

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP**  
**Instituto de Geociências e Ciências Exatas – IGCE**  
**Campus de Rio Claro**

Rafael Alves Orsi

**GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS  
URBANOS**

Rio Claro (SP)  
2006

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP**  
**Instituto de Geociências e Ciências Exatas – IGCE**  
**Campus de Rio Claro**

# **GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS**

Rafael Alves Orsi

Orientador: Prof. Dr. Manuel Rolando Berríos

Dissertação de mestrado elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia – área de concentração em Organização do Espaço – para a obtenção do título de mestre em geografia.

Rio Claro (SP)  
2006

551.4+ Orsi, Rafael Alves  
O76g        Gestão participativa dos resíduos sólidos urbanos / Rafael  
Alves Orsi. – Rio Claro : [s.n.], 2006  
136 f. : il., figs., tabs., quadros

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista,  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Orientador: Manuel Rolando Berríos

1. Geografia física – Aspectos ambientais. 2. Planejamento urbano. 3. Poder local. 4. Planejamento participativo. 5. Meio ambiente. 6. Ecologia. I. Título.

Ficha Catalográfica elaborada pela STATI – Biblioteca da UNESP  
Campus de Rio Claro/SP

**RAFAEL ALVES ORSI**

**GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS**

**DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE**

**Comissão Examinadora**

---

Prof. Dr. Manuel Rolando Berríos (Orientador)

---

Profa. Dra. Ana Tereza Caceres Cortez

---

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Rio Claro/SP, 11 de Maio de 2006.

Resultado: Aprovado com Distinção

*À minha família: inspiração e sustentáculo,  
sem a qual não poderia ter desenvolvido  
este trabalho.*

## **Agradecimentos**

Redigir uma dissertação é um trabalho que demanda tempo para as leituras, reflexões e discussões. Por mais que o trabalho de um pesquisador, na maior parte do tempo, seja solitário, se não houver a presença de um sem número de pessoas para auxiliá-lo, sua pesquisa pode tornar-se insuportavelmente árdua. Graças a Deus, pude contar com um número significativo de pessoas que, no exercício do seu trabalho ou não, ajudaram-me de maneira ímpar. Antecipadamente, peço desculpas àqueles que não forem mencionados nominalmente nessas rápidas linhas de agradecimento.

Primeiramente gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Manuel Rolando Berríos, pelo acolhimento, presteza e orientação, o qual me conduziu nos momentos mais áridos dessa dissertação. Devo, também, expressar meus sinceros agradecimentos aos membros de minha banca de qualificação – Profa. Dra. Ana Tereza Caceres Cortez e Prof. Dr. Roberto Braga – os quais, através de suas observações e ponderações deram importante contribuição para o aprimoramento dessa dissertação.

Gostaria de agradecer, ainda a toda a equipe da biblioteca, tanto do IGCE como do IB, especialmente ao João B. da S. Carvalho, Rosângela Ap. A. Bonatti pelo empenho no trabalho, paciência e a boa vontade em ajudar. Da mesma forma, devo agradecer à Bete do Departamento de Planejamento pelos vários e-mails destinados ao meu orientador.

Encerrando não poderia deixar de agradecer a minha família, pela paciência, compreensão, apoio e, em especial à minha esposa Caroline, pelo incentivo e motivação.

A todos minha sincera gratidão.

*“O Sol nasce e ilumina as pedras evoluídas./Que cresceram com a força de pedreiros suicidas./Cavaleiros circulam vigiando as pessoas,/Não importa se são ruins, nem importa se são boas.*

*E a cidade se apresenta centro das ambições,/Para mendigos ou ricos, e outras armações./Coletivos, automóveis, motos e metrôs,/Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs.*

*A cidade não pára, a cidade só cresce./O de cima sobe e o debaixo desce./A cidade não pára, a cidade só cresce./O de cima sobe e o debaixo desce.*

*A cidade se encontra prostituída,/Por aqueles que a usaram em busca de saída./Ilusora de pessoas e outros lugares,/A cidade e sua fama vai além dos mares.*

*No meio da esperteza internacional,/A cidade até que não está tão mal./E a situação sempre mais ou menos,/Sempre uns com mais e outros com menos.*

*A cidade não pára, a cidade só cresce./O de cima sobe e o debaixo desce./A cidade não pára, a cidade só cresce./O de cima sobe e o debaixo desce.*

[...]

*Num dia de Sol, Recife acordou./Com a mesma fedentina do dia anterior”.*

*(A Cidade – Chico Science & Nação Zumbi)*

## RESUMO

Os problemas ambientais urbanos agravam-se de maneira acentuada e de forma contínua desde meados do século XX até ao início deste século XXI. Dentre os vários problemas que as cidades enfrentam, a questão dos resíduos sólidos urbanos ganha destaque, seja devido ao aumento exagerado do consumo e, conseqüentemente do lixo, do desenvolvimento de novos materiais, cujo tempo de degradação no ambiente é maior, ou da falta de espaço para depositar todos os rejeitos gerados. Para equacionar esses problemas, o planejamento é uma peça fundamental. Porém, planejamentos autoritários e *tecnicistas* que não envolvam os outros atores do espaço urbano, ou seja, a sociedade civil organizada e o poder privado, pouco ou nada contribuirão para o desenvolvimento sócio-ambiental e economicamente sustentável. Assim, esta dissertação destaca as possíveis vantagens do envolvimento da sociedade civil organizada no planejamento e gestão urbana, considerando, também, a importância do poder público e do poder privado neste processo. Portanto, evidenciamos o planejamento e gestão participativos e compartilhados como uma forma eficiente de gerir o espaço urbano.

### **Palavras-Chaves**

planejamento urbano – resíduos sólidos urbanos – poder local – planejamento participativo – meio ambiente

## ABSTRACT

The environmental urban problems have been worsening seriously and steadily since the middle of the twentieth and beginning of the twenty-first centuries. Among the various difficulties that cities now have to face, the problem of the urban solid waste stands out, due to either the sharp rise in consumption, and consequently the waste, the development of new materials whose degradation time is longer or the lack of space to deposit the produced waste. To equate these problems, planning is an essential piece. However, authoritarian and *technicality* planning that does not involve the other actors of urban space, which are the organized civil society and the private sector, will be of little or no contribution towards a socioenvironmental and economically sustainable development. Consequently, this dissertation highlights the possible advantages for the planning of the involvement of the organized civil society, the urban management as well as the importance of the public and private sectors in this process. As a result, we witness the planning and the participative and shared management as an efficient way of administering the urban space.

### Key Words

urban planning – urban solid waste – local power – participation planning – environment

## SUMÁRIO

Dedicatória.....	iv
Agradecimentos.....	v
Resumo.....	vii
Abstract.....	viii
Índice.....	x
Lista de Figuras, Tabelas e Quadros.....	xii

## ÍNDICE

Introdução.....	13
Capítulo 1 – Crise ambiental e ambientalismo.....	17
Capítulo 2 – A sustentabilidade urbana.....	25
2.1 – A cidade e a natureza.....	28
Capítulo 3 – Os resíduos sólidos no contexto.....	32
3.1 – Os resíduos sólidos no Brasil.....	36
3.2 – Situação dos resíduos sólidos na atualidade.....	42
Capítulo 4 – O poder local.....	46
4.1 – Poder local e democracia.....	52
4.2 – Sobre orçamento participativo e associações de bairros.....	55
4.3 – Poder local e gestão dos resíduos sólidos urbanos.....	61
4.4 – A contribuição da população.....	64
Capítulo 5 – Gestão democrática e pressupostos do Estatuto da Cidade..	69
5.1 – O Estatuto da Cidade.....	69
5.2 – Planos Diretores.....	73
5.3 – Poder local e instrumentos de gestão do espaço urbano.....	78
5.4 – Os resíduos sólidos urbanos e os instrumentos de gestão urbana.....	79
Capítulo 6 – Atores participantes na gestão dos resíduos sólidos urbanos	83
6.1 – Atores econômicos e a gestão dos resíduos sólidos....	84
6.2 – Poder público e gestão dos resíduos sólidos urbanos..	90
6.2.1 – Poder público Federal.....	90

6.2.2 – Poder público Estadual.....	94
6.2.3 – Poder público Municipal.....	95
6.3 – Parcerias Público-Privadas.....	102
Considerações Finais.....	111
Referências Bibliográficas.....	115
Anexos.....	121

**Figuras**

Figura 1 – Esferas integrantes no debate ambiental.....	19
Figura 2 – Interação entre as três esferas de poder para o planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos.....	110

**Tabelas**

<u>Tabela 1</u> – Produção e local de destinação final dos resíduos gerados no Brasil em 2000.....	40
<u>Tabela 2</u> – Locais de deposição final dos resíduos sólidos.....	97
<u>Tabela 3</u> – Municípios atendidos pela de coleta de lixo e/ou limpeza urbana e percentual da população atendida.....	99
<u>Tabela 4</u> – Necessidade de investimentos em serviços relacionados a gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil.....	104

**Quadro**

<u>Quadro 1</u> – Instrumentos Urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade..	70
---	----

## Introdução

*“Não adianta só impor, obrigar. Isso ninguém faz. Tem que colocar como ele [o povo] pode colaborar, o que pode fazer diariamente. É preciso a ação. Então sai barato. Cada população faz uma coisa. Se juntarmos toda a população [...] já é bastante. A Prefeitura assumindo tudo nunca vai dar certo. Empresa tem que assumir, a Prefeitura tem que assumir, a população tem que assumir. Se dividir entre as partes se agiliza”*

Hitoshi Nakamura  
(Secretário do meio ambiente de Curitiba/PR na terceira gestão de Jaime Lerner)

Dentre as muitas carências estruturais de ordem social que a população brasileira enfrenta, como nos campos da educação, da saúde, da alimentação, da moradia, entre outras, soma-se uma questão chave: as graves deficiências de planejamento urbano. De fato, muitos dos problemas enfrentados pela população têm sua origem na miopia, quando não má intenção, dos políticos que conduzem o desenvolvimento das políticas urbanas. Durante longo tempo, o planejamento urbano foi pensado como uma atividade exclusivamente dos tecnocratas do poder público, como se esses fossem os detentores de toda a verdade e do conhecimento acerca dos problemas e das soluções para os desafios ambientais das cidades em acelerado processo de crescimento.

A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só neste, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.) (MARICATO, 2000 apud FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 17).

Como é possível perceber na citação, apenas um ator – o poder público – aparece como responsável pelo planejamento, ignorando toda a contribuição que poderia ser dada pela participação da sociedade como um todo e também dos setores privados. Salvo raras exceções, o planejamento centralizado não foi capaz de atender as necessidades urbanas e cumprir com sua proposta de trazer para às cidades prosperidade econômica e, tão menos, melhorar a qualidade de vida de uma multidão que rapidamente passou a se aglomerar nas cidades.

Pensar o planejamento urbano sem considerar os múltiplos atores que interagem entre si e com os seus espaços é, sem dúvida, um reducionismo incapaz de dar respostas ou propor mudanças no sentido de equacionar os problemas urbanos. Neste sentido, a epígrafe destacada nesse início de trabalho é bastante ilustrativa para exprimir a motivação que nos levou a produzir esta dissertação.

