



Acc4emic

INTERNATIONAL WORKSHOP ADVANCES IN CLEANER PRODUCTION

“INTEGRATING CLEANER PRODUCTION INTO SUSTAINABILITY STRATEGIES”

Reforma da Regulação Ambiental: Estudo de Caso da Adoção da Responsabilidade Pós-Consumo na Política Estadual de Resíduos em São Paulo

RIBEIRO, F.M. ^{a*}, KRUGLIANSKAS, I. ^b

a. Pesquisador do PROGESA/ USP-Universidade de São Paulo, São Paulo

b. Professor Titular da FEA/ USP- Universidade de São Paulo, São Paulo

*Corresponding author, flv.ribeiro@gmail.com

Resumo

O estabelecimento pelo poder público de um conjunto de requisitos para que as empresas possam operar de forma ambientalmente responsável, genericamente chamado de “regulação ambiental”, tem sido uma das atividades de implementação de políticas mais bem sucedidas do último século. Porém necessidades advindas da própria dinâmica social reclamam por uma reforma nas formas tradicionais deste processo ser conduzido, para o que diversas recomendações têm sido feitas internacionalmente. Partindo de uma relação sucinta de “características de qualidade regulatória” coligida da literatura, o presente artigo analisa um estudo de caso referente à adoção da responsabilidade pós-consumo na política de resíduos, como exemplo desta reforma. Após a introdução e apresentação dos procedimentos metodológicos, o caso é descrito e são apresentados resultados de entrevistas com atores chave selecionados. Verifica-se que o caso traz uma importante contribuição ao inverter a lógica regulatória, o que trouxe uma significativa mudança no comportamento dos regulados. Destacam-se assim características como a participação, descentralização, flexibilidade, e uso de múltiplos instrumentos, dentre outras. Ao final são coligidas sugestões de melhoria, que embora já façam parte do planejamento da regulação no caso, devem ser acompanhadas com vistas a assegurar sua efetiva adoção no futuro.

Palavras-chave: *regulação ambiental; política de resíduos; órgão ambiental; políticas públicas ambientais.*

1. Introdução

Considerada como um dos maiores avanços nas políticas domésticas no século XX (Fiorino, 2006), a regulação ambiental pode ser definida como “o conjunto diverso de instrumentos pelos quais governos especificam requisitos para empresas e cidadãos” no seu relacionamento com o meio natural (Jacobzone, Choi e Miguet, 2007, p.101). De acordo com a OECD (2010), a regulação seria a parcela das políticas públicas ambientais dedicadas a colocar em prática seus princípios, objetivos e diretrizes. Mais do que regular o desenvolvimento das atividades econômicas (Figueiredo, 2011), na regulação ambiental o poder público estabelece regras, procedimentos e práticas para influenciar o comportamento de empresas e cidadãos, de forma a evitar, reduzir ou corrigir ameaças à saúde humana e à qualidade ambiental, surgidas pelo exercício de suas atividades (USEPA, 1992).

As primeiras formas estruturadas de regulação ambiental surgiram durante a década de 1960, e

“INTEGRATING CLEANER PRODUCTION INTO SUSTAINABILITY STRATEGIES”

trouxeram importantes resultados de melhoria ambiental em muitas regiões (Fiorino, 2006). No entanto, conforme os problemas mais imediatos foram controlados, alguns limites da abordagem tradicional da regulação passaram a ser percebidos – tais como a ineficiência econômica de alguns instrumentos, os limites destes na solução de alguns problemas mais complexos, entre outros aspectos detalhados por Ribeiro e Kruglianskas (2011a).

A percepção destes limites tem levado muitos governos e instituições a proporem reformas nos modelos de regulação ambiental, com vistas a melhorar seu desempenho, relação de custo-efetividade e qualidade (Jacobzone, Choi e Miguet, 2007). Embora cada autor ou instituição possua seu ponto de vista particular, é notória a convergência das proposições em torno de alguns aspectos críticos, conforme sugerido por Ribeiro e Kruglianskas (2011b), o que permite consolidar um conjunto de características que avaliem a qualidade regulatória para fins de estruturar a reforma proposta.

É neste contexto que o presente artigo se insere, apresentando um estudo de caso referente a adoção da responsabilidade pós-consumo na Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) de São Paulo, como exemplo de reforma regulatória. Ele é parte de uma pesquisa mais ampla e tem como objetivos: analisar a presença de características de qualidade regulatória em um programa visto como bem sucedido; verificar a percepção de regulados e reguladores quanto à influência destas características no desempenho do programa; e coligir propostas de melhoria.

