

ano 13 - n. 53 | julho/setembro - 2013  
Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

---

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO &  
CONSTITUCIONAL

A&C

---

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2013 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 16º andar - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br  
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Supervisão editorial: Marcelo Belico  
Revisão: Crísthiane Maurício  
Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Lucieni B. Santos  
Marilane Casorla  
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados  
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,  
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá  
em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

## Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

**Diretor-Geral**  
Romeu Felipe Bacellar Filho

**Diretor Editorial**  
Paulo Roberto Ferreira Motta

**Editores Acadêmicos Responsáveis**  
Ana Cláudia Finger  
Daniel Wunder Hachem

**Conselho Editorial**

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovís Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

**Homenagem Especial**

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

# A atividade administrativa de fomento na gestão integrada de resíduos sólidos em perspectiva com o desenvolvimento sustentável

## **Augusto César Leite de Resende**

Especialista em Direito Público pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe.  
*E-mails:* <augusto@mp.se.gov.br> e <aclresende@bol.com.br>.

## **Emerson Gabardo**

Professor de Direito Econômico da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. *E-mail:* <e.gab@uol.com.br>.

---

**Resumo:** O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou, em 2008, que aproximadamente metade dos municípios brasileiros (50,8%) destina os resíduos sólidos urbanos em lixões; e a presença de catadores de materiais recicláveis em lixões é uma triste realidade para a qual o Poder Público e a sociedade civil não podem fechar os olhos. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo principal analisar a atividade administrativa de fomento do Estado na criação e no desenvolvimento das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis em perspectiva com o desenvolvimento sustentável. Analisar-se-á o conceito de desenvolvimento sustentável, o seu reconhecimento enquanto direito fundamental da pessoa humana e a relação existente entre o desenvolvimento sustentável e a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos e a obrigatoriedade ou não da Administração Pública de fomentar as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Sustentabilidade. Resíduos sólidos. Fomento. Cooperativas. Associações de catadores.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Direito fundamental ao desenvolvimento sustentável – **3** Panorama geral da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos – **4** O papel das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis – **5** O dever estatal de fomentar a criação e o desenvolvimento de associações e cooperativas de catadores – **6** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

A maioria dos municípios brasileiros destina os resíduos sólidos urbanos em lixões.<sup>1</sup> Os lixões, por sua vez, são locais onde os resíduos sólidos são depositados sem qualquer controle e medidas de proteção ao meio ambiente e à saúde pública, acarretando sérios danos ambientais e sociais, em especial, com a presença de catadores de materiais recicláveis no local.

Em 2010, editou-se a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o objetivo de resolver o problema da destinação final ambientalmente adequada no Brasil. O referido diploma legal dispõe sobre os princípios, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos relativos à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, estabelecendo, em seu artigo 54, o prazo de quatro anos para a extinção completa dos lixões e a disposição final dos resíduos sólidos em aterros sanitários.

A gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos devem ser implementados com fulcro no princípio do desenvolvimento sustentável, verdadeiro processo contínuo e automático de transformação concomitantemente social, político e econômico que promove, além do avanço econômico, a realização da dignidade da pessoa humana, mediante o aumento da qualidade de vida das pessoas e do bem-estar da população e protege o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A presença de catadores de materiais recicláveis em lixões é uma triste realidade para a qual o Poder Público e a sociedade civil não podem fechar os olhos. Ademais, os catadores são pessoas, em geral, de um segmento social marginalizado pelo mercado de trabalho formal, que têm na coleta de materiais recolhidos nos vazadouros uma fonte de renda que lhes garante a vida. De fato, a sobrevivência por meio da catação e venda de resíduos sólidos recicláveis é uma constatação crescente, e diante da escassez de emprego, a catação e a venda de produtos reciclados se torna uma alternativa de geração de emprego e renda para inúmeras pessoas.

Desse modo, pretende-se analisar a atividade administrativa de fomento do Estado na criação e no desenvolvimento das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis em perspectiva com o desenvolvimento sustentável, objetivando-se desfazer algumas das premissas defendidas por significativa parcela da doutrina brasileira consistente na ideia de que a Administração

---

<sup>1</sup> IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*, p. 60.

Pública não tem a obrigação de celebrar convênios, contratos de gestão, termos de parceria ou outros instrumentos jurídicos de colaboração com as entidades do terceiro setor.

Após, demonstrar-se-á que o Distrito Federal e os Municípios são obrigados a colaborar, direta ou indiretamente, com a criação e o desenvolvimento de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, através da concessão de incentivos fiscais, da transferência de recursos públicos ou da celebração instrumentos jurídicos.

## 2 Direito fundamental ao desenvolvimento sustentável

A relação do ser humano com a natureza pode ser descrita como “utilitarista”, no sentido de que os seres humanos extraem recursos da natureza para satisfazer suas necessidades, gerando assim efeitos negativos no meio ambiente. Inicialmente, tais externalidades negativas eram absorvidas pelo ecossistema, já que havia uma pequena quantidade de pessoas no planeta e as sociedades tradicionais eram baseadas na agricultura de subsistência.<sup>2</sup> Contudo, com a modernidade, que Anthony Giddens conceitua como o “estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”,<sup>3</sup> as sociedades tradicionais foram substituídas pela sociedade moderna, donde o capitalismo e a industrialização são duas dimensões fundamentais.

A revolução industrial, o desenvolvimento tecnológico e o processo de desenvolvimento econômico executado pelos países se intensificaram extraordinariamente no planeta, com impactos negativos da interferência do ser humano no meio ambiente, uma vez que é a natureza quem fornece a matéria prima dos produtos inseridos no mercado de consumo. Segundo Fritjof Capra “a busca de um crescimento econômico contínuo e indiferenciado é claramente insustentável, pois a expansão ilimitada num planeta finito só pode levar à catástrofe”.<sup>4</sup> Enfim, as atividades econômicas, estilos de vida e hábitos de consumo estão destruindo a biodiversidade e o planeta a um ponto quase irreversível, razão pela qual vem crescendo a preocupação de redução do impacto negativo das atividades humanas no meio ambiente.

<sup>2</sup> CLASTRES. *A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*.

<sup>3</sup> GIDDENS. *As consequências da modernidade*, p. 11.

<sup>4</sup> CAPRA. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*, p. 157.

A relação do homem com a natureza é denominada por Marx de metabolismo. Tal interação se dá através do trabalho; e o trabalho real, por sua vez, é a apropriação da natureza para a satisfação das necessidades humanas, a atividade através da qual o metabolismo entre o homem e a natureza é mediado.<sup>5</sup> O ser humano passou da submissão à natureza para a dominação da natureza, provocando uma falha metabólica na interação entre o homem e a natureza porque a sua apropriação pelo homem é superior à sua capacidade de resiliência, de regeneração, exigindo-se, dessa forma, nos dias atuais, uma relação harmônica entre o ser humano e o meio ambiente.