Um único ator, mesmo possuindo instrumentos capazes de lhe assegurar o exercício de poder sobre os outros, tem capacidade limitada em estar estruturando o espaço urbano de forma coerente e atender aos anseios dos mais diversos segmentos que se desenvolvem no urbano. Assim, cada um dos agentes que reproduzem o espaço urbano e são, ao mesmo tempo, reproduzidos por ele e nele, devem participar do planejamento e gestão urbana, com funções específicas, porém não isoladas. A interação entre o poder público, o poder privado e a sociedade civil organizada é salutar para a busca do desenvolvimento de maneira sustentada tanto do ponto de vista ambiental como do econômico e social.

O envolvimento dos vários atores pode minimizar problemas futuros, pois as tensões existentes entre eles serão explicitadas no momento do planejamento, facilitando a posterior ação, já que as responsabilidades de cada um foi anteriormente definida e, pelo menos teoricamente, ponderou-se os anseios de cada parte envolvida. Esse fato é importante pois haverá uma canalização das energias para que as ações sejam bem sucedidas.

Cabe destacar ainda a legitimidade das ações já que na busca pela democracia, as tensões geradas pelos diferentes interesses e as limitações de cada um, vai resultar em um “acordo”, não necessariamente instituído de maneira legal, mas que irá permear as relações de todos os envolvidos no processo de planejamento e gestão.

Nesse trabalho, enfatizamos o poder que emana da sociedade civil organizada e as potencialidades que o envolvimento direto dessa população nas questões urbanas podem trazer. A população de uma maneira geral sempre foi tomada como uma receptora passiva das ações planejadas por órgãos “superiores”. Assim, sempre esteve sujeita a arcar com o ônus de algo não produzido por ela. Por isso, neste trabalho foi destacada a necessidade de envolver a sociedade civil como um agente ativo do planejamento e gestão, fazendo-a sentir-se parte do processo e assim envolver-se efetivamente.

Como a questão dos resíduos sólidos urbanos, dentre os vários e sérios problemas ambientais que a humanidade atravessa, apresenta grande notoriedade no ambiente urbano e peri-urbano, principalmente nas áreas de aterros, buscamos através desse trabalho fazer algumas conjeturas a respeito da ação da sociedade civil organizada na gestão desses resíduos. Obviamente,

não perdemos de vista o conjunto integrado das relações existentes entre os diversos atores atuantes no espaço citadino.

Para o desenvolvimento dessa dissertação buscamos, fundamentalmente, um embasamento teórico sobre os temas relacionados a questão ambiental, enfatizando os resíduos sólidos urbanos, o planejamento urbano e o poder local. Dados estatísticos também foram avaliados com o intuito de elucidar alguns pontos que se referem aos resíduos no Brasil e, assim dar mais consistência ao trabalho.

Pois bem, esta pesquisa constitui-se em um esforço puramente conceitual, o qual tem o objetivo de contribuir para as reflexões acerca dos problemas ambientais urbanos, principalmente relacionados com o lixo, e o envolvimento da sociedade civil organizada no planejamento e gestão das cidades, buscando assim o equacionamento desses problemas ambientais e melhorando a qualidade de vida de todos que habitam a urbe.

O planejamento e a gestão participativa constituem-se formas legítimas e democráticas de administrar o que é público, podendo gerar atitudes positivas e comprometidas com seu espaço, por parte da população que se sente integrante ativa dessa administração. Ao longo do tempo, essa identidade com o território que a população ajudou a criar e administrar e, ao mesmo tempo, é seu palco de desenvolvimento, pode ser determinante na evolução de um dado local. Portanto, a busca do chamado desenvolvimento sustentável deve considerar, entre outros aspectos, a participação efetiva da sociedade civil organizada no planejamento e gestão desse seu espaço.

## 1 – Crise Ambiental e Ambientalismo

*“Devemos decidir a paz entre nós para salvaguardar o mundo e a paz com o mundo, para nos salvaguardar”.*

Michel Serres, 1991

O movimento ambientalista, nascido na década de 1960 nos países desenvolvidos e expandido aos países subdesenvolvidos duas décadas depois, configurou-se como uma reação aos problemas de ordens naturais paulatinamente agravados pela ação humana. Como aponta Hobsbawm (1999) e Castells (1999), no cenário de crise percebido na segunda metade do século XX, o sentido ecológico funcionou como substrato norteador para jovens da classe média-alta preocupados com valores pós-materialistas e a construção de uma ordem social diferente da até então vivida.

Devido à percepção do avultado aumento dos problemas ecológicos e dos movimentos chamados de ambientalistas, diversos órgãos governamentais internacionais passaram a se posicionar diante da questão e a discutir quais os rumos a serem tomados em âmbito mundial a fim de minimizar e/ou eliminar a degradação ambiental. Seguiram-se, dessa forma, da década de 1970 até o advento do século XXI, reuniões entre as principais nações do mundo com o fito de debater a crise ecológica. Como exemplos mais emblemáticos dessas reuniões podemos citar: Conferência de Estocolmo (1972); Protocolo de Montreal (1987); Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e suas respectivas avaliações em 1997 e 2002.

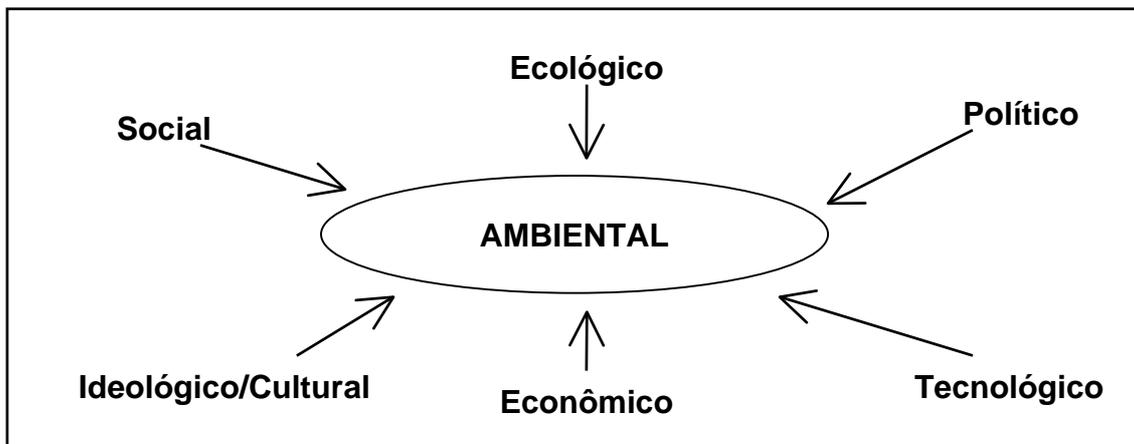
Nessas reuniões, foram reconhecidos – como não poderia deixar de ser – uma série de problemas apresentados nos sistemas naturais pelos quais o mundo contemporâneo vem passando. Porém, a antítese, até agora não

resolvida, isto é, crescimento econômico e preservação ambiental, perdura como um jogo de forças cujas nações e os atores econômicos hegemônicos sempre pendem em favor da primeira, ainda que haja um processo por parte de alguns atores no sentido de valorização da natureza.

Em busca de uma contraposição a essa envergadura pendente ao crescimento econômico, o movimento ambientalista inclui itens na sua agenda e passa a militar em favor de uma ampla variedade de assuntos, abrangendo desde a proteção das florestas tropicais até a proibição da pesca à baleia, passando por temas como urbanização, emissão de gases tóxicos na atmosfera, geração e deposição de lixo, entre vários outros. *“As ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide do ambientalismo são tão diversificados que se torna praticamente impossível considerá-lo um único movimento”* (CASTELLS, 1999, p.143). Esta afirmação pode levar a crer que a pulverização dos objetivos ambientalistas é um fator negativo, pois dissipa com eles a energia do movimento. Porém, o próprio Castells (1999) e Gonçalves (1990) defendem a grande penetração do ambientalismo na sociedade como o resultado de sua multiplicidade de objetivos.

O fortalecimento do ambientalismo como resposta à crise da segunda metade do século XX só pode ser multifacetado, pois a crise ambiental em si possui muitos prismas. Devemos considerar pelo menos seis aspectos integrantes fundamentais da crise ambiental, que destacamos na figura a seguir.

**Figura 1 – Esferas integrantes no debate ambiental**



Elaborado por Rafael A. Orsi

Cada uma das esferas apresentadas na figura 1 estão intimamente ligadas, constituindo de fato a própria questão ambiental. Assim, cabe destacar: *i) o social*, tanto a riqueza quanto a pobreza geram degradação, as formas como cada uma das classes sociais pressionam os recursos naturais são fatores fundamentais neste aspecto; *ii) o ecológico*, posicionamos o ecológico neste sentido como o substrato natural com capacidade de suporte, ou a superação dessa capacidade que cada um dos ecossistemas possuem, ante a ação modificadora humana; *iii) o político*, devemos destacar quais as medidas tomadas em âmbito do poder público no sentido de regular, fiscalizar e promover ações preservacionistas; *iv) a tecnológica*, a tecnologia em si pode ser promotora da preservação ou potencializadora da degradação, isso a depender do uso que se faz dela e a finalidade para a qual foi desenvolvida; *v) o econômico*, a degradação vai estar estritamente relacionada à maneira pela qual os atores econômicos se apropriam da natureza, tanto no sentido de explorá-la ou de utilizá-la como depósito para seus rejeitos, assim como os

instrumentos que estes atores econômicos possuem para tentar regular a questão ambiental; *vi) a ideológica/cultural* – este aspecto é fundamental, pois a maneira como se percebe, valoriza e se relaciona com a natureza vai dar o referencial de ação sobre o meio ambiente, assim a atitude pode ser preservacionista ou predatória.

Quando pensamos em uma crise ambiental, na verdade estamos nos referindo ao conjunto de mudanças fundamentais de caráter negativo em cada uma das esferas constituintes da questão ambiental. Em termos sociais, há de se evidenciar que o desemprego estrutural avança em todo o planeta e, de acordo com Dupas (2005), as desigualdades sociais tornam-se cada vez maiores; a capacidade de suporte da natureza, dia-a-dia dá sinais de exaustão devido à pressão antropogênica no intuito de se apropriar dos seus recursos. Por sua vez, em termos políticos o Estado-nação sofre uma crise de legitimidade, não conseguindo cumprir sua tradicional função de redistribuir renda através dos serviços de saúde, educação e previdência (HOBBSAWM, 1999) e (CASTELLS, 1999).

Quanto ao desenvolvimento da tecnologia, apesar dela trazer diversos benefícios à humanidade, também trouxe consigo o desemprego estrutural, poluição, criação de armas de destruição em massa, a discutida capacidade de manipulação genética, entre outros malefícios. Isso leva a um debate, não sobre a tecnologia em si, mas do uso que se tem feito e a que setores da sociedade serve o desenvolvimento tecnológico. A esfera econômica deve ser entendida associada à questão tecnológica, pois os atores econômicos se utilizam do domínio da tecnologia para comandar as redes globais e, assim, explorar os territórios, pouco se preocupando com o meio ambiente – essa

preocupação só existe como parte integrante de estratégias de competitividade, como será apontado posteriormente. Por último, é mister destacar-se a esfera ideológica/cultural que também se transforma seguindo a lógica capitalista potencializadora do desejo consumista do ser humano. Vale lembrar que os atores econômicos, utilizando-se do domínio da tecnologia, criam produtos, aperfeiçoam campanhas publicitárias e induzem a sociedade ao consumo, criando necessidades virtuais. Dessa forma o “ter” sobrepõe-se ao “ser”, de maneira que determinados valores se perdem, tornando a sensibilização com questões pós-materialistas, entre elas as ambientais, muito vagas.