2. Metodologia

A pesquisa da qual este artigo faz parte (Ribeiro, 2012a) foi motivada pela percepção de que, não obstante existam vários esforços de reforma da regulação ambiental brasileira, o conteúdo e efeito deste movimento são escassamente avaliados em estudos acadêmicos. Assim, em primeiro lugar esta buscou identificar na literatura internacional as principais orientações de reforma propostas, consolidando uma relação sucinta das características essenciais de qualidade de uma regulação ambiental moderna. Em seguida selecionou três casos no Estado de São Paulo que exemplificam uma reforma da regulação ambiental, nos quais se verificou a presença e influência destas características, propondo melhorias para efetivação de uma reforma.

De modo a subsidiar a coleta de dados desta pesquisa, o Quadro 01 apresenta a relação sucinta das características de qualidade desejáveis na regulatória ambiental, obtida por meio de revisão bibliográfica, apresentada por Ribeiro e Kruglianskas (2011b).

Uma regulação ambiental adequada aos desafios contemporâneos deve ser:	
1. participativa	8. rigorosa no <i>enforcement</i>
2. descentralizada	9. baseada em desempenho
3. flexível	10. planejada e gradual
4. simples e clara	11. suportada por recursos adequados
5. preventiva	12. mensurada e comunicada
6. indutora da inovação	13. reflexiva
7. multi-instrumental	

Quadro 01. Características de qualidade para a regulação ambiental (Ribeiro, 2012a)

A pesquisa apresentada neste artigo representa um destes estudos de caso, sendo do tipo qualitativo, e utilizando-se do método de “estudo de caso único” (Yin, 2005). Seu foco é exploratório, com vistas a ampliar o conhecimento existente sobre a regulação ambiental na realidade brasileira, uma vez que se trata de matéria pouco conhecida. Não obstante, utilizando a taxonomia de Gil (2008), pode-se dizer que em alguns aspectos esta assume um caráter descritivo, por relatar eventos ocorridos *ex post*, e traz reflexões de cunho explicativo, identificando causas e determinantes dos fenômenos verificados.

Quanto à coleta das evidências, são utilizados dois procedimentos: a pesquisa documental, na qual as

informações são obtidas a partir de consultas a documentos sobre o caso (relatórios, publicações institucionais, artigos anteriores, reportagens, etc); e entrevistas semi-estruturadas, realizadas junto a atores que tiveram significativa participação nos eventos. Ao final, é realizada uma análise dos resultados frente aos objetivos propostos.

No que se refere aos dados documentais, a base foram documentos da Secretaria do Meio Ambiente (SMA), responsável pela coordenação da PERS. Foram consultados processos referentes ao projeto, a página da SMA na Internet, e uma publicações acadêmica anterior sobre o caso. Destaque-se que, embora os documentos institucionais utilizados não sejam sigilosos, existe pouca informação disponível sobre os aspectos regulatórios envolvidos no programa, uma vez que à época de sua realização não houve a preocupação em registrar estas informações para análise posterior. Neste sentido, colaborou a atuação profissional do pesquisador como funcionário da CETESB, tendo participado ativamente em diversas das iniciativas relatadas – o que aporta significativa contribuição ao acesso à informação e ao relato e análise das evidências, mas por outro lado demanda um cuidado adicional em manter a imparcialidade durante a pesquisa.

Seja para validar ou complementar as informações obtidas na pesquisa documental, ou para avançar rumo ao objetivo de analisar sua qualidade regulatória, a presente pesquisa contou com a realização de entrevistas junto a atores que tiveram significativa participação no programa. Estas foram realizadas de forma semi-estruturada, com o roteiro básico abordando quatro aspectos:

- Participação do entrevistado no programa: Gera uma pergunta de “aquecimento”, determinando seu grau de envolvimento com o caso. Em geral a aplicação desta questão ofereceu margem para que o entrevistado falasse livremente das atividades desenvolvidas, complementando, validando ou corrigindo as informações da pesquisa documental;
- Principais características de qualidade do programa: Leva o entrevistado a refletir sobre os pontos fortes e fracos do programa, oferecendo a possibilidade do pesquisados identificar sua percepção sobre a presença das características de qualidade. Ao estabelecer um diálogo, permitiu questionar diretamente o entrevistado sobre a presença de alguma destas, caso não tivesse sido mencionada;
- Influência das características no comportamento dos regulados e/ou da CETESB: Avalia se o programa trouxe mudanças de comportamento, verificando a percepção dos entrevistados sobre a influência das características; e
- Sugestões para aprimoramento do programa: Dá ao entrevistado a oportunidade de apresentar sua visão crítica do que poderia ser aprimorado, apontando necessidades de mudança, obstáculos e pontos fracos do caso e do próprio modelo regulatório.