A partir do século XVII operou-se uma disjunção entre o ser humano e a natureza, apoiada no pensamento de que o homem é o único ser do planeta a possuir alma da qual os animais e plantas seriam desprovidos, motivo pelo qual o homem se tornou dominador e mestre da natureza. A partir daí, o desenvolvimento econômico-industrial, tecnológico e científico passou a dominar a natureza, na qual tudo o que é vivo e não humano pode ser escravizado, manipulado e destruído.<sup>6</sup>

O desenvolvimento industrial, tecnológico e científico ensejou, a partir da segunda metade do século XX, a transformação da sociedade industrial clássica, apoiada na contraposição entre natureza e ser humano, em uma sociedade de risco porque as atividades humanas produzem riscos à vida de plantas, animais e seres humanos, que já não são mais limitados social e geograficamente. Tais riscos são globalizantes, fazendo surgir ameaças globais e independente de classes.<sup>7</sup>

Edgar Morin salienta que a crise ecológica é produto de um processo de três faces, quais sejam, a globalização, a ocidentalização e o desenvolvimento, que degrada a biosfera de forma irresistível, no âmbito local e global, colocando em risco a existência da humanidade e da vida no planeta, haja vista a multiplicação dos danos ambientais, com poluições do solo, do ar, dos rios, oceanos, lagos, lençóis freáticos, desflorestamento em grandes proporções, acidentes nucleares e o aquecimento global.<sup>8</sup> Os riscos produzidos pela sociedade industrial até a primeira metade do século XX eram concretos e sensorialmente perceptíveis, enquanto os riscos da sociedade pós-moderna da atualidade são globais, incertos e imprevisíveis, podendo levar à autodestruição do planeta. Nessa linha, Ulrich

<sup>5</sup> FOSTER. *A ecologia em Marx: materialismo e natureza*, p. 222.

<sup>6</sup> MORIN. *A via para o futuro da humanidade*, p. 98.

<sup>7</sup> BECK. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*, p. 16.

<sup>8</sup> MORIN. *A via para o futuro da humanidade*, p. 101.

Beck reconhece que os riscos podem ser concretos, isto é, visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano, ou abstratos, que têm como característica a invisibilidade e a imprevisibilidade da racionalidade humana.<sup>9</sup>

Em razão desses fatos, a crise ecológica da modernidade ensejou uma mudança de percepção da relação do homem com a natureza a partir dos anos de 1970, com o surgimento dos movimentos verdes como o conservacionista, o preservacionista, a ecologia profunda e o ecossocialismo ou ecomarxismo, que ajudaram a discutir mundialmente o problema do crescimento econômico ilimitado inerente ao capitalismo, cujo ponto máximo ou divisor de águas foi a Conferência de Estocolmo de 1972 sobre o meio ambiente. Com a modernidade, os homens passaram a não mais enxergar a natureza como um ser vivo, os seres humanos não enxergam mais que são inseparáveis da natureza e da Terra.<sup>10</sup> Entretanto, a tomada de consciência com o problema ambiental, antes restrito ao debate científico, ultrapassou, com o passar dos anos, as fronteiras da comunidade acadêmica e alcançou a sociedade civil, despertando a preocupação mundial com a crise ambiental que afeta a vida dos animais e plantas e a dos seres humanos.

Edgar Morin afirma que “as vias para se responder à ameaça ecológica não são apenas técnicas; elas necessitam, prioritariamente, de uma reforma do nosso modo de pensar para englobar a relação entre humanidade e a natureza em sua complexidade”.<sup>11</sup> Por isso, deve-se reconhecer que “somos filhos da Terra, filhos da Vida, filhos do Cosmo” e que o “pequeno planeta perdido denominado Terra é o nosso lar – *home, Heimat*; que ele é nossa matéria, nossa Terra-Pátria”, enfim “devemos nos sentir solidários com este planeta, cuja vida condiciona a nossa”.<sup>12</sup> Nessa mesma linha, Fritjof Capra aduz a necessidade de mudanças de paradigmas e de percepção, isto é, da forma de pensar e dos valores em destaque, a fim de se reconhecer uma visão holística do mundo, no sentido de que seres humanos e a natureza estão interligados e são interdependentes. Nesse contexto, a ecologia profunda concebe os seres humanos e a natureza como partes interconectadas e interdependentes de um sistema, reconhecendo o valor moral intrínseco de todos os seres vivos.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> BECK. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*, p. 27.

<sup>10</sup> HARDING. *Terra viva: ciência, intuição e a evolução de Gaia: para uma nova compreensão da vida em nosso planeta*, p. 37.

<sup>11</sup> MORIN. *A via para o futuro da humanidade*, p. 104.

<sup>12</sup> MORIN. *A via para o futuro da humanidade*, p. 104.

<sup>13</sup> CAPRA. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*, p. 25-26.



Os seres vivos são membros de comunidades ecológicas inter-relacionadas e interdependentes e portadores de igual consideração moral, de modo que se deve promover a preservação da vida e não a sua destruição. Assim, os valores morais são inerentes a todos os seres vivos porque constitutivos, os seres humanos e os não humanos, de um todo só, a teia da vida.<sup>14</sup> Na visão de Ulrich Beck, a natureza não pode mais ser concebida sem o ser humano e o ser humano não mais sem a natureza, uma vez que, com a sociedade de risco, os “problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente — na origem e no resultado — sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade [...] no final do século XX, vale dizer: natureza é sociedade, sociedade (também) é natureza”.<sup>15</sup>

Os atuais ritmos de desenvolvimento econômico, produção e consumo estão esgotando as reservas naturais e colocando em xeque a existência da vida no planeta, de modo que urge que seja solucionada a contradição existente entre crescimento econômico e preservação da natureza, uma vez que o capitalismo busca sempre o crescimento ilimitado e despreza os limites da natureza, sacrificando o chamado capital natural. Sendo assim, é necessária a promoção do desenvolvimento sustentável, como garantia não somente da vida biológica, mas da vida com dignidade e qualidade para as presentes e futuras gerações.<sup>16</sup> O desenvolvimento é “um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento da qualidade de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo”.<sup>17</sup> O desenvolvimento promove, destarte, o aumento do padrão da qualidade de vida das pessoas, o bem-estar da população.

Não se pode conceber o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento porque o crescimento é mero “aumento do produto nacional em termos globais ou *per capita* num período determinado”,<sup>18</sup> sem promover, necessariamente, transformações qualitativas no bem-estar humano. O crescimento econômico é o aumento do produto interno bruto, ou seja, o crescimento da disponibilidade de bens e serviços num determinado espaço de tempo, ao passo que o desenvolvimento promove mudanças qualitativas duradouras

<sup>14</sup> CAPRA. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*, p. 28-29.

<sup>15</sup> BECK. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*, p. 99.

<sup>16</sup> DALY. Economics in a full world. *Scientific American*, p. 100.