Todas as esferas destacadas – social, ecológica, política, tecnológica, econômica e ideológica/cultural – estão interligadas e vão atuar de maneira decisiva na depleção da natureza. Sendo assim, a problemática envolvida com a degradação dos sistemas naturais aparece muito mais complexa que a destruição em si e as vias de soluções se tornam extremamente difíceis. A questão ambiental está relacionada a toda a estrutura de funcionamento do sistema social e econômico. Portanto, medidas em favor da preservação natural devem, realmente, ser multifacetadas e incluir todos os agentes e fatores com capacidade de participar e dar uma contribuição positiva.

Se a crise ambiental é multifacetada, os movimentos ambientalistas também devem ser multifacetados e abranger todos os segmentos da sociedade. Nesse raciocínio, Viola (1992;1996) e Ferreira (1998) classificam a onda ambientalista – pelo menos no Brasil – como multissetorial, envolvendo estruturas governamentais, sociedade civil, cientistas, empresários, artistas, entre outros. Assim, gradativamente, o ambientalismo vai ganhando

importância no país igualmente ao que tem acontecido na maior parte dos países do mundo. Ao passo dessa importância, o movimento vai se inserindo nos mais diversos setores da sociedade sensibilizados por uma série de catástrofes naturais e a acentuada queda na qualidade ambiental e, conseqüentemente, na qualidade de vida dos indivíduos. Obviamente, o impulso ambientalista não tem a mesma motivação em todos os setores. Segundo Layrargues (1998), o setor empresarial busca um desenvolvimento menos agressivo à natureza como um fundamento estratégico para obter ganhos em competitividade. Governos cedem à pressão da sociedade civil, à própria pressão no interior do aparato governamental e à pressão do capital. Portanto, o ambientalismo surge como fenômeno multissetorial e com estímulos variados.

Considerando o ambientalismo como multifacetado, multissetorial, globalizado – já que a preocupação com o meio ambiente acontece no mundo todo – e de ação local – pois a materialização das ações é localizada – acreditamos que as mudanças em benefício da qualidade ambiental e do equacionamento da crise aventada, deva seguir o caminho de mudanças estruturais na configuração e ordenação da sociedade afim de que as medidas tomadas possam ser legítimas e duradouras. Nesse sentido, não causa estranheza a sugestão de considerar na classificação de desenvolvimento das nações, entre outros indicadores econômicos e sociais, a qualidade ambiental, como acontece em alguns países europeus.

A inclusão mais ou menos recente do conceito de desenvolvimento sustentável, mesmo não propondo o reordenamento da classificação das nações sob a ótica ambiental, mostra-se do ponto de vista conceitual, capaz de

inserir novos elementos nos quadros políticos, econômicos e sociais voltados a um maior compromisso de interação recíproca com a qualidade natural. O principal lema do desenvolvimento sustentável que gira em torno de satisfazer as necessidades atuais sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras, mostra a preocupação em um escala temporal importante, porém digna de questionamento. Como satisfazer as necessidades atuais se estas são crescentes e estimuladas pelo sistema capitalista? A resposta poderia seguir o caminho que nos leva ao desenvolvimento tecnológico. Entretanto, se seguirmos esta trilha seremos levados a fazer um questionamento em escala espacial. Como se daria a inclusão das áreas mais pobres do planeta sem capacidade de acesso à tecnologia? Através de transferências beneméritas, ou exploração territorial agravando as desigualdades?

Neste aspecto, é bom lembrarmos Rodrigues (1998) quando afirma que a questão ambiental é uma relação homem-natureza, mas também homem-homem e que neste sentido o produto e reprodução dessa relação também deve ser considerado como ambiental.

Por esta razão, reiteramos a busca da sustentabilidade e superação da crise ambiental como uma mudança nas estruturas econômicas, políticas e sociais. Serres (1991) fala da necessidade de instituímos um contrato natural. Assim como um contrato social entre os seres humanos permitiu ao homem deixar o estado da natureza primitiva e formar a sociedade, desenvolvendo-se a partir daí, é necessário que exista também um contrato natural para que a sociedade possa continuar a evoluir. Para o autor supracitado, é fundamental

que exista um equilíbrio entre os sistemas naturais e os conjuntos humanos e sociais, elevando-se a relação entre ambos e permitindo a sustentabilidade.

Em termos de sustentabilidade, as cidades, como palco de graves problemas ambientais, grande aglutinadora da população e dos principais atores hegemônicos, assim como, dos grandes movimentos de massa, deve receber uma atenção especial em seu desenvolvimento. Portanto, cabe agora destacar a questão da sustentabilidade urbana.

## 2 – A sustentabilidade urbana

*“A dimensão ambiental e a dimensão social são indissolúveis”*

Gustavo Krause  
(Ex-ministro do meio ambiente, dos recursos hídricos e da Amazônia Legal)

Impulsionada pelo êxodo rural, como resultado de uma série de fatores sócio-econômicos, a população urbana ultrapassou a população rural no Brasil já na década de 1970 e, desde então, não parou mais de crescer. Este crescimento constante e caótico da população urbana trouxe consigo uma série de problemas sócio-ambientais como: favelização, ocupação de áreas inapropriadas – várzeas de rios, vertentes de montanhas, áreas de proteção –, crescimento do desemprego, aumento da violência urbana, congestionamentos quilométricos, montantes de resíduos sólidos urbanos cuja coleta, transporte e destinação final atormentam os administradores públicos, entre outros males que afligem toda população urbana. Estes problemas são comuns a todas as cidades, obviamente que respeitadas as características inerentes a cada uma, porém concordamos com Souza (2000) quando afirma que,

O tamanho de uma cidade não é causa essencial dos problemas urbanos, pois cidades com tamanhos idênticos podem apresentar níveis distintos de qualidade de vida. O que importa é a natureza da urbanização e dos processos que a (de) formam, o que pressupõe a consideração das relações sociais em diferentes escalas (p. 313).

Acreditamos que quanto maior as dimensões das cidades e de suas densidades demográficas, assim como o tipo de sítio em que ela se encontra assentada, maior o desafio para o seu planejamento e gestão. Porém, não podemos atribuir ao fato de uma cidade possuir população numericamente superior a de outra, que sua qualidade de vida seja inferior, já que estas não são variáveis necessariamente dependentes. Pois, se centros maiores

apresentam maiores desafios e dificuldades, também trazem maiores possibilidades de resolvê-los.

Certamente, todos esses conflitos afetam de maneira decisiva a qualidade de vida da população. Para pensarmos na questão da sustentabilidade do espaço urbano é mister atrelarmos a sustentabilidade ecológica a sustentabilidade social e econômica.

não é possível pensar uma política ambiental urbana no Brasil sem relacioná-la imediatamente a uma política social, pois a equação urbano-ambiental nas nossas cidades é absolutamente conectada com o tema da exclusão social. Isso se dá sobretudo devido ao contexto de extrema desigualdade econômica, social e política no qual nossas cidades se constituíram (ROLNIK, 1997, p. 20).

A apropriação do espaço urbano por apenas alguns atores dominantes que o utilizam para a reprodução do capital, levando a população mais pobre à segregação sócio-espacial, é um fator que deve ser combatido já que nessa estrutura torna-se praticamente impossível a construção de um ambiente urbano sustentável. Wilhelm (1997), comentando sobre a conferência Habitat II em Istambul na Turquia, também segue a mesma linha de raciocínio destacando que,

na conferência das Nações Unidas sobre o futuro das cidades, em Istambul no ano passado [1996], ficou muito aparente que é impossível, se analisarmos nossa vida em cidades, pensar que meramente preservando recursos naturais se garanta a sustentabilidade do desenvolvimento urbano (WILHEIM, 1997, p. 06).

A busca pela maior equidade entre os indivíduos que habitam o urbano constitui-se num dos pontos principais para alcançar uma melhor qualidade de vida e um ambiente mais saudável para desenvolver as atividades humanas. Este nosso posicionamento não significa que atribuamos à pobreza os problemas ambientais das áreas urbanas. De fato, existe tanto a poluição e a

degradação por conta da miséria como pela riqueza. Ambos contribuem para a geração de impactos ambientais. Entretanto, como salienta Souza (2000), a população mais abastada consegue escapar, mesmo que momentaneamente, dos efeitos negativos diretos gerados por eles. Graças à tecnologia, um empresário pode instalar um empreendimento poluidor em uma localidade e, tranqüilamente, residir em outra área, escapando dos efeitos deletérios de sua própria poluição. Logicamente, sendo a natureza um sistema interligado, indiretamente este empresário também será prejudicado. Já a população mais pobre, não possuindo os meios suficientes para driblar estes problemas, receberá de maneira direta tanto sua própria poluição como a poluição gerada pela população mais rica. Observados por este ângulo, o espaço urbano não é nada democrático, tão menos igualitário. Sendo assim, estruturado da forma como está, tem poucas possibilidades de realmente se tornar social e ambientalmente sustentável.

O meio sócio-econômico deve ser, de alguma forma, um aspecto central das discussões ambientais, pois o que está em jogo não é simplesmente a preservação, mas sim como os homens, de forma individual ou em grupos, ao apropriarem-se da natureza para satisfazerem suas necessidades, estabelecem formas diversas de conflitos expressos na segregação dos benefícios que o bem estar deveria lhes proporcionar. O caminho da abordagem ambiental tem que passar pela busca do entendimento de como se articula a estrutura das relações sociais (SOUZA, 2001, p. 259).

A questão do meio social e econômico passa a ser uma questão fundamental, mas também devemos destacar a questão do meio físico/natural que é tão importante quanto o social e o econômico, já que devemos possuir uma visão holística do espaço urbano e da busca pelas vias necessárias para se conseguir sua sustentabilidade.

## 2.1 – A cidade e a natureza

Assim como os aspectos sócio-econômicos, acreditamos ser fundamental avaliarmos e considerarmos os sistemas naturais presentes no sítio onde a cidade está construída para, assim, buscarmos o desenvolvimento sustentável dos assentamentos urbanos.

É importante destacarmos que as cidades constituem-se sistemas abertos, necessitando de *inputs*, como por exemplo matérias-primas e energia, e gerando *outputs*, como por exemplo produtos industrializados e tecnologias. Wolman (1972) afirma que os centros urbanos realizam um verdadeiro metabolismo, em que os *inputs* são processados no interior da cidade, dando origem à produção de bens, serviços e informações e, ao mesmo tempo, gerando resíduos, ou *outputs*, como ele os denomina. Sendo assim, as cidades não são auto-sustentáveis pois precisam de uma série de fatores alheios aos seus limites territoriais para o seu funcionamento.

Partindo desse pressuposto, percebemos que as cidades necessitam de uma base territorial produtiva e receptora que extrapola seus próprios limites físicos para a obtenção de seu desenvolvimento. Alberti (1997) calcula que Nova Iorque necessita de uma área quatrocentas vezes maior que seus limites físicos para sua manutenção. Rees e Wackenmagel, citados por Alberti (1997), afirmam que esta área, denominada de “pegada ecológica” (*ecological footprint*), quintuplicou por habitante nos países industrializados no século XX.