No caso em questão foram entrevistados cinco atores: dois do lado do regulador (o Secretário Adjunto de Meio Ambiente, que coordena as ações da PERS; e o assessor do Deputado responsável pela relatoria da PERS), e três do lado dos regulados (o técnico responsável pelo tema no Departamento de Meio Ambiente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo- FIESP, e dois advogados que atuam diretamente com as empresas na PERS). Todos tiveram ativa participação em um ou mais projetos que compõe o programa, tendo exercido funções de tomada de decisão que lhes confere destacado papel no desenho regulatório.

As entrevistas foram agendadas pelo pesquisador por meio de telefone e correio eletrônico, e foram realizadas presencialmente entre julho e setembro de 2012. Cada uma durou de 45 minutos a uma hora e quinze, e foram todas gravada em áudio com a autorização dos entrevistados. O conteúdo destas gravações foi transcrito de forma não literal, sendo posteriormente sumarizado na forma de tópicos para relato e análise, mantendo entre aspas algumas citações.

3. Descrição do Caso

A “*responsabilidade pós-consumo*” (RPC) pode ser definida como a responsabilidade dos fabricantes, distribuidores ou importadores pela gestão de resíduos associados aos produtos após seu consumo (EC, 2010b), sendo a logística reversa sua forma mais conhecida de operacionalização. Embora no Brasil já existissem setores obrigados, por leis específicas, a realizar a coleta e correta destinação de seus resíduos pós-consumo, a RPC foi oficialmente introduzida no país apenas com a promulgação em São Paulo da Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) (São Paulo, 2006), e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (BRASIL, 2010a).

Para operacionalização das exigências de RPC, a PNRS criou dois instrumentos: o “*Acordo Setorial*” e o “*Termo de Compromisso*”, firmados entre os atores para formalização dos sistemas de RPC, adicionalmente à regulamentação direta. Os Acordos Setoriais são “*atos de natureza contratual, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando à implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto*” (BRASIL, 2010b, Art.19), de atribuição do governo federal e sobre os quais são exigidos consulta pública e estudos de viabilidade (Soler, Machado Filho e Lemos, 2012). Já os Termos de Compromisso não são definidos na norma, mas referidos como possibilidade na inexistência de acordo setorial para aquele produto, ou para compromissos mais rígidos, e devem ser homologados pelo órgão ambiental competente. Nestes casos, uma ou outra parte pode firmar um Termo de Compromisso individualmente, sendo que o instrumento pode ter abrangência estadual (BRASIL, 2010b, Art. 32), facultando aos Estados sua avaliação técnica e econômica (Soler, Machado Filho e Lemos, 2012). Ambos instrumentos são tidos como inovadores, e permitem o estabelecimento de pactos entre poder público e iniciativa privada (Jardim, 2012), sendo considerados neste artigo exemplos de reforma regulatória.

A adoção da RPC em São Paulo foi iniciada logo após a regulamentação da lei, com a divulgação em 2010 de uma relação inicial de produtos para os quais se exigia: manter postos de entrega; comunicar o consumidor; encaminhar o material à reciclagem; atender metas de recolhimento; e prestar informações. Definia ainda que as metas seriam estabelecidas pela *Comissão Estadual de Resíduos*, até o final de 2010 (SMA, 2010a). Em sucessivas discussões junto aos atores envolvidos, principalmente representantes das indústrias, diversas alterações foram propostas, até que em agosto de 2011 promulgou-se a Resolução SMA 38/2011 (SMA, 2011b), que traz a seguinte relação dos produtos que após o consumo resultam em resíduos de significativo impacto ambiental: óleo lubrificante automotivo; óleo comestível; filtro de óleo lubrificante automotivo; baterias automotivas; pilhas e baterias; produtos eletroeletrônicos; lâmpadas contendo mercúrio; pneus; e embalagens de alimentos, bebidas, produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, produtos de limpeza e afins, agrotóxicos, e de óleo lubrificante automotivo. A Resolução ainda determinava que fabricantes e importadores dos produtos relacionados apresentassem, em até 60 dias, uma proposta de implantação de programa de RPC, segundo um conteúdo mínimo, simples e aberto. Desta forma, deixa a cargo dos proponentes a sugestão de: formato dos sistemas, responsabilidade de cada partícipe, metas e cronograma. Ao final, estabelece que as propostas sejam analisadas para estabelecimento de Termos de Compromisso.