<sup>17</sup> BRESSER-PEREIRA. *Desenvolvimento e crise no Brasil*, p. 21.

<sup>18</sup> GABARDO. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*, p. 243.

no bem-estar das pessoas.<sup>19</sup> O crescimento econômico é medido pelo Produto Interno Bruto (PIB). Entretanto, o referido indicador é inadequado para mensurar o desenvolvimento de um país ou de bem-estar porque não leva em consideração a depreciação de importantes ativos, particularmente a degradação do meio ambiente, ou a acumulação de bens intangíveis como cultura, direitos humanos e instituições, de modo que haverá crescimento sempre que uma economia estiver tirando bom proveito mercantil do trabalho escravo e infantil, mas não haverá desenvolvimento.<sup>20</sup>

O índice comumente utilizado para aferir o desenvolvimento é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto por Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998, e Mahbub ul Haq, que reflete o progresso a longo prazo de três dimensões básicas do desenvolvimento humano, quais sejam, renda, educação e saúde.<sup>21</sup> Assim, o processo de desenvolvimento deve realizar a dignidade da pessoa humana, mediante a promoção da melhoria qualidade de vida e do bem-estar da população em ritmo contínuo e automático. Ocorre que os desenvolvimentos econômico e tecnológico aumentaram as consequências negativas da interferência do ser humano no meio ambiente, de modo que o capitalismo e a industrialização criaram um mundo num sentido mais negativo e ameaçador, um mundo no qual há mudanças ecológicas reais ou potenciais de um tipo daninho que afeta a todos no planeta.<sup>22</sup>

A percepção da finitude dos recursos naturais, aliada ao conhecimento dos efeitos colaterais que a exploração desenfreada desses recursos acarreta, originou nova visão do processo de desenvolvimento, não circunscrita aos aspectos exclusivamente econômicos,<sup>23</sup> de modo que se faz necessária a integração entre desenvolvimento e a proteção do meio ambiente. Nesse contexto, o significado de desenvolvimento vai além do conceito de desenvolvimento puramente econômico, visto que pressupõe uma aproximação centrada nos direitos nos direitos humanos, donde se deve ter sempre em mente a paz, a economia, o meio ambiente, a justiça e a democracia.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> VEIGA, José Ely da. *A Emergência Socioambiental*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007, p. 40.

<sup>20</sup> VEIGA. *A emergência socioambiental*, p. 41.

<sup>21</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH)>. Acesso em: 10 nov. 2012.

<sup>22</sup> GIDDENS. *As consequências da modernidade*, p. 71.

<sup>23</sup> AMARAL JÚNIOR. O desenvolvimento sustentável no plano internacional. In: SALOMÃO FILHO (Org.). *Regulação e desenvolvimento: novos temas*, p. 88.

<sup>24</sup> RISTER. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*, p. 56.

A concepção de direito ao desenvolvimento deve estar intimamente jungida à concretização da dignidade da pessoa humana e à defesa do meio ambiente, de forma que o desenvolvimento deve ser perseguido sem provocar danos ao meio ambiente ou, ao menos, com o mínimo de impactos negativos na natureza, promovendo, assim, o desenvolvimento sustentável.

A expressão “desenvolvimento sustentável” foi publicamente utilizada pela primeira vez em 1979 no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento. Contudo, é o Relatório *Brundtland*, denominado Nosso Futuro Comum, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1987, que faz uma das definições mais conhecidas sobre desenvolvimento sustentável. Diz o Relatório *Brundtland* que desenvolvimento sustentável é aquele desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro em junho de 1992, valorizou o direito ao desenvolvimento em harmonia com a proteção do meio ambiente. De fato, o Princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabelece que “a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” e, em seu Princípio 25, ressalta que o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis. Desse modo, não se pode falar em desenvolvimento que não seja sustentável.

Segundo Ignacy Sachs o desenvolvimento sustentável se estabelece sobre três pilares ou dimensões, quais sejam, o social, o econômico e ambiental. Assim afirma o autor: “[...] trabalho atualmente com a ideia do desenvolvimento socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado. Ou seja, um tripé formado por três dimensões básicas da sociedade”<sup>25</sup> A sustentabilidade econômica impõe eficiência social na alocação e gestão de recursos públicos, a sustentabilidade social exige um processo de desenvolvimento que promova a justiça redistributiva e a maximização da eficácia dos direitos fundamentais sociais e, por fim, a sustentabilidade ambiental pugna pela implementação de uma justiça ambiental intergeracional, preocupando-se com os impactos negativos das atividades humanas no meio ambiente, de modo que o

---

<sup>25</sup> SACHS. Primeiras intervenções. In: NASCIMENTO; VIANA. *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil*, p. 22.

desenvolvimento deve permitir às gerações futuras o acesso a um meio ambiente sadio e necessário à qualidade de vida.

Ademais, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (RIO+20), realizada na cidade do Rio de Janeiro em junho de 2012, reconheceu que é imprescindível a integração e a realização dos pilares econômico, social e ambiental para a concretização do desenvolvimento sustentável. Com efeito, o item 3 do documento final denominado “O Futuro que Queremos”, aprovado pela Resolução nº 66/288 da Assembleia Geral da Nações Unidas, afirma que “es necesario incorporar aún más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones”. Mas há um direito fundamental ao desenvolvimento sustentável?

O desenvolvimento, enquanto direito fundamental da pessoa humana, foi consagrado pela primeira vez em um documento normativo internacional pela Carta Africana de Direito Humanos e dos Povos, aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981. Segundo a referida Carta de Direitos Humanos:

Artigo 22º

1. Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade.
2. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento.

Posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU), através da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral, proclamou que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados, ressaltando, inclusive, que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e que deve ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento ainda define o desenvolvimento como um amplo processo econômico, social, cultural e político, que

objetiva a melhoria constante do bem-estar de toda uma população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento. Em 1993, a Declaração e Programa de Ação de Viena das Nações Unidas reafirmou o direito ao desenvolvimento como um direito universal, fundamental e inalienável do homem, cuja pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

No Brasil, o art. 3º, inciso II, da Constituição Federal estabelece que é objetivo precípua da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, inspirando-se nos documentos internacionais de proteção ao meio ambiente, em especial a Declaração de Estocolmo de 1972, assegura o direito ao meio ambiente.

O dispositivo constitucional referido *supra* revela a sua estreita vinculação com o artigo 5º da Constituição Federal, uma vez que este estabelece como garantia fundamental o direito à vida, bem maior que merece ampla proteção do Estado. Assim, se a preservação ambiental é condição *sine qua non* para a sadia qualidade de vida, conclui-se que a tutela do meio ambiente é imprescindível para o exercício efetivo da garantia fundamental que é a proteção da pessoa humana.