Logo, percebemos que falar de sustentabilidade urbana implica em considerar uma área que extrapola os limites das cidades. Isso acontece porque os *outputs* urbanos não são somente de produtos desejáveis, mas também de indesejáveis, como os resíduos sólidos urbanos ou a poluição

atmosférica, por exemplo. Os *inputs*, da mesma forma, podem ser nocivos para a natureza de uma maneira geral já que a necessidade de minérios, grãos, madeiras, entre outros produtos, irão gerar sérios impactos ambientais nas mais diferentes áreas, muitas vezes distantes do centro urbano consumidor.

De fato, as cidades têm se transformado em áreas *core* de um modelo de desenvolvimento que é insustentável em sua estrutura. Portanto, a sustentabilidade urbana depende da reestruturação do atual modelo de desenvolvimento como um todo. Neste ponto, cabe o questionamento feito por Rodrigues (1998) sobre o que é e a quem serve o desenvolvimento.

Leis e D'Amato (1995), citando Laszlo, afirmam que:

A sociedade não é natural nem artificial, mas ambas as coisas: um sistema complexo que não pode ser reduzido a nenhum de seus aspectos. A sociedade humana está situada e depende tanto da biosfera como da cultura (p. 78).

Idéia semelhante tem Grinover (1994) quando traz o conceito de ecossistema urbano dividido em sistema natural e cultural. O mesmo autor, avança dizendo que ambos os sistemas são desenvolvidos em um ambiente físico cujos principais componentes são: *i)* ambiente litológico; *ii)* ambiente atmosférico; *iii)* ambiente hidrológico; e *iv)* ambiente biológico, seguindo a idéia sistêmica de Sotchava.

Concordamos com os autores supracitados quando estes afirmam que a sociedade depende da biosfera para se sustentar e se desenvolver e, ao mesmo tempo, necessita da cultura para sua reprodução e organização. Porém, os aspectos culturais que reproduzem nossa sociedade, têm ignorado a biosfera como se não dependesse desta. Este fato está gerando um comportamento insustentável da sociedade. Mesmo com todo o avanço tecnológico que a sociedade passou, chegando a avançadas técnicas de

clonagem, criação de sementes transgênicas, materiais sintéticos e outros mais, o ser humano ainda depende da biosfera para sua sobrevivência. Neste aspecto, as cidades como áreas primordiais da reprodução cultural da sociedade, são também responsáveis pela manutenção da insustentabilidade.

Voltando a destacar as cidades, Grinover (1994), faz a seguinte colocação:

Polidez, civilidade, urbanização derivam etimologicamente, de vocábulos gregos ou latinos sinônimos de cidade como “polis”, “civitas”, “urbis” e mostram que a sociabilidade urbana foi, há tempo, sinônimo de cortesia, elegância e refinamento. A cidade foi historicamente considerada como sede privilegiada, fundadora de uma civilização, de uma arte de viver. Longe dos campos, ela fascinava pela beleza de seus monumentos, suas inovações, sua modernidade e o modo de vida de seus habitantes (p. 245).

Este fascínio em relação ao urbano, ao lado de outros fatores sócio-econômicos, foi um dos responsáveis pelo êxodo rural que o Brasil passou na segunda metade do século XX. Porém, atualmente o quadro que prospera nas cidades, principalmente nos grandes centros, é outro. A violência, o medo, o desemprego, as enchentes, os desmoronamentos, a poluição – do ar, da água, do solo, visual e sonora –, o trânsito caótico, o lixo e uma gama de outros problemas, mostram a péssima qualidade de vida nas cidades brasileiras e constituem-se fatores de repulsão dos grandes centros urbanos.

Os fatores apresentados mostram a insustentabilidade do ambiente urbano e a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento atual. É necessária uma nova ética em relação à natureza. Como aponta Leis e D’Amato (1995),

A crise ecológica (pensada inclusive sem catastrofismo) não tem alternativas realistas fora de um ambientalismo sustentado numa ética complexa e multidimensional que recupere o sentido da fraternidade, o sentido espiritual da vida social e natural (p. 83).

Fortalecer as instituições democráticas, criar instrumentos de participação popular no planejamento e gestão urbana e buscar formar cidadãos conscientes e comprometidos com o desenvolvimento de seu espaço cotidiano e com a natureza, é imprescindível para alcançar a sustentabilidade urbana.

Sobre as perspectivas quanto ao futuro da sociedade, Ab'saber (1992) faz a seguinte afirmação:

No balanço do fim de um século restaram poucas contribuições positivas para garantir o futuro da humanidade no contexto do planeta que possibilitou o advento da vida. A Educação Ambiental será, com toda a certeza, um dos poucos instrumentos de maior ressonância para a defesa do futuro. E, para re-educação dos pais através da consciência cultural de uma juventude que não admite o imediatismo, odeia a guerra e cultua a justiça social (p. 04).

Percebemos que na afirmação de Ab'saber a questão cultural e comportamental vêm à tona novamente, mostrando a necessidade da conscientização e mudança por parte de toda a sociedade. Dada a realidade que vivenciamos hoje, a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável é um desafio para qualquer nação, seja ela desenvolvida ou subdesenvolvida. Neste aspecto, um dos pontos a ser destacado, dentre os vários existentes, é a questão dos resíduos sólidos urbanos, os quais se constituem em um dos principais problemas ambientais urbanos da nossa época. É dessa questão que passaremos a tratar no próximo capítulo.

### 3 – Os resíduos sólidos no contexto

*“[...] se todos os habitantes da Terra consumirem como os norte-americanos ou europeus, nós precisaríamos de três planetas iguais a Terra para sustentar este nível de consumo. O que se vai fazer, deixar 1/3 da humanidade na miséria absoluta? Mas se aumentar o nível de consumo dessas pessoas dentro dos padrões atuais, fica muito mais insustentável. É preciso reinventar os nossos modos de viver”.*

Washington Novaes

Ao longo de seu desenvolvimento o ser humano sempre se deparou com diversos problemas ambientais, sejam eles de pequenas ou grandes proporções, causados pelo próprio homem ou de origem natural. Ainda hoje, nos deparamos com uma série de desajustes, senão catástrofes ambientais que, apesar da genialidade humana, continuam a afligir a humanidade. De fato, a genialidade e a inventividade humana que sempre se constituíram na promessa de proteção das incertezas da natureza selvagem, criou, através da técnica, tantos produtos que as incertezas e os problemas têm como origem a própria racionalidade criativa humana.

Terremotos, tsunamis e vulcões, obviamente, são sérios problemas para os moradores das proximidades das áreas de ocorrência. Porém, grandes discussões e preocupações giram em torno de problemas globais causados pelo homem como o buraco na camada de ozônio, perda de biodiversidade ou do suposto aquecimento global, cuja origem tem forte participação da ação antrópica e pode trazer conseqüências incalculáveis para a sociedade como um todo, desde o aumento do número de pragas em lavouras ou de epidemias até a maior freqüência e intensidade de furações e a elevação do nível dos

oceanos. Ainda de origem antrópica, os problemas locais, que de certa forma também são comuns em várias partes do planeta, não são menos graves. Assim, perda de solo, micro-clima urbano, assoreamento de rios, os resíduos sólidos urbanos, entre outros, tornam-se cada vez mais graves e urgentes. Nesse contexto, os resíduos sólidos devem ser tratados com especial atenção pois, certamente, constituem-se em um dos problemas que mais inspira cuidados, já que através deles são gerados impactos nas áreas de deposição final, transmissão de doenças, perdas econômicas, custos de coleta e outros problemas que, direta ou indiretamente vão gerar sérios impactos sócio-ambientais.

A produção de resíduos é uma característica inerente ao ser humano, seja devido aos seus dejetos fisiológicos, restos de alimentos, objetos utilizados em seu cotidiano, ou os mais diversos materiais criados na tentativa de facilitar suas tarefas. As sociedades primitivas viviam, sobretudo, da coleta de vegetais e da caça de animais para seu sustento. Os resíduos gerados por essas sociedades pouco ou nada afetavam o equilíbrio natural, pois essa matéria orgânica ou em seu estado natural, e em pequena quantidade, era rapidamente absorvida pelos sistemas ambientais, sem provocar grandes desajustes. Também o semi-sedentarismo, com o abandono das áreas após um pequeno período de ocupação, permitia a recomposição da natureza.

A partir do neolítico (aproximadamente 10.000 e 4000 a.C., no velho mundo) uma série de mudanças começam a se processar na relação do homem com a natureza. Neste período, o homem gradativamente deixou de ser nômade, passando a dominar técnicas de cultivo e o pastoreio. O domínio

dessas técnicas fez o homem interferir muito mais nos sistemas naturais do que tinha feito até então, como argumenta Figueiredo (1995).

Nos locais onde essas primeiras comunidades se fixaram, a pressão sobre a natureza se acentuou, uma vez que o homem passou a utilizar este seu território de maneira mais intensa e houve um aumento populacional nessas áreas.

O sucesso da revolução neolítica, caracterizada pelo desenvolvimento progressivo das atividades agrícolas e pastoris, foi responsável pela significativa multiplicação da espécie humana neste período. As pesquisas arqueológicas revelam um alto crescimento populacional neste período, além de melhoras significativas nas condições de vida do homem e aumento da expectativa de vida. Dessa forma, a revolução neolítica motivou o aumento das concentrações humanas, culminando com o surgimento das primeiras cidades (FIGUEIREDO, 1995, p. 87).

Rocha (1993) argumenta que mesmo com o sedentarismo do homem e a formação das primeiras cidades, sobretudo ao longo dos rios, os resíduos podiam ser facilmente decompostos pela natureza, seja por suas características físicas ou pela grande quantidade de terras ainda disponíveis para a dispersão do lixo gerado. Obviamente, a produção de resíduos pelos primeiros centros urbanos ainda era pequena e a composição dos materiais favorecia a sua degradação no ambiente. Porém, esse fato não impede a afirmação de que problemas advindos do lixo já passavam a existir, sejam eles percebidos ou não pela população do local.

Em vários momentos do seu desenvolvimento histórico, o homem se deparou com sérios problemas referentes a produção e, sobretudo, destinação de seu lixo. O mesmo autor, Rocha (1993), mostra este problema baseando-se em várias citações bíblicas como quando menciona que:

Alguns episódios [bíblicos] podem ser correlacionados ao lixo. Assim, da poeira do chão surgiram mosquitos; partículas do

solo, que Aarão transformou em poeira, caíram sobre o Egito; na praga dos humores, Moisés serviu-se da fuligem dos fornos que, lançada aos céus, poluiu depois o solo; o maná, quando à revelia de Moisés era colhido em demasia, apodrecia de um dia para o outro propiciando a criação de 'bichos', poluindo o ar e o solo (Êxodo 8,9,16) (ROCHA, 1993, p. 17).

A esta citação seguem outras que, desconsiderando a perspectiva religiosa e mística, mostram o problema da geração de lixo na sociedade de épocas passadas.

No império romano, na antiguidade clássica, as condições sanitárias, principalmente nos centros urbanos, também não eram das melhores.

[Em Roma] faltavam as mais elementares precauções contra a doença, na deposição da grande massa de detritos e lixo que se acumulam numa cidade grande; e Roma, nos dias do apogeu do Império, deve ter tido por volta de um milhão de seres humanos, com diferença para mais ou para menos de alguns milhares. Se a deposição de matéria fecal, por meios de carrinhos e em valas abertas, constituía um erro higiênico, que iremos dizer da deposição de outras formas de dejetos e detritos em covas abertas e, não menos, do atirar indiscriminado de cadáveres humanos em tais incômodos buracos, espalhados nos arredores da cidade (MUNFORD, 1965, p. 284).