Vencido o prazo, a SMA recebeu 199 propostas de programas de RPC (Ribeiro, 2012b), que foram analisadas usando como critério a presença dos elementos solicitados na Resolução e a cobertura de um maior número de proponentes, selecionando em cada caso ao menos uma para negociação visando o estabelecimento de Termos de Compromisso (Ribeiro, 2012a). Estes passaram então a ser estabelecidos pela SMA e CETESB, por meio de documentos com uma estrutura comum composta de: objeto; definições; descrição; responsabilidades das partes; metas; forma de acompanhamento (prevendo revisões periódicas) e exigência de comunicação e orientação (SMA, 2013). Deve-se destacar que os Termos tem validade apenas para as empresas signatárias ou representadas, sendo que a abrangência setorial de cada Termo varia de uma única empresa até a totalidade do setor.

A Tabela 01 traz a relação dos eventos realizados e dos setores aos quais se referem os Termos assinados em cada ocasião (SMA, 2013).

Tabela 01. Eventos e Termos de Compromisso assinados (SMA, 2013).

Data e Local do Evento	Setor
28 de fevereiro de 2012 / Palácio dos bandeirantes	Embalagens de produtos de higiene pessoal, perfumaria, cosméticos
	Embalagens de produtos de limpeza e afins
	Pilhas e Baterias
	Embalagens de agrotóxico
	Embalagens de óleo lubrificante automotivo
05 de junho de 2012 / Palácio dos Bandeirantes	Telefonia Celular (sub-grupo de eletro-eletrônicos)
	Óleo lubrificante automotivo
	Óleo comestível (com uma empresa apenas)
	Pneus
20 de dezembro de 2012/ Secretaria do Meio Ambiente	Filtro de óleo lubrificante automotivo
	Baterias automotivas
	Óleo comestível (com associação empresarial)

Estas ações têm sido continuadas até o presente, estando em discussão Termos de Compromisso para outros segmentos e produtos, além de se encontrar em discussão uma proposta de regulação para inserir o tema como parte do processo de licenciamento (Ribeiro, 2012a). Mesmo em estágio inicial, a iniciativa da SMA foi celebrada como estrategicamente assertiva, destacando o protagonismo do estado em emitir um sinal claro ao empresariado do caminho do diálogo e da cooperação, além de reconhecer e valorizar ações voluntárias em andamento (Jardim, 2012).

4. Percepção dos atores sobre o fomento à P+L pela CETESB

4.1 Presença das características de qualidade regulatória

Ao longo das entrevistas diversas qualidades do programa foram comentadas. A seguir, são sintetizadas contribuições sobre as características mais citadas (Ribeiro, 2012a).

- **Ser participativa:** O primeiro ponto destacado foi a disposição do órgão regulador em estabelecer o diálogo. Dois entrevistados destacaram a abertura oferecida pela Resolução para os regulados proporem o que seria possível e viável, em substituição à “*forma impositiva*” tradicional. Na visão do entrevistado da parte do regulador, esta postura não significou abrir mão da prerrogativa do Estado regular, mas apenas que este iria ouvir os regulados antes de fazê-lo. Em sua visão, isso só foi possível devido ao amadurecimento da postura da iniciativa privada em São Paulo, que permitiu a construção de uma relação de confiança, com base inclusive em experiências pretéritas em outras políticas. Ainda que se reconheça que em algumas situações este nível de diálogo não seja possível, afirmou que é importante que o poder público identifique situações onde cabe a negociação aberta, franca e transparente, superando o “*ranço da administração pública*” de que o administrador público não deva dialogar com o empresariado;
- **Ser descentralizada:** Foi citado que apenas o fato de São Paulo se adiantar à iniciativa federal já caracteriza a descentralização do marco regulatório. Na opinião de um entrevistado, as negociações de RPC precisam ser realizadas localmente, em função de particularidades regionais (como o custo de logística), fazendo com que este seja tema de discussões predominantemente estaduais, e até municipais. Outro afirmou que a inversão da lógica regulatória traz a descentralização de decisões antes exclusivas do Estado, levando ao compartilhamento de responsabilidades com as empresas;
- **Ser flexível:** Todos os entrevistados reconheceram que o modo de construção da regulação no programa amplia a flexibilidade para considerar, em cada caso, peculiaridades de cada produto e cadeia produtiva. O entrevistado da parte do regulador destacou que a apresentação de propostas visou verificar gargalos e dificuldades, entre outros aspectos. A forma de estabelecer a regulação foi destacada por três entrevistados como uma “*superação do comando-e-control*”. Esta medida substituiria a ação punitiva pelo diálogo rumo à obtenção de compromissos, dentro do próprio conceito de responsabilidade compartilhada na lei, trazendo flexibilidade e a responsabilidade dos setores em propor modelos. Três entrevistados destacaram a flexibilidade da regulação, ampliada pelo uso de Termos de Compromisso, destacando sua cláusula de revisão periódica;