O direito ao meio ecologicamente equilibrado está diretamente fulcrado no princípio da dignidade da pessoa humana porque essencial à sadia qualidade de vida e à própria existência humana. Não há que se falar em dignidade humana se não houver condições bióticas e abióticas favoráveis ao bem-estar, à saúde e à vida humana, isto é, que proporcionem ao homem uma sadia qualidade de vida. Nesse contexto, em homenagem aos princípios da unidade da Constituição e da concordância prática das normas constitucionais, chega-se à conclusão que o legislador constituinte fez clara escolha pelo desenvolvimento sustentável porque não se pode promover o desenvolvimento desvinculado da dignidade humana e da proteção ao meio ambiente.<sup>26</sup>

A Constituição Federal reservou inteiramente o Título II aos Direitos e Garantias Fundamentais, nele consagrando um leque amplo e extenso de direitos fundamentais do ser humano, classificando-os em cinco espécies: a) direitos e deveres individuais; b) direitos e deveres coletivos; c) direitos sociais; d) direitos de nacionalidade; e) direitos políticos.

No entanto, o rol do referido Título II da Carta Magna não é exaustivo, mas meramente exemplificativo porque o art. 5º, §2º, da própria Constituição Federal

---

<sup>26</sup> GABARDO. *Interesse Público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*, p. 325 *et seq.*

ressalva que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Os direitos fundamentais não são apenas aqueles consagrados e reconhecidos formalmente na Constituição, pois a Carta Magna admite a existência de outros direitos fundamentais não inseridos no rol do Título II, reconhecendo, destarte, a existência dos chamados direitos materialmente fundamentais.

Os direitos fundamentais podem ser classificados em: direitos formalmente fundamentais e direitos materialmente fundamentais. Serão formalmente fundamentais os direitos expressamente incorporados no catálogo dos direitos fundamentais da Constituição. Por sua vez, os direitos materialmente fundamentais poderão ser identificados a partir do conceito aberto de direitos fundamentais adotado pelo art. 5º, §2º, da Constituição Federal, que possibilita o reconhecimento de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional ou em tratados internacionais e até mesmo na identificação de direitos fundamentais não escritos ou implícitos na Constituição, que sejam decorrentes do regime e princípios por ela adotados.<sup>27</sup>

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que os direitos fundamentais individuais e coletivos não se restringem ao catálogo do art. 5º da Constituição Federal, podendo ser encontrados em outras partes do texto constitucional, conforme se depreende do julgado abaixo:

Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar. I.P.M.F. Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – I.P.M.F. Artigos 5., par. 2., 60, par. 4., incisos I e IV, 150, incisos III, “b”, e VI, “a”, “b”, “c” e “d”, da Constituição Federal. 1. Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, “a”, da C.F.). 2. A Emenda Constitucional n. 3, de 17.03.1993, que, no art. 2., autorizou a União a instituir o I.P.M.F., incidiu em vício de inconstitucionalidade, ao dispor, no parágrafo 2. desse dispositivo, que, quanto a tal tributo, não se aplica “o art. 150, III, “b” e VI”, da Constituição, porque, desse modo, violou os seguintes princípios e normas imutáveis (somente eles, não outros): 1. – o princípio da anterioridade, que é garantia individual do contribuinte (art. 5., par. 2., art. 60, par. 4., inciso IV e art. 150, III, “b” da Constituição); [...] (BRASIL. Supremo

<sup>27</sup> SARLET. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 85.

Tribunal Federal – Tribunal Pleno, ADI nº 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, DJU 18.03.1994, p. 5165). (grifos nossos)

A identificação e a caracterização de um direito materialmente fundamental não são tarefas fáceis para o intérprete e aplicador do direito, pois tais tarefas não decorrem apenas da simples leitura do Texto Constitucional, na medida em que poderão existir outros direitos fundamentais dispersos no corpo da Constituição, positivados em tratados internacionais ou consagrados em princípios não assentados na Constituição da República. A definição de direito fundamental proposta por Ingo Wolfgang Sarlet permite ao intérprete a identificação e, consequentemente, a efetivação e a proteção de direitos fundamentais exclusivamente materiais, isto é, não consagrados expressamente no catálogo do Título II da Constituição Federal.<sup>28</sup> Reconhecem-se direitos que, apesar de não consagrados formalmente no rol do Título II da Constituição Federal, por seu conteúdo, importância e significado, podem ser considerados fundamentais e, por isso mesmo, inseridos, ainda que implicitamente, na Carta Constitucional, produzindo todos os efeitos jurídicos como se direitos formalmente fundamentais fossem. Com base nessas premissas, pode-se concluir que o desenvolvimento sustentável é legítimo direito fundamental da pessoa humana, vez que é um processo contínuo e automático de transformação concomitantemente social, político e econômico que promove, além do avanço econômico, a realização da dignidade da pessoa humana, mediante o aumento da qualidade de vida das pessoas e do bem-estar da população e protege o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O direito ao desenvolvimento sustentável está inserido no conceito de direito fundamental de terceira geração ou dimensão porque o aludido direito fundamental não pertence ao ser humano individualmente considerado, não se trata de um direito individual, mas de direito cuja titularidade pertence indistintamente a todos os seres humanos, ou seja, à coletividade.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, parágrafo único, inciso I, define que são direitos difusos “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, de modo que da conceituação legal, extraem-se as características dos direitos difusos, quais sejam: a) titulares indeterminados; b) objeto indivisível; e c) elo fático entre os titulares.

Verifica-se que o direito ao desenvolvimento sustentável é autêntico direito difuso, uma vez que os titulares do referido direito fundamental são

<sup>28</sup> SARLET. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 91.

indetermináveis, o objeto do direito é indivisível porque compartilhado por um número indeterminável de pessoas, na mesma medida de qualidade e quantidade, e os seus titulares estão ligados entre si por um laço fático.<sup>29</sup> Portanto, o direito ao desenvolvimento sustentável é direito fundamental da pessoa humana de terceira dimensão, espécie de direitos difusos, exercitável, primariamente, em razão da eficácia vertical dos direitos fundamentais, contra o Poder Público e cuja tutela se pode promover por meio da ação civil pública ou da ação popular.

### 3 Panorama geral da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos

Inicialmente, cumpre ressaltar que para o escopo deste trabalho somente serão abordados a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, aqui entendidos como aqueles provenientes de atividades domésticas em residências urbanas e da limpeza urbana. Os serviços públicos de saneamento básico compreendem, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007 os serviços de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Por sua vez, o artigo 7º da Lei nº 11.445/07 define que o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto das atividades a) de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos; b) de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos sólidos; e c) de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

O artigo 175 da Constituição Federal dispõe que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Aos municípios brasileiros, a Constituição Federal reservou, em seu artigo 30, inciso V, a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local.

Assimilando os dispositivos constitucionais e legais acima referidos, percebe-se que os serviços públicos de saneamento básico são de titularidade dos municípios porque de interesse local, na medida em que dizem respeito com as necessidades imediatas do município.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> MAZZILLI. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*, p. 58.

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo, p. 783.