A peste bubônica, que apareceu na Europa do século XIV, dizimou milhões de pessoas e se proliferou rapidamente devido à existência de uma enorme quantidade de ratos que encontravam um ambiente ideal para se reproduzir, ou seja, lugares imundos sem quaisquer tipos de saneamento. A insalubridade na cidade medieval era, sem dúvida alguma, um dos sérios problemas para a população da época e também causa de muitas doenças, inclusive levando milhares de pessoas à morte, tornando as condições de vida degradantes, como comprova Leguay (1999), referindo-se aos diferentes problemas ambientais nas cidades da idade média.

Munford (1965) faz uma série de referências a respeito dos problemas sobre o saneamento nas cidades ao longo de seu desenvolvimento.

Percebemos que nos vários períodos históricos o lixo apareceu como um problema inerente ao homem, o qual raramente deu a importância devida ao seu gerenciamento, mesmo sendo muito prejudicado por esses resíduos.

### **3.1 – Resíduos Sólidos no Brasil**

Logo após a colonização, as primeiras aglomerações urbanas brasileiras apresentavam uma situação degradante em relação à deposição do lixo. Assim como nas cidades da Europa medieval, não havia a menor preocupação em relação ao saneamento. Atirar todo tipo de lixo nas vias e logradouros públicos era hábito comum, da mesma forma que depositar os materiais fecais em áreas totalmente inapropriadas como ruas e praças. A falta de cuidados com o descarte dos rejeitos se estendia, inclusive, para os locais onde eram abandonados os corpos de animais mortos, sejam eles de grande ou pequeno porte. Nem mesmo os sepultamentos de cadáveres humanos inspiravam maiores cuidados em sua realização. Cemitérios eram instalados aleatoriamente e, em muitos casos, o sepultamento ocorria na própria igreja ou junto a elas.

Transcrevendo o relato do Governador da “Praça de Santos” de 30 de março de 1826, o problema dos sepultamentos dos corpos é exposto da seguinte forma por Rocha (1993):

O terreno de arenito é mui pouco sólido para abrir as sepulturas e os porcos e cães com facilidade cavam o pouco compacto terreno, desenterrando corpos sepultados; mal (sic) cheiro que exala das sepulturas obriga os moradores a cerrar por longo tempo as suas portas e janelas: terras mal socadas, com frestas e fendas, os ossos humanos amontoados na superfície da terra, tão frescos que a eles estão (sic) pedaços de tendões e ligamentos (p. 20).

O citado autor continua descrevendo essa tétrica e macabra atividade dizendo que:

A mesma situação imperava em São Paulo e o então Governador Visconde de Congonhas do Campo solicitava estudos para a mudança dos cemitérios para lugares afastados e a proibição do sepultamento junto das igrejas (p. 20).

É importante destacar que mesmo o problema do saneamento, em suas mais diversas formas, sendo prejudicial a todos não havia a percepção por parte da população dos malefícios causados pelo lixo, portanto em nada mudavam seu comportamento continuando a descartar seus restos a revelia. De acordo com Aizen e Pechman ([199-]), em meados do século XIX na cidade do Rio de Janeiro, o serviço de limpeza necessitava de fiscais para impedir que a população lançasse seu lixo em qualquer lugar. Inclusive existia o desejo – não realizado – desses fiscais, em alguns lugares, de possuírem armas para poder conter a prática do despejo irregular, já que muitas pessoas mostravam-se arredias em cumprir as exigências municipais.

Cronologicamente, o documento mais antigo, segundo Rocha (1993), a tratar do saneamento brasileiro, data de 1556 e relaciona-se à poluição do solo.

O mesmo autor ainda destaca que:

Qualquer consideração sobre os aspectos de saúde pública e saneamento do lixo, na história do Brasil, necessariamente deve ter começo pelos fatos ocorridos durante a colonização iniciada na região sul e sudeste, na capitania de São Vicente, província de São Paulo, cidade do Rio de Janeiro e outros sítios históricos (ROCHA, 1993, p. 18).

Aizen e Pechman ([199-]) no mesmo estudo histórico realizado sobre o saneamento da cidade do Rio de Janeiro, constataram toda a dificuldade apresentada por esta cidade em solucionar seus problemas sanitários. Sobre o Rio de Janeiro destaca-se esta colocação:

A cidade é escura, não tem calçamento e tem um solo propício a constituir grandes lodaçais. Em 1613 o Rio é assolado por violenta epidemia de cólera que irrompe no Campo da Cidade (atual Campo de Santana). O estado sanitário da cidade era péssimo. Medidas rudimentares eram tomadas pelas autoridades para melhorar as condições (AIZEN; PECHMAN, [199-], p. 20).

Obviamente, estas medidas nunca eram seguidas pela população, o que já foi apontado, tornando – e infelizmente ainda torna – a gestão dos resíduos muito mais difícil. As medidas tomadas, normalmente, buscavam coibir o despejo de lixo nos logradouros públicos e tinham caráter punitivo aos que não respeitassem a lei. Isso não quer dizer que as medidas fossem totalmente respeitadas e o equacionamento dos problemas de saneamento lograssem êxito.

Uma das tentativas bem sucedidas que se conheceu no Brasil, visando à reforma e à limpeza urbana – mesmo gerando conflitos –, foi a promovida no Rio de Janeiro no início do século XX.

No aspecto urbanístico, tal impulso [de reforma e saneamento] se efetivou pela autonomia dada ao prefeito Pereira Passos para remodelar a capital – em uma violenta reforma urbana que, ao abrir avenidas e redesenhar a cidade, expulsou da região central levas de trabalhadores que habitavam cortiços e casas de cômodos condenados pelos novos tempos. Já a melhoria das condições sanitárias ficou a cargo do médico Oswaldo Cruz, que assumiu em 1903 o cargo geral de saúde pública. [...] A escolha [de Oswaldo Cruz] não era casual. Varrida por surtos periódicos de febre amarela, peste bubônica e varíola, que se abatiam sobre a população em ciclos contínuos, a capital da República tinha nas epidemias um de seus maiores problemas. A nova ciência da qual Oswaldo Cruz se tornara o representante era, por isso, a resposta desejada pelas autoridades ante a questão da higiene pública – o que fez com que fossem dados a ele plenos poderes para enfrentar a questão (PEREIRA, 2002, p. 16-17).

O poder dado ao sanitarista brasileiro Oswaldo Cruz permitiu-lhe a faculdade de determinar aos agentes sanitários o combate radical contra os vetores transmissores de doenças. Dessa forma, entrar em residências – com

ou sem autorização do morador – para procurar mosquitos e exterminá-los passou a ser prática comum, assim como o pagamento pela captura e entrega de ratos para o serviço sanitário.

Essas medidas radicais surtiram o efeito esperado em relação ao combate à febre amarela e à peste bubônica, já que houve uma notável melhora na limpeza da cidade e a eliminação dos vetores transmissores das doenças. Entretanto, em relação ao surto de varíola o combate não mostrou tanta eficiência devido a sua transmissão se dar através de vírus. Para tentar combater a varíola, Oswaldo Cruz lançou uma campanha de vacinação obrigatória, a qual imunizaria a população. Porém, a vacinação foi rechaçada pela população o que gerou um fato histórico brasileiro muito conhecido – a Revolta da Vacina.

Ao longo do tempo, as medidas que buscavam minimizar ou erradicar os problemas gerados pela falta de saneamento foram se aperfeiçoando. Varrição de vias e logradouros públicos, coleta de lixo domiciliar sistematizada, fornecimento de água tratada, implantação de redes de esgoto, locais específicos e normatizados para a deposição dos resíduos, tudo isso representou um avanço muito grande no saneamento brasileiro, o que permitiu uma melhora geral na qualidade de vida da população.

O fato de haver uma melhora geral no saneamento básico não quer dizer que a questão tenha sido solucionada. Muito há que se discutir e implementar no sentido de avançar na resolução do problema. Tomando os resíduos sólidos urbanos como um fato emblemático da questão, torna-se necessário destacar na atualidade a falta de um plano nacional para a gestão dos resíduos sólidos, programas de coleta seletiva eficientes, assim como uma

definição de instrumentos – legais, econômicos e técnicos – capazes de explorar esta questão e torná-la menos nefrálgica.

No ano 2000, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil produzia uma quantidade de 228.413 toneladas de lixo por dia – incluindo o lixo industrial –, sendo que 21,16% se destinavam a lixões a céu aberto, 37,03% eram depositados em aterros controlados, 36,18% se encontravam em aterros sanitários e o percentual restante, a outras modalidades de destinação – cada uma das formas de deposição final podem ser vistas na tabelas 01.

**Tabela 1 – Produção e locais de destinação final dos resíduos gerados no Brasil em 2000.**

		Valor absoluto (t/dia)	Percentagem
<b>Produção</b>		228.413,0	100%
<b>D e s t i n a ç ã o  F i n a l</b>	<b>Vazadouro a céu aberto (lixão)</b>	48.321,7	21,16%
	<b>Vazadouro em áreas alagadas</b>	232,6	0,10%
	<b>Aterro controlado</b>	84.575,5	37,03%
	<b>Aterro sanitário</b>	82.640,3	36,18%
	<b>Estação de compostagem</b>	6.549,7	2,87%
	<b>Estação de Triagem</b>	2.265	0,99%
	<b>Incineração</b>	1.031,8	0,45%

Fonte: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – IBGE, 2000.  
Org. Rafael Alves Orsi

Em relação as três modalidades de destinação dos resíduos sólidos – lixão, aterro controlado e aterro sanitário – que a tabela 01 apresenta, devemos fazer uma ressalva. Acreditamos que os dados referentes aos aterros

sanitários e controlados estão avultados, pois muitos municípios declaram a existência de aterros, quando na verdade as áreas de deposição de seus resíduos não passam de lixões a céu aberto.

Considerando os dados o IPEA (2005), no ano de 1991, 77,86% da população brasileira era atendida pelo serviço de coleta de lixo. Este número subiu para 91,16% no ano 2000, mostrando um avanço na universalização desse serviço, embora essa situação ainda continue preocupante, afinal são cerca de 18 milhões de pessoas excluídas desse tipo de serviço. Analisando dados estatísticos, dos 5.507 municípios avaliados pelo IBGE em 2000, 5.471 possuíam algum tipo de coleta de lixo, ou seja 99,35% das prefeituras coletavam seus resíduos de alguma forma. Considerando os municípios que possuem coleta de lixo, em 95,5% existe uma área específica para a deposição final desses resíduos, evidentemente que essas áreas qualitativamente deixam muito a desejar, pois, via de regra, apresentam inúmeras deficiências.

É importante analisar também a freqüência com que é feita a coleta. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico feita pelo IBGE (2000), das 5.366 cidades que possuem coleta de lixo residencial, 3.274 fazem coleta diária de resíduos e apenas 225 a fazem uma vez por semana, ou seja 61% e 4,19%, respectivamente. Obviamente, em uma mesma cidade, podem existir áreas cuja coleta seja feita com freqüências diferentes, a depender da necessidade de cada local e, ainda, a efetividade desse serviço pode ser muito discutível, tanto quanto ao universo atendido como a qualidade da coleta.