- Ser simples e clara: Dois entrevistados destacaram a importância dos esclarecimentos feitos pela SMA, seja pela sua página na Internet, seja pela resposta às perguntas por correio eletrônico, seja pelas duas sessões públicas realizadas, destacando o ineditismo desta última ação que na opinião de um destes deveria ser realizada mais vezes em outras políticas;
- Ser multi-instrumental: Todos os entrevistados destacaram a presença ou o potencial de inserção desta característica, alguns com bastante ênfase com relação ao uso de instrumentos econômicos – sendo que três entrevistados ressaltaram a possibilidade específica de incentivos fiscais. Além disso, dois entrevistados citaram os Termos de Compromisso como uma nova forma de estabelecer a regulação, enquanto outro ressaltou que o programa permite novas formas de buscar a conformidade, dando continuidade à implantação da PERS e até mesmo induzindo à redução de custos, tanto o de fiscalização do Estado, como do de conformidade das empresas; e
- Ser planejada e gradual: Dois dos entrevistados reconheceram que o processo realizado até o momento é apenas “*um primeiro passo*”, principalmente em relação a novos setores que serão gradualmente chamados, e ao envolvimento de outros atores sociais que não os fabricantes e importadores. Esta visão foi reforçada também pelo entrevistado da parte do regulador, ao comentar os “*próximos passos*” da estratégia, que foi além e destacou que houve declaradamente uma intenção de criar uma implementação gradual, desde o ponto de vista da conversão da PERS em ações práticas. Neste sentido, citou a teoria do sociólogo italiano Giovanni Sartori, segundo a qual investir tempo no diálogo antes da promulgação de uma norma traz benefícios à sua implementação (*sic*). Afirmou que o modelo tradicional, no qual o regulador “*se fecha em uma sala e baixa a norma*”, embora mais fácil ao regulador obriga os entes regulados a cumpri-la, levando a “*uma guerra*”, com judicialização e paralização das ações concretas.

4.2 Influência no comportamento dos atores

Segundo todos os entrevistados a mudança de estratégia adotada no programa teve forte efeito no comportamento dos entes regulados. A inversão da lógica regulatória e o consequente diálogo surpreenderam as empresas, conforme um dos entrevistados, que acredita que estas estão acostumadas ao *enforcement* e não estavam esperando este grau de abertura. A própria resposta imediata das empresas é prova disso, conforme dois entrevistados que destacaram a presença maciça de advogados nas audiências realizadas, evidenciando que o foco das empresas no início era mais direcionado a como se opor do que a como cumprir a regra.

Esta reação, conforme os dois entrevistados, foi posteriormente minimizada com a mudança de postura da SMA ao chamar as propostas – mudança que segundo o entrevistado da parte dos regulados foi decisiva para que a FIESP abraçasse a parceria. Colaborou também a iniciativa da SMA em se reunir com cada um dos setores no prazo da Resolução, bem como as demais ações de esclarecimento. Na opinião de um dos entrevistados, porém, a chave foi a presença do Secretário Adjunto nas reuniões, demonstrando não apenas a importância mas o comprometimento do governo e a profundidade da abertura à negociação que se estabelecia. De acordo com o entrevistado dos regulados, pode-se dizer que o principal efeito nas empresas foi a percepção de todos de que “*a negociação funciona*”, o que se espera possa servir de exemplo para outras políticas.

Todos entrevistados foram incisivos ao reconhecer que antes do programa a RPC era vista pelos dirigentes empresariais com estranhamento, e se questionava a própria responsabilidade da empresa no pós-consumo - e que hoje muitas já possuem estratégias e programas em prática. Um entrevistado, porém, afirmou que embora acredite que as empresas evoluíram “*na medida em que o governo também evoluiu*”, ainda existem poucos resultados concretos no que diz respeito à quantidade de resíduos pós-consumo retornados.