O artigo 26 da Lei nº 12.305/2010 aduz que “o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos”, a Lei nº 11.445/07 e a própria Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Ademais, o artigo 10 da Lei nº 12.305/10 aduz que incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos.

Os Municípios podem prestar o serviço público de manejo de resíduos sólidos diretamente ou indiretamente, através de concessão ou permissão, ou ainda promover a gestão associada do aludido serviço de saneamento básico, mediante a associação voluntária com outros entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme o disposto no art. 241 da Constituição Federal. Entretanto, o serviço público de manejo de resíduos sólidos deve ser executado pelos municípios mediante a implantação de uma gestão integrada de resíduos sólidos, elaborada em conformidade com as diretrizes, princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos instituídos pela Lei nº 12.305/10. A implantação, portanto, da gestão integrada de resíduos sólidos é obrigatória.

Os conceitos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos são distintos, embora este último esteja contido no primeiro.<sup>31</sup> Assim, o gerenciamento de resíduos sólidos compõe a gestão de resíduos sólidos. A gestão integrada de resíduos sólidos é o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável, ao passo que o gerenciamento de resíduos sólidos é o “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento

---

<sup>31</sup> COSTA. *Gestão integrada de resíduos sólidos: aspectos jurídicos e ambientais*, p. 54.

de resíduos sólidos”, nos termos do art. 3º, incisos X e XI, da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos devem ser implantados e exercidos em conformidade com o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, com suas perspectivas econômica, social e ambiental. O gerenciamento de resíduos sólidos urbanos é uma seqüência de atividades que se desenvolve em quatro etapas obrigatoriamente estipuladas pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, quais sejam: coleta; transporte e transbordo; tratamento e disposição final. A coleta de resíduos sólidos é a etapa do gerenciamento de resíduos sólidos consistente no ato de recolher os resíduos, utilizando veículos e equipamentos apropriados para tal finalidade, conforme NBR 12.980 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A coleta pode ser: a) regular, quando realizada através do sistema porta a porta junto aos domicílios; b) extraordinária porque esporádica e realizada apenas quando solicitado; c) especial, quando se destinar ao recolhimento de resíduos especiais, tais como resíduos de saúde ou da construção civil; e d) seletiva, quando os resíduos sólidos são reutilizáveis ou recicláveis e previamente segregados.<sup>32</sup>

O transporte é a fase em que se faz a transferência dos resíduos sólidos coletados para o destino final através de caminhões compactadores. E o transbordo é necessário quando as localidades de destinação final se situam distantes dos locais de coleta, auxiliando a transferência dos resíduos sólidos para outros veículos de maior porte. Após as fases de coleta e transporte, tem-se a fase de processamento, donde se sobressaem a reutilização, a reciclagem e a compostagem.

A reciclagem é uma forma de tratamento dos resíduos sólidos, pois os materiais recicláveis presentes no lixo retornam ao ciclo produtivo, promovendo-se, dessa forma, a preservação do meio ambiente e a economia de recursos públicos com a redução dos custos de manutenção do aterro sanitário e ainda com o aumento da vida útil do aterro. A reciclagem é importante forma de tratamento dos resíduos sólidos porque promove a proteção do meio ambiente e a geração de emprego e renda para os catadores de materiais recicláveis, resgatando a dignidade dessas pessoas submetidas a situações insalubres e humanamente degradantes. Note-se que a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 9º, *caput*, deu ênfase especial à redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos com o escopo de proporcionar a sua reinserção na cadeia produtiva, ao

---

<sup>32</sup> BARTHOLOMEU; BRANCO; CAIXETA FILHO. A logística de transporte dos resíduos sólidos domiciliares (RSD). In: BARTHOLOMEU (Org.). *Logística ambiental de resíduos sólidos*, p. 28.

assentar que na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

E, por fim, a disposição final ambientalmente adequada é a distribuição ordenada de rejeitos em aterros sanitários, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

Desse modo, cabe aos municípios brasileiros a prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos através de gestão integrada de resíduos sólidos que necessariamente contemple todas as etapas do gerenciamento de resíduos sólidos, quais sejam, a coleta; o transporte e transbordo; o tratamento e a disposição final adequada do lixo.<sup>33</sup>

No gerenciamento de resíduos quando essas etapas não estão bem planejadas e implementadas surgem diversos problemas de ordem operacional, ambiental, social e de saúde pública. É o que ocorre com a existência de lixões na maioria das cidades brasileiras porque provoca a proliferação de vetores, a poluição do solo e das águas subterrâneas pelo chorume, além da atração de pessoas (catadores) que se utilizam do lixo para sobreviver.

#### **4 O papel das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis**

Os resíduos sólidos devem ser, após a coleta, transporte e tratamento, destinados em aterros sanitários. O aterro sanitário é o local de disposição de resíduos sólidos urbanos com mínimos impactos ambientais, à saúde pública e à segurança pública.<sup>34</sup>

Segundo a NBR 8.419 da ABNT, aterro sanitário é a “técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário”.

<sup>33</sup> COSTA. *Gestão integrada de resíduos sólidos: aspectos jurídicos e ambientais*, p. 27.

<sup>34</sup> BARTHOLOMEU; BRANCO; CAIXETA FILHO. A logística de transporte dos resíduos sólidos domiciliares (RSD). In: BARTHOLOMEU (Org.). *Logística ambiental de resíduos sólidos*, p. 35.

Contudo, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2008, aproximadamente metade dos municípios brasileiros (50,8%) destina os resíduos sólidos urbanos em vazadouros de lixo, também conhecidos como “lixões”, reconhecendo que tal situação se configura como um cenário de destinação reconhecidamente inadequado, que exige soluções urgente e estrutural para o setor.<sup>35</sup> Os lixões são locais onde os resíduos sólidos são depositados sem qualquer controle e medidas de proteção ao meio ambiente e à saúde pública, ocasionando a atração de aves necrófagas, a emissão de odores, a presença de vetores causadores de doenças infectocontagiosas e, notadamente, a presença de catadores de materiais recicláveis.

Atualmente, a presença de catadores de materiais recicláveis em lixões é uma realidade para a qual o Poder Público e a sociedade civil não podem fechar os olhos. Segundo Paulo Mozart da Gama e Silva, estima-se que existam aproximadamente um milhão de catadores em vazadouros de lixo, cujos negócios decorrentes de suas atividades movimentam dois bilhões de reais por ano.<sup>36</sup> Os catadores de materiais recicláveis veem no lixo o único meio para conseguir trabalhar, morar e existir e, por isso, devem ser reconhecidos como sujeitos sociais que buscam exercer, através do lixo, o direito ao trabalho e à vida.<sup>37</sup>

De fato, os catadores de materiais recicláveis são pessoas, em geral, de um segmento social marginalizado pelo mercado de trabalho formal, que têm na coleta de materiais recolhidos nos vazadouros uma fonte de renda que lhes garante a sobrevivência. As condições de vida e trabalho dessas pessoas são extremamente insalubres e aviltantes à dignidade da pessoa humana e diante dessa triste realidade os catadores passaram a se organizar em associações ou cooperativas.

As associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis são fundamentais na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos urbanos porque podem realizar coleta seletiva do lixo, consistente na colheita separada dos materiais recicláveis, após o descarte seletivo realizado pela população e, por ocasião da fase de tratamento do lixo, as entidades de catadores podem reduzir a quantidade ou o potencial poluidor dos resíduos sólidos urbanos, seja impedindo o descarte dos resíduos em ambiente ou local inadequado, ou transformando-os em material inerte ou biologicamente estável, através da reciclagem ou compostagem.

<sup>35</sup> IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*, p. 60.

<sup>36</sup> SILVA. Instrumentos econômicos. In: JARDIN; YOSHIDA; MACHADO FILHO (Org.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*, p. 112.

<sup>37</sup> SOUZA. *Catadores de lixo: narrativas de vida, políticas públicas e meio ambiente*, p. 146.148.

A reciclagem é, repita-se, um processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, constituindo-se assim numa forma de tratamento dos resíduos sólidos, pois os materiais recicláveis presentes no lixo retornam ao ciclo produtivo, promovendo-se, dessa forma, a preservação do meio ambiente e a economia de recursos públicos com a redução dos custos de manutenção do aterro sanitário e ainda com o aumento da vida útil do aterro.

Finalmente, a reciclagem é uma importante forma de tratamento dos resíduos sólidos porque promove a proteção do meio ambiente e a geração de emprego e renda para os catadores, resgatando a dignidade dessas pessoas submetidas a situações insalubres e humanamente degradantes, motivos pelos quais ganham relevo e importância as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.<sup>38</sup>

As associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis são instrumentos fundamentais no desenvolvimento sustentável do país porque geram emprego e renda a pessoas de baixa renda e socialmente marginalizadas e ainda dão destinação ambiental correta ao lixo doméstico através da reciclagem e compostagem dos resíduos sólidos urbanos, de modo que o Estado deve incentivar a criação e a manutenção dessas entidades.

## **5 O dever estatal de fomentar a criação e o desenvolvimento de associações e cooperativas de catadores**

O terceiro setor surge, no Brasil, com a reforma gerencial do Estado intensificada nos anos 90 e apoiada nos princípios da subsidiariedade e da eficiência da Administração Pública. A reforma gerencial do Estado tem por escopo aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e entidades do Estado, por meio de uma administração que prestigie o chamado terceiro setor porque baseada, dentre outros fatores, na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos, inspirando-se, assim, no princípio da subsidiariedade.<sup>39</sup>

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, indica a existência de uma repartição de competências entre a sociedade e o Estado. Ele tem suas raízes nos primórdios do pensamento político europeu, cujos fundamentos são encontrados na filosofia política de Aristóteles e na de Santo Tomás de Aquino, mas surge,

<sup>38</sup> SOUZA. *Catadores de lixo: narrativas de vida, políticas públicas e meio ambiente...* Op. cit., p. 236.

<sup>39</sup> BRESSER-PEREIRA. *Reforma do Estado para a Cidadania*, p. 110-111.

na modernidade, com a doutrina social da Igreja Católica. Margarida Salema d'Oliveira Martins ensina que o efetivo "nascimento" do princípio da subsidiariedade ocorre em 1931, com o Papa Pio XI, na encíclica *Quadragesimo Anno*. A referida encíclica papal enuncia a formulação clássica da subsidiariedade, no sentido de que ao Estado devem ser confiadas as funções de "dirigir, vigiar, urgir e reprimir", de modo que não se pode retirar dos indivíduos o que eles podem fazer com a sua própria iniciativa.<sup>40</sup>

A noção de subsidiariedade que fundamenta a reforma gerencial no Brasil objetivou, em linhas gerais, que o Estado devolvesse à sociedade determinadas tarefas anteriormente executadas pelo Estado Social, notadamente através das entidades do terceiro setor. Em que pese tal visão gerencial ter se tornado predominante na década de 1990, de fato, é um erro a utilização do princípio da subsidiariedade para fundamentar a atuação do terceiro setor e, notadamente, a atuação de fomento na seara de atividades ligadas ao serviço público. O sistema constitucional brasileiro instituído em 1988 não recepcionou a subsidiariedade como princípio (aliás, o Constituinte de então expressamente retirou a menção a tal critério, que era presente na Constituição de 1967). De fato, no Brasil, não há que se falar em "subsidiariedade" na atribuição horizontal de competências. O adequado fundamento para o fomento de qualquer atuação privada pelo Estado exige a avaliação em concreto do interesse público na atividade. Portanto, implica uma análise de mérito e não uma aplicação apriorística de um princípio fundante.<sup>41</sup>

O terceiro setor é composto por entidades privadas, sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades de interesse público e que, por isso mesmo, recebem auxílio do Estado. E dentre as entidades que compõem o terceiro setor estão as associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, que são formadas por pessoas de baixa renda. Com efeito, as associações são, por definição dos artigos 44 e 53 do Código Civil, pessoas jurídicas de direito privado constituídas pela união de pessoas que se organizam sem fins lucrativos. No que toca às cooperativas, Tarso Cabral Violin afirma que "as cooperativas podem ser consideradas como instituições sem fins lucrativos e, portanto, compõem o rol de entidades do terceiro setor".<sup>42</sup>

<sup>40</sup> MARTINS. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*, p. 64.

<sup>41</sup> Mais detalhes sobre a inexistência da subsidiariedade como critério de definição de competências no Brasil, ver trabalho anterior sobre o assunto: GABARDO. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*.

<sup>42</sup> VIOLIN. *Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*, p. 323.

As entidades do terceiro setor desempenham atividades de interesse público e, por isso, recebem auxílio do Estado, através da formalização de convênios, contratos de gestão, termos de parceria ou outros instrumentos jurídicos. Essas parcerias da Administração Pública com as entidades do terceiro setor visam a eficiência, a diminuição do tamanho do Estado, mediante a delegação ao setor privado de serviços sociais e, mais especificamente, ao fomento através de auxílio à iniciativa privada para o desempenho de atividades de interesse público.<sup>43</sup>

A atividade de fomento representa verdadeira função administrativa do Estado, na medida em que abrange, dentre outros, incentivos econômicos a entidades do terceiro setor, detentoras de títulos jurídicos especiais outorgados pela Administração Pública a estas entidades, como por exemplo os títulos de organização social, de organização da sociedade civil de interesse público e os de utilidade pública. Como esclarece Célia Cunha Mello, “a exata compreensão da administração fomentadora demanda, assim, que fiquem evidenciados seus caracteres fundamentais: a) trata-se de exercício de função administrativa; b) está voltada à proteção e/ou promoção de seu objeto; c) há ausência de compulsoriedade; d) visa a satisfação indireta das necessidades públicas”.<sup>44</sup> A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro indica as seguintes atividades como sendo de fomento:

- a) auxílios financeiros ou subvenções, por conta dos orçamentos públicos;
- b) financiamento, sob condições especiais, para a construção de hotéis e outras obras ligadas ao desenvolvimento do turismo, para a organização e funcionamento de indústrias relacionadas com a construção civil, e que tenham por fim produção em larga escala de materiais aplicáveis na edificação de residências populares, concorrendo para seu barateamento;
- c) favores fiscais que estimulem atividades consideradas particularmente benéficas ao progresso material do país;
- d) desapropriações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade, como clubes desportivos e as instituições beneficentes.<sup>45</sup>

O fomento realizado pelo Estado em favor das entidades privadas sem fins lucrativos pode ser direto ou indireto. O fomento econômico direto às entidades do terceiro setor ocorre por meio de transferências de recursos públicos, isto é, da concessão de subvenções, contribuições, auxílios e através da celebração de

<sup>43</sup> VIOLIN. *Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*, p. 221.