Analisando-se a partir da frieza dos números expostos, poderíamos concluir que a situação atual da coleta e deposição dos resíduos sólidos no Brasil não é tão grave quanto se aventa. Porém, uma série de questões

carecem de debates, estudos e regulamentação. Nesse sentido, pode-se citar o fortalecimento das cooperativas de catadores de lixo, a taxaço do serviço de coleta, a maior eficiência da coleta de materiais recicláveis e a própria reciclagem, o envolvimento da população na gestão dos resíduos sólidos urbanos, a responsabilidade empresarial sobre o retorno de seu produto à fábrica quando este estiver fora de uso e outros assuntos que poderiam tornar a coleta dos resíduos menos dispendiosa e melhorar a situação do saneamento de uma maneira geral. Dessa forma, o Brasil têm ainda um longo caminho a trilhar com o intuito de sanear melhor o território.

### **3.2 – Situação dos resíduos sólidos na atualidade**

O acúmulo de conhecimentos pelo homem, manifestado através do desenvolvimento de pesquisas e expansão da sua tecnologia, permitiu-lhe criar novos materiais com características muito distintas daqueles até então utilizados.

Inicialmente, quando as comunidades eram menores, a quantidade e a composição do lixo não trazia tanta preocupação, pois sua constituição química era predominantemente orgânica e biodegradável – a agressão ao meio ambiente quando enterrado ou abandonado ao ar livre sem tratamento prévio. Nos dias de hoje, o lixo urbano é produzido diariamente em grandes quantidades e com composição variada, não podendo mais ser enterrado ou abandonado ao ar livre sem tratamento prévio (GONÇALVES, 1997, p. 03).

Estes novos produtos, a natureza artificializada criada pelo homem, como aponta Santos (1997), encontra-se em seu estágio supremo de evolução, portanto, é legítimo afirmar que nunca se produziram tantos materiais e, conseqüentemente, resíduos como na atualidade – sejam eles artificializados ou não. Esses novos materiais em grande quantidade e heterogêneos em

qualidade necessitam de novas formas de gerenciamento, tanto no que tange ao seu reaproveitamento e reciclagem como na sua deposição final.

Como aponta Liebmann citado por Silveira (2000, p. 100)

Não apenas a quantidade como também a qualidade dessa produção [de resíduos], face ao desenvolvimento de novas tecnologias na produção de materiais, têm se tornado uma `dor de cabeça´ para a sociedade. Paralelo a essa produção ocorre o agravante do incremento e concentração da população urbana num período já denominado de `era do consumo´ ou `era do descartável´, ou ainda `era do lixo´.

Essa infinidade de novos materiais criados pelo homem, apesar de facilitar suas atividades habituais, começaram a constituir-se um grande problema a partir do momento em que perdem sua utilidade e há a necessidade de serem descartados, pois, a partir desse instante, advêm a preocupação de determinar onde depositar tais resíduos e o que fazer com eles. Comumente, tenta-se levar os restos do metabolismo da cidade, como Wolman (1972) os define, o mais longe possível das residências dos geradores, livrando-se, dessa maneira, do incômodo trazido pelo mesmo. Cabe salientar que essa solução é momentânea e, em certo momento, o problema virá à tona novamente e em proporções imprevisíveis. Ao pensar dessa forma imediatista de enfrentá-los, na verdade, está tentando-se apenas mascarar o problema, pois os gastos com a coleta e deposição e seus impactos continuam a existir, os aterros cada vez mais saturados geram grandes alterações negativas em seu entorno (tanto os que estão sendo utilizados como os abandonados), áreas impróprias são utilizadas para a deposição, catadores de lixo – inclusive trabalhadores infantis – se multiplicam pelas ruas das cidades e nos lixões, em resumo, todos os problemas sociais, econômicos e ambientais continuam existindo.

Com o rápido crescimento demográfico, o aumento excessivo do consumo e a concentração populacional nas cidades, observado recentemente, a questão do destino final dos resíduos sólidos, assim como o que fazer para minimizar os problemas gerados, ganham notoriedade, já que se percebeu os graves danos representados por esses rejeitos.

A discussão sobre o que fazer com os resíduos sólidos produzidos pela sociedade é algo extremamente importante do ponto de vista social, econômico, político e ambiental (BERRÍOS, 1991). Essa importância se dá uma vez que, o descarte inadequado deste tipo de resíduo pode causar vultosos problemas que perpassam todas as esferas do cotidiano.

O problema da destinação dos resíduos sólidos urbanos atinge a todas as cidades tanto de países ricos como pobres. Obviamente, os países ricos, mesmo gerando maiores quantidades de lixo, detêm maior capacidade de estar enfrentando esses problemas devido aos recursos econômicos existentes, à maior consciência ambiental da população e também ao maior desenvolvimento tecnológico que facilita seu aproveitamento em outras finalidades. Estes problemas tendem a serem mais acentuados à medida que temos concentrações urbanas maiores e, também, o consumo passa a ganhar proporções avultadas.

Assim, esses dois fenômenos – urbanização e aumento do consumo – de uma maneira geral, vêm ocorrendo em todo o mundo, o que tende a agravar os conflitos relacionados aos resíduos sólidos urbanos de maneira global. Este passa a ser um dos grandes problemas ambientais hodiernos para a sociedade e para os administradores públicos que, quer queiram ou não, se vêem

envolvidos pelo dilema do que fazer com os ditos resíduos sólidos e devem buscar soluções para equacionar a questão.

De fato, na maioria das prefeituras os assuntos que envolvem os resíduos sólidos urbanos não são tratados com a atenção necessária. As medidas paliativas são, de maneira geral, superficiais, momentâneas e pontuais não havendo um planejamento integral e real para uma gestão responsável, democrática e eficiente dos resíduos sólidos e nem mesmo uma solução completa e definitiva. Sendo assim, acreditamos na importância do envolvimento da população e sua ativa participação na busca dessa gestão eficiente e democrática.

#### 4 – O Poder Local

*“O surgimento de um novo padrão de ação social capaz de garantir a liberdade e sintonizado com as características de uma sociedade crescentemente igualitária exige a transformação paulatina dos costumes e tradições dentro da própria sociedade civil”.*

Klaus Frey, 2000.

Para começarmos nossa argumentação em favor do poder local como uma peça chave para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, devemos tecer algumas considerações sobre a questão do próprio poder. Assim, começaremos distinguindo poder local de governo local. O governo local é entendido como a unidade básica da administração pública, ou seja, para a nossa realidade poderia ser considerado o município. Obviamente, do ponto de vista pragmático, esta instância de poder é fundamental para a resolução de uma série de problemas, entre eles os ambientais. Já a definição de poder local nos remete a uma avaliação mais detalhada do próprio significado de poder, conceito extremamente complexo e polêmico.

Em uma definição enciclopédica, o conceito de poder seria entendido como ter a possibilidade/capacidade de fazer algo. Tomado dessa forma, o poder existiria por si próprio sendo possível adquiri-lo. Porém, de acordo com Raffestin (1993), não se pode ter poder e sim exercer poder, ou seja, o poder só se dá na relação entre dois indivíduos. Bobbio (1991) também raciocina no mesmo sentido quando afirma: *“não existe poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja”* (p. 934). O que os indivíduos podem possuir, para induzir um outro grupo a tomar decisões de acordo com suas vontades, são instrumentos que permitam o exercício de poder. Porém,

segundo Bobbio (1991), de nada valem esses instrumentos se os indivíduos que sofrem a pressão ou a tentativa de indução não estiverem dispostos a ceder a estes instrumentos.

Dentro dessa lógica, a sociedade civil, como um todo, é ao mesmo tempo indutora e induzida no exercício de poder. Porém, sobre a sociedade atua não só o que Raffestin (1993) chama de Poder – com “P” maiúsculo – que seria um arcabouço de instrumentos de controle explícito da sociedade, por parte do Estado, mas também o poder – agora com “p” minúsculo – que seria uma forma dissimulada de indução e controle da população, não só por parte do Estado, mas também por parte de outras instituições, como: o poder econômico, o poder religioso, o poder midiático, entre outros.

Quanto ao conceito de local devemos entendê-lo como um termo que exprime uma grandeza escalar não absoluta, ou seja, este conceito deve ser relativizado. Para Dowbor (1999) *“o espaço local, no Brasil, é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos”* (p. 10 – grifo nosso). Como percebemos, para este autor, o local, o “topos”, não é fixo quanto a sua extensão. Considerando esta classificação, acreditamos que poderíamos considerar o local, em alguns casos, como uma região ou mesmo o próprio Estado com sua extensão territorial, isso a depender das escalas que estamos tomando como base e de acordo com os objetivos previamente propostos.

É justamente no local que as forças da dinâmica da globalização se materializam e, também neste mesmo local que se reafirmam as particularidades, singularidades e identidades que resistem, ou não, ao movimento da globalização.

Globalização rima com integração e homogeneização, da mesma forma que com diferenciação e fragmentação. A sociedade global está sendo tecida por relações, processos e estruturas de dominação e apropriação, integração e antagonismo, soberania e hegemonia. Trata-se de uma configuração histórica problemática, atravessada pelo desenvolvimento desigual, combinado e contraditório [...]. A mesma globalização alimenta a diversidade de perspectivas, a multiplicidade dos modos de ser, a convergência e a divergência, a integração e a diferenciação (IANNI, 2001, p. 30).

O autor supracitado não pontua a escala local como antagônica à globalização e sim como uma categoria do global onde há um intercâmbio cultural, se bem que alguns modos de vida se destacam e se mostram mais influentes.

Partindo desses pressupostos, o poder local será entendido, neste trabalho, como o poder que emana da sociedade civil organizada ou outras formas espaciais de agremiações em seu local de vida cotidiana, relacionando-se com estruturas superiores, sejam elas públicas – governos municipais, estaduais e federais – e/ou privadas, afim de defender seus interesses. Para isso a sociedade civil pode estar se organizando a partir de seu próprio bairro, este entendido como *“cada uma das partes em que se divide uma cidade [...] para facilitar a orientação das pessoas e possibilitar a administração pública mais eficaz”* (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 380). Neste aspecto, devemos destacar que a eficácia na administração necessita, portanto, do envolvimento da população local.

O relacionamento da sociedade civil com o poder público, em suas três esferas de poder – no caso brasileiro –, deve acontecer de forma legítima, havendo o reconhecimento dos direitos dos cidadãos e buscando uma abertura ao planejamento e gestão compartilhada do território de forma democrática e

transparente. Sobre a democracia participativa a autora a seguir se expressa da seguinte maneira:

A democracia participativa como forma de governo implica a existência de um Estado que não apenas reconhece os direitos de seus cidadãos, mas divide com eles o poder de estabelecer critérios para as políticas públicas. A participação cidadã subentende, portanto, cidadãos informados e participantes, influenciando na formulação e no encaminhamento dessas políticas. Por sua vez, o poder público deve ser plenamente transparente, seus propósitos e ações devem ser explícitos. A clareza de objetivos torna as decisões mais viáveis (PINTAUDI, 2004, p. 170).

O fortalecimento desses poderes locais é um passo importante na consolidação da democracia no país, já que, o envolvimento das pessoas com a tentativa de resolver seus problemas coletivos e cotidianos tendem a, geralmente, gerar práticas democráticas e conhecimentos importantes sobre o funcionamento da política local. Para Arato e Cohen, citados por Jacobi (2000), esta escala de poder configura-se fundamental, pois

Somente uma sociedade civil organizada, diferenciada e adequadamente defendida pode ser capaz de monitorar e influenciar os desfechos dos processos de regulação sistêmica. Ao mesmo tempo, somente uma sociedade civil capaz de influenciar o Estado e a economia pode auxiliar na manutenção de direitos que constituem a condição *sine qua non* da sua existência (p. 16).