Segundo os entrevistados do escritório de advocacia, enquanto algumas empresas lideram o processo, com sistemas já em operação, outras ainda se estruturam. De forma geral, porém, acreditam que existiu uma reação por parte do setor privado, ainda que na maior parte das ocasiões por parte das empresas que já desenvolviam alguma iniciativa antes mesmo da Resolução, tendo ainda como

principal motivador a pressão das exigências legais. Destacaram que, mesmo com o governo abrindo o diálogo, a reação de muitas empresas ainda é esperar pela autuação. Já o entrevistado da parte do regulador acredita que para que haja uma mudança real das relações de consumo, primeiro sempre é necessário uma fase de compreensão da importância do tema – que estaria sendo cumprida com sucesso em São Paulo com a derrubada da resistência por parte das empresas. Um indicador deste sucesso, afirmou, foi o grande número de propostas recebidas mesmo com um prazo considerado muito exíguo, de 60 dias.

Outro aspecto a ser considerado se refere às mudanças mais profundas nas estratégias empresariais. Muito embora a RPC tenha potencial de influenciar o projeto dos produtos e as estratégias de negócios, todos os entrevistados afirmaram que estas oportunidades foram, se muito, percebidas por um número muito restrito de empresas. Esta profundidade na evolução de comportamento empresarial, porém, como destacado por dois entrevistados, depende muito do setor e em alguns casos, do perfil da empresa. Na maior parte dos casos, segundo estes, as empresas não tem percebido a vantagem competitiva de se adiantar a seus concorrentes, e portanto o potencial da RPC em reorganizar mercados ainda não se cumpriu – mostrando a necessidade de ainda se promover o *enforcement*.

Por sua vez, dois entrevistados foram unânimes em apontar que o comportamento do regulador ainda não foi alterado em sua essência. Ainda que o programa tenha inovado a lógica regulatória, indo de uma abordagem mandatória, “*top-down*”, para a participação “*bottom-up*”, esta visão ainda não permeou as equipes do órgão ambiental, gerando preocupação em como o processo será conduzido quando de sua institucionalização nas rotinas da CETESB. Segundo um destes, as empresas ainda percebem o órgão como um “*espectador*”, enquanto o outro afirmou que a CETESB está pronta para se modificar, mas que esta mudança não pode nem deve ser abrupta, pois se “*se virarmos de ponta cabeça, colapsa*”. Por fim, o entrevistado da parte do regulador novamente destacou o preconceito que se tem sobre esta interação, e considera essencial diferenciar a “*solicitação de propostas pelo governo*” de uma eventual “*aceitação pelo poder público de tudo que o empresariado deseja*”, o que não é o caso. Concluiu afirmando que a via adotada mostrou-se “*correta na teoria e um acerto na prática*”.

4.3 Propostas de melhoria

De forma geral, dois entrevistados apontaram que “*não mudariam nada*” no programa, tendo considerado o prazo adequado, a iniciativa positiva e o processo legítimo. Não obstante, várias sugestões foram feitas, inclusive por estes, em virtude de limitações percebidas na estratégia. De todas as recomendações, as que foram citadas como mais relevantes pelos entrevistados são a ação contra os inadimplentes e a adoção de instrumentos econômicos. Importante ressaltar mais uma vez que o programa ainda se encontra em seu início, e muitas destas ações estão previstas nos “*próximos passos*” do programa. As principais sugestões de melhoria podem ser sintetizadas como:

- Melhorar a governança do processo: ao longo de todas as entrevistas foram feitas menções à necessidade da inserção de outros atores no processo, tais como: outras empresas e órgãos do governo; pequenas e médias empresas; municípios; comércio; importadores; e a população;
- Melhorar a definição de regras e procedimentos: sugere-se dar continuidade às negociações com os setores para detalhamento das regras, conferindo segurança jurídica para que as empresas possam fazer os investimentos necessários – principalmente em relação a:
 - requisitos mínimos para os sistemas;
 - procedimentos administrativos da CETESB, que em alguns casos precisarão ser adaptados, criando regras específicas para empreendimentos que façam parte dos sistemas de logística reversa, como vias expeditas para obtenção da licença e CADRI;
 - financiamento da RPC, seja por taxas, tarifas ou incorporação nos preços;
 - fomentar ações de RPC além da logística reversa na RPC, como o ecodesign, no longo prazo.