<sup>44</sup> MELLO. *O fomento da Administração Pública*, p. 27.

<sup>45</sup> DI PIETRO. *Direito administrativo*, p. 55.

convênios, termos de parceria, contratos de gestão, contratos de repasse ou ainda através da cessão de servidores para as referidas entidades. As subvenções e os auxílios destinados a entidades privadas sem fins lucrativos devem ser captadas através da “alocação ao orçamento geral da União (ou dos Estados, Municípios ou Distrito Federal, conforme o caso) consignando estes por dotação específica sob as modalidades de transferência corrente e transferência de capital”.<sup>46</sup> A transferência voluntária de auxílios, contribuições e subvenções a entidades do terceiro setor que desenvolvam atividades de interesse geral da sociedade como, por exemplo, ligadas à educação, saúde, assistência social, tecnologia, cultura, esporte e proteção do meio ambiente caracteriza típico exercício da função administrativa do Estado, especificamente a atividade de fomento.

Maria Tereza Fonseca Dias leciona que nos dias atuais há uma “tendência de ampliação do fomento direto por meio da transferência de bens, cessão de servidores”,<sup>47</sup> numa moderna visão maximalista da ação de fomento do Estado às entidades privadas sem fins lucrativos. O fomento será, por sua vez, indireto quando as entidades privadas sem fins lucrativos receberem incentivos fiscais que desonerem seus patrimônios, renda e serviços ou favorecer eventual doador de recursos financeiros a entidades do terceiro setor. Apesar de a doutrina afirmar que o fomento não configura uma prestação obrigatória do Estado,<sup>48</sup> no sentido que a Administração Pública pode decidir, através de critérios de conveniência e oportunidade, auxiliar ou não a entidades do terceiro setor, em se tratando de associações ou cooperativas de catadores de materiais de recicláveis o Poder Público tem o dever fomentá-las direta ou indiretamente.

O art. 10 da Lei nº 12.305/10 aduz que incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios. Por sua vez, a própria Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe que a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos devem ser implantados e exercidos sob a premissa do desenvolvimento sustentável e de forma a considerar as suas dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social.

Nesse diapasão, o Distrito Federal e os Municípios devem implantar e executar a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos em conformidade com o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e, assim, promover a maximização

<sup>46</sup> PAES. *Fundações, associações e entidades de interesse social*, p. 740.

<sup>47</sup> DIAS. *Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*, p. 270.

<sup>48</sup> A título exemplificativo, ver: VIOLIN. *Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública*, p. 48; e CARVALHO. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*, p. 940.



da eficácia dos direitos fundamentais sociais, em especial a dos catadores de materiais recicláveis, e a justiça ambiental intergeracional, preocupando-se com os impactos negativos da produção de resíduos sólidos no meio ambiente, permitindo-se com isso às gerações futuras o acesso a um meio ambiente sadio e necessário à qualidade de vida.

Ademais, o art. 8º, inciso IV, da Lei nº 12.305/10 ressalta que é instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

E mais, o art. 19, inciso XI, da Lei nº 12.305/10 dispõe ainda que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve promover a inclusão social e econômica dos catadores de lixo, mediante programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

A integração das cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis no processo de gerenciamento de resíduos sólidos é necessária para a promoção do desenvolvimento sustentável, premissa inerente da gestão integrada de resíduos sólidos, uma vez que promove a inclusão social dos catadores, mediante a geração de renda e emprego para estas pessoas (perspectiva social), dá destinação ambientalmente correta aos materiais reutilizáveis e recicláveis presentes nos resíduos sólidos urbanos (perspectiva ambiental) e contribui ainda com o aumento da vida útil do aterro sanitário, já que a reciclagem e a compostagem diminuem a quantidade de resíduos sólidos depositados no aterro, reduzindo, dessa maneira, os custos da manutenção do aterro sanitário e ainda promove a inserção de produtos reciclados no mercado de consumo (perspectiva econômica). E essa integração somente será viabilizada se houver o auxílio do Estado.

De fato, J. Amilton de Souza relata, exemplificativamente, o papel fundamental do poder público no processo de construção da associação de catadores da cidade de Santos, no início dos anos 1980, através da doação de um terreno para a edificação da sede da associação e de sucessivas parcerias, mediante convênio, para conseguir recursos financeiros necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades institucionais da associação, de modo que sem tais incentivos a referida associação não teria existido.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> SOUZA. *Catadores de lixo: narrativas de vida, políticas públicas e meio ambiente*, p. 238.

Por isso, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever de fomentar, ajudar, estimular, a criação e o desenvolvimento de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, através de incentivos fiscais, da concessão de subvenções, auxílios ou contribuições, cessão de servidores ou ainda por meio da celebração de convênio, contratos de gestão ou termos de parceria, conforme o título jurídico de que sejam detentoras, já que sem a participação dessas entidades sociais na gestão integrada e no gerenciamento de resíduos sólidos não há que se falar em desenvolvimento sustentável. O fomento pode consistir, exemplificativamente, na transferência recursos econômicos, capacitação, formação ou assessoria técnica aos catadores, a doação de equipamentos, máquinas e veículos voltados à finalidade da associação e cooperativa de catadores de materiais recicláveis ou o desenvolvimento de novas tecnologias.