Dowbor (1999) também atribui um valor importante ao poder local quando afirma que as decisões tomadas distantes do local onde ocorrem os problemas e os conflitos, ou seja, por um poder centralizado, ou “de cima para baixo”, tem sua eficiência diminuída e dilui-se nas instâncias que permeia. Em relação à participação dos cidadãos visando à transformação social, o mesmo autor, destaca estas organizações comunitárias como um importante eixo de participação, ao lado do eixo político-partidário e do sindical trabalhista.

No que concerne à eficiência das ações a serem implementadas, Jacobi também destaca a participação popular em todas as ações de governo, em

qualquer um dos três níveis de atuação, já que esta vem se fortalecendo a partir da década de 1990 e

[...] se transforma no referencial não só para ampliar as possibilidades de acesso dos setores populares segundo uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado (JACOBI, 2000, p. 11).

A participação popular pressupõe uma sociedade que vive em um regime democrático, ou pelo menos em um processo de democratização. Neste aspecto o Brasil passou por um longo período, de 1964 a 1985, no qual a democracia foi podada de forma violenta, o acesso a informações era restrito e a liberdade de expressão foi sufocada. Para Baquero (2001) o atavismo desse período ditatorial faz do Brasil uma nação com certas características que prejudicam a nossa democracia.

Diniz (2001) destaca que:

A prática de implementação de reformas do Estado sob regimes autoritários teve conseqüências que não podem ser ignoradas. Em primeiro lugar, os longos períodos de fechamento do sistema político criaram condições propícias para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes [...]. Em segundo lugar, sobretudo durante os 21 anos de ditadura militar, da qual saímos há pouco mais de uma década [houve] a valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusivamente de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política (p. 17).

Estimamos que, apesar do espólio do período militar, o Brasil caminha de forma lenta e gradual para a consolidação de sua democracia. Para entender melhor a participação social nas decisões de governo, nos baseamos

em Kinzo (2001), quem divide o processo de redemocratização brasileira em três períodos. Um primeiro, de 1974 a 1982, onde havia um total controle por parte dos militares, sendo o processo conduzido por essa instituição; o segundo período foi de 1982 a 1985 que apesar de ainda ter os militares comandando, outros atores – agora civis – passaram a influenciar este processo; e o terceiro período foi de 1985 a 1990 quando houve a substituição dos militares por um governo civil. Para Telles (1994), a Constituição Federal de 1988 foi um marco para as reivindicações da sociedade civil por mais direitos, liberdade, justiça e equidade, fortalecendo e consolidando o processo democrático no país.

No que se refere ao produto, a despeito de várias imperfeições, a Constituição representou um avanço significativo. Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária (KINZO, 2001, p. 8).

Como podemos perceber, a democracia brasileira avançou no sentido de garantir direitos de participação à população, porém devemos pensar ainda nos limites de uma democracia representativa, a qual domina o cenário nacional e possui muitas deficiências e carências estruturais. É necessário, para estimular a democracia participativa, criar, ou pelo menos fazer valer, os mecanismos já existentes que permitem a participação efetiva da população para muito além das eleições, pois estimamos que a democracia não se materializa unicamente nos atos eleitorais, senão no cotidiano dos cidadãos.

#### **4.1 – Poder Local e Democracia**

A consolidação do sistema democrático e a descentralização administrativa com intuito de fortalecer práticas de gestão compartilhada e as ampliações das bases para o debate popular são fundamentais para o desenvolvimento de uma nação. Mesmo havendo pressão por parte da sociedade civil para que haja a descentralização do poder, esta, de fato, parte dos poderes centrais, pelo menos nas iniciativas preliminares. Para Baquero (2001), a descentralização em processo no Brasil não acontece de forma desinteressada e sim para tentar equacionar as crises que as instituições públicas vêm sofrendo. Obviamente, a pressão popular em busca de maiores direitos e participação nas decisões também tem forte influência neste processo. Mas esta é uma via de mão dupla, onde o poder público e a sociedade civil devem dar sustentação às bases da descentralização.

Castells (1999) argumenta que a crise de legitimação que experimenta o Estado-nação atual, o qual não é capaz de atender as diversas exigências da realidade nacional, faz com que ele descentralize poder para escalas subnacionais, perdendo poder. Essa descentralização acaba abalando ainda mais seu poder de decisão.

O fato do poder de decisão do Estado-nação, em muitos casos, ter sido abalado não quer dizer que a sociedade civil, realmente tenha ganhado total poder de decisão. Dentro do que já foi exposto sobre a classificação de poder feita por Raffestin (1993), as organizações locais da sociedade sofrem a influência de um poder dissimulado, camuflado entre vários outros interesses aparentemente populares, como é o caso do poder econômico, que mesmo sem ser explícito pode levar a decisões por ele almeçadas unilateralmente.

Cabe destacar também que muitas das associações e organizações, as quais buscam o seu fortalecimento, não estão isentas da pressão política exercida sobre elas. Da mesma forma, muitos de seus membros de maior destaque e influência sobre a organização podem ser corrompidos por práticas clientelistas, tão comuns na política brasileira. Isso não se configura como mais um limitante à ação das associações e organizações que fortalecem o poder local, mas sim como um ponto merecedor de atenção dentro das organizações, as quais devem ser transparentes e democráticas em suas administrações.

É importante termos cuidado ao tratar da descentralização do poder e do fortalecimento do poder local, para não o considerarmos de maneira ingênua, como a solução para todos os problemas apresentados na sociedade. Sob estes aspectos, Nunes (1996) levanta uma questão que consideramos importante: “[...] *até que ponto pode-se esperar que a descentralização venha, de fato, a superar as mesmas tensões da forma Estado que a impulsionam neste final de século*” (p. 35).

Na verdade, não buscamos uma antinomia entre poder central e poder local e sim, dentro da extensão de cada esfera, mostrar que a atuação de ambos e em conjunto é importante para a solução de uma série de problemas contingentes na sociedade atual.

A responsabilidade de criar mecanismos e fazer propostas concretas para superar a desigualdade e ampliar as chances de participação popular nos negócios coletivos (como, por exemplo, no planejamento e na gestão das cidades) nos levam a fazer uma crítica, ao mesmo tempo, *radical e qualificada* do Estado. Ou seja, é necessário manter-se vigilante em relação ao Estado capitalista, mas não se devem desprezar as oportunidades que possam aparecer por seu intermédio, pois trata-se de uma instituição potencialmente importante na criação de políticas de distribuição de renda (diretamente ou, por meio do redirecionamento dos investimentos públicos, indiretamente), de regulação das atividades do capital e de

fomento à geração de empregos e renda, entre outras (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 28-29 – grifo do autor).

Percebemos que a ação da sociedade civil organizada, comprometida com as questões que a envolvem, pressionando e fiscalizando o Estado ou os representantes do poder público, pode gerar bons resultados, desde que seja utilizado pelo Estado todo seu arcabouço institucional a fim de dar respostas sérias aos problemas, ao mesmo tempo ser transparente e democrático nas suas ações e estimulando a gestão participativa.

Porém, para que haja a participação da sociedade civil na gestão urbana, alguns requisitos são necessários. Pintaudi (2004), em artigo sobre os conselhos municipais na cidade de Rio Claro/SP, aponta alguns desses requisitos para o desenvolvimento desses órgãos municipais. O primeiro requisito apontado pela autora supracitada é a “vontade política”, pois o governo deve ter a democracia participativa como a base de seu projeto político de governo. O segundo requisito é a existência de um corpo técnico que esteja preparado para dialogar com a sociedade civil e não impor nenhum obstáculo ao pleno exercício da participação. O terceiro é a própria criação do conselho, onde representantes da sociedade e da administração devem ser eleitos democraticamente para ocupar o conselho. Ainda destacando Pintaudi (2004), o conselho uma vez formado deve dotar-se de fluxos de informações entre os membros, esclarecendo, dessa forma, as ações implementadas e os resultados obtidos.

Evidentemente, esses princípios fortalecerão os conselhos, legitimando-os. Guardadas suas devidas características, outras organizações civis que buscam assegurar a democracia participativa também podem ser legitimadas por esses princípios. Sendo assim, devemos nos ater um pouco a estas outras

formas de organização social que vislumbram a participação cidadã na gestão urbana. A seguir nos referiremos a algumas delas.

#### **4.2 – Sobre Orçamento Participativo e Associações de Bairros**

O orçamento participativo municipal e as associações de bairros, ou algo que a valha, são formas pelas quais a sociedade pode se organizar e intervir de alguma maneira na realidade cotidiana que a cerca, participando nas decisões antes exclusivamente das autoridades constituídas através das formas mais tradicionais e excludentes.

Destas formas de participação, a primeira é, normalmente, estimulada pela municipalidade, ou seja, é a Prefeitura que tem a iniciativa e a incumbência de organizar a população para que o orçamento participativo possa realmente acontecer. Porém, se a população não estiver preparada para este tipo de participação, essa experiência pode não ser bem sucedida. Obviamente, como em todo processo de aprendizagem, a população pode levar um tempo para entender o significado e os mecanismos do orçamento participativo e passar a pensar de forma coletiva. Portanto, o despreparo da população *a priori* não se constitui um fator que impeça a promoção do orçamento participativo em um município. Na verdade isso soa como uma desculpa para não promover a abertura participativa da população e podar os princípios democráticos da gestão urbana.

Para Souza (2004), o orçamento participativo é

uma tentativa de introduzir elementos de democracia direta na gestão da cidade (ou, mais precisamente, do município), permanecendo, como não poderia ser de outro modo, no interior dos marcos institucionais da democracia representativa (p. 99).

Ou seja, dentro das estruturas tradicionalmente consolidadas de democracia representativa é que a instituição do orçamento participativo se destaca como um instrumento democrático de gestão urbana e também não urbana, pois pensamos que as pessoas que vivem em áreas fora do perímetro urbano também têm o direito de reivindicar a inclusão e participação dessas áreas. Porém, o rótulo orçamento participativo pode ser dado a realidades bastante diferentes umas das outras, pois

Trata-se de um universo extremamente heterogêneo no que se refere à consistência dos processos em curso. [...] pode-se dizer que as experiências brasileiras de orçamento participativo vão desde a mera *consulta* (como no caso dos municípios de Mauá e Ribeirão Pires, no Estado de São Paulo, conforme Carvalho e Felgueras, 2000) até a *delegação de poder* (como no caso de Porto Alegre [SOUZA, 2002]), passando pela *parceria* (como no caso de Santo André, também no Estado de São Paulo [...]) (SOUZA, 2004, p. 99).

Pudemos perceber, em escala nacional, três realidades distintas com níveis de participação também bastante diferentes. Não só as realidades e os níveis de participação são heterogêneos, os atores envolvidos no orçamento participativo também se diferem. Para Souza (2004), existem três categorias de atores:

Oportunistas, são aqueles que dizem abraçar a idéia do orçamento participativo mas que, no fundo, não têm um compromisso autêntico e profundo com a participação popular na gestão e no planejamento, só encampando a idéia por razões de cálculo político, [...] subversores, que vêem o orçamento participativo como uma possível contribuição para o desenvolvimento de formas de sociabilidade e uma escola de cidadania e democracia, desse modo ajudando a pavimentar o terreno para a construção de um novo modelo social, mais justo, [...] aperfeiçoadores são os que vêem no orçamento participativo um expediente válido para suplementar e aprimorar a democracia representativa, sem criticar esta de modo radical (p. 103 – grifo nosso).