- Ampliar os instrumentos em uso, principalmente em relação a:
 - criar instrumentos econômicos de estímulos, tanto para empresas como para consumidores, bem como rever instrumentos fiscais que hoje atuam como contra-incentivos ao uso de materiais recicláveis (como o crédito presumido de ICMS);
 - criar estímulos para expansão da reciclagem, tais como financiamentos com vantagens;
 - usar o poder de compra do Estado como instrumento de pressão junto às empresas;
- Fortalecer o enforcement, de modo a penalizar os inadimplentes – sejam aqueles que não apresentaram propostas em um primeiro momento, sejam os que não participam de nenhum sistema de RPC, reconhecendo o esforço daqueles que estão colaborando ao processo;
- Desenvolver ferramentas de gestão da informação, como bases de dados sobre a gestão dos resíduos - seja para fins de rastreabilidade dos fluxos, seja para contabilidade e verificação de desempenho dos sistemas;
- Comunicar melhor a regulação, divulgando e explicando como as empresas devem atuar para cumprir com suas responsabilidades perante a lei, em continuidade da estratégia; e
- Adequar os recursos humanos, mantendo uma equipe dedicada ao assunto de modo a dar agilidade a muitas ações atualmente sob responsabilidade de um pequeno número de funcionários.

5. Análise dos Resultados

Pela análise do estudo de caso, percebe-se que seu principal objetivo, de trazer as empresas dos setores selecionados a assumir suas responsabilidades, está gradualmente sendo atingido. Ainda que na quantidade de resíduos retornados não se possa dizer que o avanço já tenha sido significativo, desde o ponto de vista das mudanças regulatórias até o momento o programa pode ser considerado bem sucedido, destacando que a SMA ainda esteja implementando sua primeira fase.

Quanto à principal qualidade do programa, foi destacada a forma inovadora de participação dos regulados no desenho regulatório, que ocorre em grau profundo ao colocar aos mesmos a tarefa de propor a solução em cada caso, dando um encaminhamento extremamente liberal para um objetivo regulatório de forte interferência na ordem econômica. Neste sentido, o diálogo se mostrou eficiente em evitar judicializações, e a estratégia possibilitou um enorme avanço no comportamento das empresas, que antes questionavam a própria responsabilidade, e com o programa passaram a propor soluções- evidenciando que a negociação tem resultado positivo, o que se espera sirva de exemplo para regulações futuras. O próprio instrumento dos Termos de Compromisso se apresenta também como uma forma inovadora de regular, permitindo a discricionariedade e dando segurança jurídica. Este aspecto também permite inferir a importância para as empresas em contar com um órgão ambiental forte, independente e capacitado, que cria oportunidades de diálogo e avanço regulatório. Desde o ponto de vista operacional, é possível verificar a importância da comunicação, tendo sido a construção das propostas facilitada pelos esclarecimentos oferecidos, principalmente por meio das reuniões de esclarecimento. Da mesma forma, outro fator essencial foi a presença do Secretário Adjunto nas reuniões, reforçando o apoio efetivo da alta administração.

Já em relação aos limites do programa, deve-se ter em conta que muitas das propostas já estão previstas para as próximas etapas, embora isso não garanta que serão atendidas. De forma bastante ampla, é importante destacar que embora o programa tenha sido bastante eficaz em "*promover a intensa participação dos regulados no desenho do programa*", ainda precisa avançar em relação à definição dos mecanismos de financiamento dos sistemas e ao rigor no *enforcement* - que serão tão mais importantes conforme aumentarem os custos de manutenção dos sistemas. Este ponto suscita outro limite, referente à ampliação dos atores participantes no processo, de forma a inserir outros além dos atuais, tais como: demais órgãos de governo, comércio, população, catadores de materiais

recicláveis, entre outros que precisam ser envolvidos não apenas no debate, mas na assunção de responsabilidades. Outro aspecto citado foi a necessidade do programa ter, associado à evolução dos sistemas, uma ação sobre a questão fiscal e tributária, corrigindo contra-incentivos como a falta de crédito presumido de ICMS, além da criação de fomento para ampliação da cadeia da reciclagem.

Por fim, para que esta articulação possa se desenvolver, é imprescindível que se amplie a comunicação da regulação. Ainda que tenha havido um esforço bem sucedido neste sentido, existem falhas que precisam ser corrigidas. Mais do que isso, é preciso preparar os atores, sejam empresas, governo ou sociedade civil, para uma nova forma de relacionamento, diálogo e governança dos processos regulatórios. Talvez de todas as lições que possam ser tiradas deste caso, esta seja a mais relevante.

