³⁷ Além de outras contaminações oriundas dessa prática, o chorume, líquido oriundo da decomposição da matéria orgânica, é a principal preocupação.

³⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. Op. Cit., p. 1150.

³⁹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Op. Cit., p. 7.

⁴⁰ Amartya Sen, In: *Por que é necessário preservar a coruja-pintada*, página (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u11316.shtml>) visitada em 14.5.2014.

estágio de inconsciência, de verdadeira alienação, pois não consegue perceber que é parte de um todo e que possui influência sobre ele, além de estruturar o Poder Público para que esteja em sintonia com a realidade, podendo realmente perceber e contribuir para um momento de viragem social que tanto se espera.

Não é por outra razão que tanto o debate no âmbito nacional (plano nacional de resíduos sólidos) quanto nas esferas estaduais (planos estaduais) deve potencializar a participação social. Mobilização e participação ascendem, nesse sentido, como a chave para esse novo passo em direção de um horizonte diferente. A teoria da comunicação defendida por Jürgen Habermas permite contribuições firmes e concretas em um agir comunicativo, fazendo com que experiências intersubjetivas e dialógicas originem-se em um espaço social consciente de sua relevância e, por óbvio, equilibrado. Não é conteúdo que importa e sim a efetivação de um procedimento real de exercício da razão comunicativa, sendo o seu núcleo o resultado.

Sob essas bases, pode-se concluir dos planos de resíduos sólidos analisados que a mobilização e a participação social estão mais bem observadas no estado do Rio Grande do Sul. Os gaúchos mais uma vez confirmam o histórico de maior interação com a sociedade, tanto que o plano estadual de resíduos sólidos refletirá duas audiências públicas em Porto Alegre, além de um ciclo de audiências ao longo de dez oficinas regionais, para ao final ser ele apresentado à sociedade.

O plano nacional, por sua vez, atende os normativos previstos na política nacional de resíduos sólidos ao resultar de cinco audiências públicas regionais, uma audiência pública nacional e da realização de consulta pública via *internet*. Talvez peque pela falta de uma maior proximidade com a sociedade, tendo como objetivo perceber e extrair dela os seus anseios e as suas angústias, em matéria de elevada importância.

A conclusão não é diferente para o plano estadual de resíduos sólidos do estado do Rio de Janeiro. Ainda que o diálogo com a sociedade tenha se realizado, objetivamente, o plano estadual apenas foi disponibilizado em consulta pública via *blog* da Conferência Estadual de Meio Ambiente, além de ter sido debatido em dois seminários ocorridos no segundo semestre de 2013. Percebe-se uma excessiva centralização das atividades na Capital, cidade do Rio de Janeiro, além do fato de tais discussões estarem inseridas em âmbito eminentemente frequentado por um público específico, o que, muito provavelmente, não inclui a sociedade em geral.

Enfim, referidos planos, ao final, emergirão via instrumentos legais dotados de força normativa. Nesta esteira, a ascensão do fenômeno jurídico em meio a uma sociedade cada vez mais interdependente, deve observar ao máximo a interação entre os alienados indivíduos (que devem despertar) e a despreparada Administração Pública (que deve se aparelhar). Do contrário, normas jurídicas de elevado impacto sobre a sociedade civil com um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – não passarão pelo crivo da legitimidade e, por óbvio, serão dotadas de pouca absorção e efetividade. Em outras palavras, o destino é esperançoso, a não ser que indivíduos e Poder Público insistam fortemente em permanecerem alienados e despreparados para um futuro que já se anuncia, ainda que o passado teime e permanecer presente.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Curso de Filosofia do Direito*. 10º ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. Tradução de José Octávio de Aguiar Abreu. Rio de Janeiro: Imago, 2002.

FREUNS, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Tradução de Luis Cláudio de Castro e Costa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. 2ª ed. Tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado: o que a globalização está fazendo de nós*. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Lei nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB).

Lei nº 12.305/2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A invasão do Direito: a expansão jurídica sobre o Estado, o Mercado e a Moral*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. *Democracia e Cidadania: o novo Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

_____. *Meio ambiente e políticas públicas: tradição regulatória e aspectos redistributivos emergentes*. Série Estudos, nº 90, IUPERJ, agosto de 1994.

MARX, Karl Heinrich; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. 10ª ed. São Paulo: Global, 2006.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

STIELTJES, Claudio. *Jürgen Habermas: a desconstrução de uma teoria*. São Paulo: Germinal, 2001.

VIANNA, Luiz Werneck [et. all.]. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIRILIO, Paul. *Velocidade e Política*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Estado Liberdade, 1996.

WEBWR, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1970.

www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u11316.shtml

www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1941406

www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657

www.pers.rs.gov.br/oplano.html