Entender que o Distrito Federal e os Municípios não estão obrigados a conceder de subvenções, auxílios ou contribuições ou a celebrar convênio, contratos de gestão, termos de parceria ou outros instrumentos jurídicos de colaboração, e que o fomento dessas entidades do terceiro setor se baseia em critérios de oportunidade e conveniência, é admitir a possibilidade de implantação e execução de uma gestão e gerenciamento de resíduos sólidos urbanos em desconformidade com o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e também, portanto, com a Constituição Federal e com o artigo 3º, inciso XI, da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O legislador arrolou o catador como elemento necessário ao cumprimento das finalidades previstas da Política Nacional de Resíduos Sólidos, justificando-se pelo fato de que sua ausência obstaculiza a realização de várias das categorias inseridas na lei e que a saída mais plausível é que o Estado incentive e estimule a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis, posto que assim fomentará a criação de mais um dos elementos indispensáveis para a concretização dos fins almejados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.<sup>50</sup>

Registre-se que a União e os Estados não são os responsáveis diretos pela gestão e o gerenciamento e resíduos sólidos urbanos, mas podem, discricionariamente, promover programas sociais voltados ao apoio e ao fomento das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.<sup>51</sup> A obrigatoriedade de fomentar, no caso, é fundamentalmente do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>50</sup> GUERRA. *Resíduos sólidos: comentários à Lei nº 12.305/2010*, p. 140.

<sup>51</sup> A União instituiu, através do Decreto nº 7.405/2010, o Programa Pro-Catador.

O Distrito Federal e os Municípios devem colaborar com todas as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis existentes em seus territórios e caso seja impossível atendê-las em sua totalidade, por ausência de recursos financeiros, as referidas entidades federativas deverão, em homenagem ao princípio da impessoalidade, utilizar-se de processo administrativo de escolha com critérios objetivos para a seleção das associações e cooperativas de catadores beneficiadas.<sup>52</sup>

## 6 Considerações finais

O objetivo deste artigo científico foi o de investigar a obrigatoriedade de o Poder Público Municipal ou Distrital fomentar, direta ou indiretamente, a criação e o desenvolvimento das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, com vistas à implementação e execução da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Partiu-se da premissa que o direito ao desenvolvimento sustentável é legítimo direito fundamental da pessoa humana, constituindo-se em um processo contínuo e automático de transformação concomitantemente social, político e econômico que promove, além do avanço econômico, a realização da dignidade da pessoa humana, mediante o aumento da qualidade de vida das pessoas e do bem-estar da população e protege o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O direito ao desenvolvimento sustentável é direito fundamental da pessoa humana de terceira dimensão, espécie de direitos difusos, exercitável, primariamente, contra o Poder Público, que deverá instituir e executar a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos em conformidade com o direito ao desenvolvimento sustentável.

A integração das cooperativas ou associações de catadores de lixo no processo de gerenciamento de resíduos sólidos é necessária para a promoção do desenvolvimento sustentável, premissa inerente da gestão integrada de resíduos sólidos, uma vez que promove a inclusão social dos catadores de lixo, mediante a geração de renda e emprego para estas pessoas (perspectiva social), dá destinação ambientalmente correta aos materiais reutilizáveis e recicláveis presentes nos resíduos sólidos urbanos (perspectiva ambiental) e contribui ainda com o aumento da vida útil do aterro sanitário, já que a reciclagem e a compostagem

---

<sup>52</sup> VIOLIN. *Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública*, p. 246.

diminuem a quantidade de resíduos sólidos depositados no aterro, reduzindo, dessa maneira, os custos da manutenção do aterro sanitário e promove ainda a inserção de produtos reciclados no mercado de consumo (perspectiva econômica).

As associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis são importantes instrumentos no desenvolvimento sustentável do país porque geram emprego e renda a pessoas de baixa renda e socialmente marginalizadas e ainda dão destinação ambiental correta ao lixo doméstico através da reciclagem e compostagem dos resíduos sólidos urbanos.

Nesse diapasão, o Distrito Federal e os Municípios, responsáveis pela gestão integrada de resíduos sólidos urbanos produzidos em seus territórios, têm o dever fomentar, direta ou indiretamente, a criação e o desenvolvimento de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

---

#### **The Fomenting Administrative Activity in the Integrated Management of Solid Waste in Perspective with Sustainable Development**

**Abstract:** The Brazilian Institute for Geography and Statistics – IBGE has stated that, in 2008, approximately half of Brazilian municipalities (50.8%) disposed of solid urban waste in landfills, and the presence of collectors of recycled material in landfills is a sad reality, to which Public Authorities and Society cannot close their eyes. In this view, the present study is to analyze the State fomenting administrative activity in the creation and development of cooperatives and associations of collectors of recyclable material in perspective with a sustainable development. The concept of sustainable development is to be analyzed, along with its acknowledgment as essential right to the human being and the existing relationship between the sustainable development and integrated management of urban solid waste and the compulsoriness or not of the Public Administration to foment cooperatives and associations of collectors of recyclable materials.

**Key words:** Development. Sustainability. Solid waste. Foment. Cooperatives. Associations of collectors.

---

## **Referências**

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. O desenvolvimento sustentável no plano internacional. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Org.). *Regulação e desenvolvimento: novos temas*. São Paulo: Malheiros, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 12.980: coleta, varrição e acondicionamento de resíduos sólidos urbanos*. Rio de Janeiro, 1993.

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 8.419*: apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos. Rio de Janeiro, 1983.
- BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi; BRANCO, José Eduardo Holler; CAIXETA FILHO, José Vicente. A logística de transporte dos resíduos sólidos domiciliares (RSD). In: BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi (Org.). *Logística ambiental de resíduos sólidos*. São Paulo: Atlas, 2011.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, ADI 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches. *DJU*, p. 5165, 18 mar. 1994.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 2006.
- CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2005.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2009.
- CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. Tradução Theo Santiago. São Paulo: Cosac Naify, 2003.
- COSTA, Sandro Luiz. *Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: aspectos jurídicos e ambientais*. Aracaju: Evocati, 2011.
- DALY, Herman E. Economics in a full world. *Scientific American*, v. 293, n. 3, sept. 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 270.
- FOSTER, John Bellamy. *A ecologia em Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.
- GUERRA, Sidney. *Resíduos sólidos: comentários à Lei nº 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 140.
- HARDING, Stephan. *Terra viva: ciência, intuição e a evolução de Gaia: para uma nova compreensão da vida em nosso planeta*. São Paulo: Culturix, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. 2008, p. 60.
- MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Ed., 2003.

- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MELLO, Célia Cunha. *O fomento da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- MORIN, Edgar. *A via para o futuro da humanidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- RISTER, Carla Abrantkski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. São Paulo: Renovar, 2007.
- SACHS, Ignacy. Primeiras Intervenções. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANA, João Nildo. *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SILVA, Paulo Mozart da Gama e. Instrumentos Econômicos. In: JARDIN, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; FILHO, José Valverde Machado (Org.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012.
- SOUZA, J. Amilton de. *Catadores de lixo: narrativas de vida, políticas públicas e meio ambiente*. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.
- VEIGA, José Ely da. *A emergência socioambiental*. São Paulo: Ed. Senac, 2007.
- VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RESENDE, Augusto César Leite de; Gabardo, Emerson. A atividade administrativa de fomento na gestão integrada de resíduos sólidos em perspectiva com o desenvolvimento sustentável. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 105-131, jul./set. 2013.

---

Recebido em: 02.02.2013  
Aprovado em: 12.08.2013