6. Conclusão

O estudo de caso da adoção da responsabilidade pós-consumo em São Paulo representa um exemplo de reforma do próprio processo regulatório, em função da inversão da lógica da proposição das normas. Dentre outras, podemos destacar as seguintes conclusões gerais:

- O programa contém em seu desenho diversas características de qualidade regulatória, mas em função de encontrar-se em franca implantação ainda não se têm completa certeza de que estas serão de fato efetivadas;
- A incorporação das características já adotadas porém parece ter tido significativa influência no comportamento de um considerável conjunto dos regulados, que passaram de uma postura reativa em relação às responsabilidades previstas em lei para uma negociação sobre como assumi-las de forma viável- evidenciando o sucesso da estratégia adotada; e
- A maior parte das sugestões apresentadas pelos entrevistados já está prevista no desenho da estratégia. Cabe porém assegurar o apoio e a continuidade das ações para que estas se traduzam em ações concretas no desenrolar da implementação da PERS.

O tema da RPC suscita diversas dúvidas e inquietações, mostrando-se como extremamente profícuo à pesquisa acadêmica. Alguns temas possíveis para investigação futura são: estudos de viabilidade para diferentes modelos de sistemas de RPC, em especial dos fluxos financeiros; mecanismos de incentivo, tanto para empresas como para cidadãos; efeito das diferentes características de qualidade regulatória individualmente nas conquistas obtidas, entre outros.

Referências

BRASIL. 2010a. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos(...). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Exec., Brasília, 03 ago. 2010.

_____. 2010b. Decreto 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305(...). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Exec., Brasília, 24 dez. 2010.

EC – European Commission. 2010. Being wise with waste: the EU's approach to waste management. European Commission, Bruxelas.

Figueiredo, G.J.P. 2011. Curso de Direito Ambiental. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo.

Fiorino, D. J. 2006. The new environmental regulation. MIT, Massachusetts.

Gil, A. C. 2008. Métodos e técnicas de pesquisa social. Atlas, São Paulo. 6ª edição.

Jacobzone, S., Choi, C., Miguët, C. 2007. Indicators of regulatory management systems. OECD Working Papers on Public Governance. 4. OECD Publishing, Paris.

Jardim, A. 2012. São Paulo na vanguarda dos resíduos sólidos. O Diário- Ribeirão Preto. 09/03/2012, p.2.

OECD- Organization for Economic Cooperation and Development. 2010. Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth. OECD, Paris.

Ribeiro, F.M. 2012a. Reforma da regulação ambiental: características e estudos de caso do Estado de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo (PROCAM-USP).

_____. 2012b. Responsabilidade Pós-Consumo na Política Estadual de Resíduos Sólidos: visão, estratégia e resultados até o momento no Estado de São Paulo. Conexão Academia, Ano 1, nº 2, Jul 2012, p.9-16.

Ribeiro, F.M., Kruglianskas, I. 2011a. Regulação ambiental para a sustentabilidade: contribuições à construção de um referencial teórico sobre os limites do modelo tradicional. 3rd International Workshop Advances in Cleaner Production. Anais. UNIP, São Paulo.

_____. 2011b. Aspectos críticos da transição para um modelo de regulação ambiental voltado à sustentabilidade: uma proposta taxonômica. XXXV ENANPAD- Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 04-07 setembro, 2011. Rio de Janeiro, ANPAD.

SÃO PAULO (Estado). 2006. Lei Estadual nº12.300, de 16 de março de 2006. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. Diário Oficial [do] Estado de São Paulo. Poder Exec., São Paulo, 17 mar. 2006.

SMA- Secretaria de Estado do Meio Ambiente. 2010. Resolução SMA nº 24, de 30 de março de 2010. Estabelece a relação de produtos geradores de resíduos de significativo impacto ambiental, para fins do disposto (...).Diário Oficial [do] Estado de São Paulo. Poder Executivo, São Paulo, 30 mar. 2010.

_____. 2011. Resolução SMA nº38, de 02 de agosto de 2011. Estabelece a relação de produtos geradores de resíduos de significativo impacto ambiental (...).Diário Oficial [do] Estado de São Paulo. Poder Executivo, São Paulo, 03 de agosto de 2011.

_____. 2013. Termos de Compromisso Setoriais. Página Internet Institucional. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/residuossolidos/termos-de-compromisso-setorial/>>. Acesso em: 10 de março de 2013. 2013.

Soler, F.D., Machado Filho, J.V.; Lemos, P.F.I. 2012. Acordos setoriais, regulamentos e termos de compromisso. pp. 79-101. In: Jardim, A., Yoshida, C., Machado Filho, J.V.(ed.). Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Manole, São Paulo.

USEPA – United States Environmental Protection Agency. 1992. Facility Pollution Prevention Guide. EPA 600/R-92/088). USEPA, Washington: USEPA.

Yin, R. K. 2005. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 3.ed. Bookman, Porto Alegre.