Além dessas três categorias, existem ainda aqueles que se opõem declaradamente ao orçamento participativo por julgar, dentro de uma visão

retrógrada ou por interesses particulares, a participação popular como um empecilho ao bom desenvolvimento da gestão urbana, a qual deve ser conduzida legitimamente apenas pelos eleitos pela população. Os que se posicionam contra o orçamento participativo e outras formas de agremiações populares, de fato, temem a força que esses órgãos populares poderiam alcançar e que certamente colocariam seus privilégios e *status quo* em risco.

Isso mostra a multiplicidade de realidades que são passíveis de serem agrupadas como orçamento participativo, podendo ele ser realmente comprometido com a democratização da gestão urbana, ou apenas ser uma cortina de democracia que tenta esconder um governo centralizador e autoritário.

Segundo Souza (2001), o orçamento participativo tem sido adotado por vários municípios brasileiros, com resultados preliminares variados, sendo as experiências de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) as mais bem sucedidas. No entanto, nem todos os municípios possuem as características sociais, históricas, econômicas e políticas que favorecem sua implantação, características encontradas nesses municípios.

De maneira geral, é possível distinguir três fatores que facilitam a implantação do orçamento participativo: a) experiências semelhantes antes da democratização do país, ou seja, ainda no período militar; b) aumento dos recursos municipais após a redemocratização; e c) aumento no número de governos de esquerda à frente dos municípios, Souza (2001). Acreditamos que a falta dessas características não inviabiliza o orçamento participativo, porém, aumenta o grau de dificuldade em sua implantação.

Mesmo sendo importante, o orçamento participativo apresenta alguns problemas nas fases de implementação e de funcionamento. Abers, citado por Souza (2001), indica três problemas da participação popular induzida pelo Estado. Primeiro, os grupos mais fortes se sobrepõem aos grupos com menos poder de decisão impedindo sua efetiva participação. Segundo, a grande desigualdade sócio-econômica intra e extramunicipal reinante nos centros urbanos brasileiros que pode funcionar como um obstáculo à participação. Terceiro, a cooptação dos participantes, podendo o poder público controlar as informações e manipular a participação comunitária que, consideramos, não ser difícil de se reverter.

Este se constitui o lado negativo do orçamento participativo, porém devemos nos voltar com mais atenção ao lado positivo dessa forma de governar por constituir-se em um caminho importante e necessário no fortalecimento da democracia brasileira.

Apesar de os recursos destinados ao orçamento participativo ainda serem reduzidos, *vis-à-vis* outros itens do orçamento, a experiência tem mostrado que em um país como o Brasil, o orçamento participativo é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório (SOUZA, 2001, p. 85).

Percebemos que através do orçamento participativo a população tem a possibilidade de estar, de forma democrática, participando da gestão urbana e buscando, apoiada nesse instrumento, auxiliar na resolução de problemas, os quais sejam comuns a uma grande parcela da população.

Outra forma de buscar se envolver, influenciar e participar da gestão do município, se materializa através das associações, conselhos, ativismos de bairros e outras formas de organização reivindicativa. Entendemos que o ativismo de bairro, corresponderia a um tipo de movimento social, o qual é

definido por Castells (1999) como: *“ações coletivas com um determinado propósito cujo resultado, tanto em caso de sucesso como de fracasso, transforma os valores e instituições da sociedade”* (p. 20).

Na atualidade, os ativismos de bairro esgotaram seu poder de fogo, quase desaparecendo. Eles tiveram seu apogeu no final da década de 70 e meados da década de 80, a partir de então, foram perdendo seu fôlego e entraram em decadência (Souza, 2000).

O fim do `milagre econômico brasileiro` já podia ser sentido nos últimos anos da década e, no período de 1977 a 1982, agravaram-se as condições gerais de vida da população, fazendo ressurgir, agora com força renovada, os movimentos sociais de reivindicação (RIZOTTI, 2001, p. 50).

O agravamento das condições sociais, principalmente das classes mais pobres, fez com que ganhassem força os movimentos sociais neste período, os quais buscaram minimizar os problemas enfrentados por eles e que não eram solucionados pelo poder público. Aliás, uma das características dos ativismos de bairros brasileiro parece traduzir-se nos movimentos reivindicatórios, os quais uma vez atendidas suas reivindicações deixam de atuar. Logo após o fortalecimento desses ativismos houve um revés o qual é explicado por Gohn citado por Jacobi (2000) da seguinte forma.

A expansão do associativismo civil urbano começa a sofrer alterações no final dos anos 80, em virtude de dois aspectos não-interdependentes: a aceleração da crise econômica e a perplexidade causada pela institucionalização. Na medida em que setores da oposição ascenderam ao poder local, isso cria confusão quanto à concepção de participação. Os movimentos sociais populares freqüentemente entram em crise de militância, de mobilização, de participação cotidiana em atividade organizadas, de credibilidade nas políticas públicas e de confiabilidade e legitimidade junto à própria população (p. 19).

Souza (2000) aponta mais seis fatores que contribuíram para que o ativismo de bairro gradativamente fosse sendo deixado de lado. a) crises

econômicas, essas se traduzem na preocupação em se garantir a sobrevivência individual e familiar deixando, dessa forma, a militância por melhorias coletivas em segundo plano; *b*) comportamento demagógico ou autoritário das administrações, o que desestimula os ativistas enfraquecendo os movimentos; *c*) migração de ativistas para partidos políticos; *d*) cooptação de líderes dos movimentos; *e*) decepção com os rumos da conjuntura política nacional; *e, f*) indiferença e comodismo da base social.

É interessante notar que ao mesmo tempo que o Brasil foi se redemocratizando os ativismos de bairro foram perdendo o vigor, obviamente por conta dos problemas apresentados, o que levou, infelizmente, a uma deslegitimação desses movimentos e perda de sua identidade. O fato dos ativismos de bairro terem perdido seu ímpeto reivindicatório, não quer dizer que todos os movimentos sociais fraquejaram. Na verdade,

se do ponto de vista econômico a década de 1980 representou a chamada `década perdida`, no plano político ela consolidou um quadro institucional básico de democratização. Daí a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos conducentes à concretização dos direitos sociais definidos na Constituição como uma nova cidadania. Nos anos 1990, além das práticas participativas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgem novos movimentos baseados em ações solidárias alternativas centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana (JACOBI, 2000, p. 20).

A institucionalização da participação popular, através dos mecanismos já apontados, é prevista em grande medida na Constituição Federal de 1988, mostrando os benefícios que a sociedade teve a caminho do fortalecimento da democracia participativa.

### 4.3 – Poder Local e Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos

A gestão dos resíduos sólidos urbanos, compreendida como a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos domésticos, comerciais, entulhos, restos de varrição e podas de árvores, já são de competência de uma escala descentralizada de poder, neste caso o poder municipal. Apesar da responsabilidade pelo serviço ser das Prefeituras, em maior ou menor medida, vemos, normalmente, um poder público municipal ausente, pouco comprometido com a gestão desse assunto e uma sociedade civil alheia ao que acontece com o seu lixo assim que ele é lançado para fora de suas casas. Esta postura é a do indivíduo NIMBY (*not in my back yard*), ou seja, aquela pessoa descomprometida com a qualidade ambiental e social, desde que ela não seja incomodada, sendo este posicionamento o mais comum de ser encontrada em nossa sociedade, Berríos, (2002).

Um avanço no sentido de mudar essa realidade seria a busca do envolvimento da sociedade civil no planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos, ou seja, descentralizar ainda mais o poder para tratar desse assunto, ou melhor dizendo: envolver a sociedade civil como um todo no processo de planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos que ela mesmo gera e deveria participar na busca de soluções neste sentido.

Teoricamente, descentralização tem como objetivos gerais obter mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. Mais especificamente, a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para as funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social do poder público pela população organizada (JACOBI, 2000, p. 36).

Baseando-nos no autor antes citado, procuramos esclarecer que a descentralização de poder buscando o envolvimento da sociedade civil, não tem a menor pretensão de tentar substituir o poder público, seja em qualquer

uma das esferas que estivermos tratando – município, estado ou federação. Se assim fosse estaríamos nos aproximando de um modelo neoliberal de descentralização, o qual tira do poder público suas responsabilidades e as transmite ao encargo da sociedade civil, tenha ela condições ou não de arcar com essa responsabilidade, Felicíssimo (1994). A idéia defendida é sobre a necessidade da união entre o poder público e a sociedade civil para o equacionamento das questões públicas. Porém, dado o descomprometimento da população frente a estes problemas, o estímulo para a população começar a se envolver nessas questões deve partir, primeiramente, do poder público. Isso não quer dizer que manifestações autônomas, independentes dos estímulos do poder público, não possam surgir frente ao agravamento dos problemas ambientais, em especial dos resíduos sólidos urbanos.

O poder público municipal poderia, e deveria, estimular a participação da sociedade civil no planejamento e na gestão urbana através do fortalecimento de associações de bairros e outras formas de agremiações, criando canais de participação popular, levando informações referentes aos resíduos sólidos, de uma maneira geral e, também sobre a própria realidade vivida no local. Nesse sentido, além da institucionalização e reconhecimento das associações de bairros, o trabalho de educação para a democracia é muito importante. Indivíduos pouco politizados e sem a consciência do sentido da democracia, dificilmente conseguirão pensar de maneira coletiva e, dessa forma, a busca de uma democracia participativa torna-se prejudicada. O governo e seus órgãos competentes devem estimular a participação e assim, gradativamente, fortalecer a conscientização política da sociedade. A democracia em nível local passa a ser fundamento para o fortalecimento da democracia em todo o país.

Frey (2000), baseando-se em Tocqueville, destaca a valorização dessa politização em âmbito local, pois

Esta pode proporcionar a solidariedade indispensável para a estimulação da virtude cívica e para a preservação da liberdade política. Além disso, ele [Tocqueville] atribui ao engajamento do cidadão em nível local valor fundamental não apenas para a democracia local em si, mas também para dar sustentação à democracia no nível nacional (FREY, 2000, p. 90).

No caso dos resíduos sólidos urbanos, além dessa educação política para a população, da transparência das administrações e a difusão das informações, é necessário, ainda, um consistente programa de educação ambiental, já que para se pensar em soluções é necessário o conhecimento primeiramente dos problemas.

Consideramos oportuno agregar a formação de comissões, grupos ou comitês, com a participação de representantes da sociedade civil, como um outro fator importante para tratar mais especificamente da questão dos resíduos sólidos urbanos. Essas comissões e comitês acompanhando o desenvolvimento das ações de planejamento e gestão dos resíduos sólidos, certamente poderão difundir as informações obtidas, estimular e facilitar a participação popular.

Em princípio, poderíamos pensar que o fato do Paço Municipal estimular a participação popular no processo de planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos seria mais um ponto de preocupação para os técnicos da prefeitura e para os políticos do que propriamente uma ajuda efetiva para o desenvolvimento do serviço. Porém, dentro de uma forma moderna e democrática de se governar o que é público, a participação popular apresenta características fundamentais para se buscar transparência, obter contribuições através de suas parcerias e sugestões, dar eficiência e legitimidade às ações e

fortalecer a democracia, Felicíssimo, (1994); Jacobi (2000; 1990; 1983); Dowbor (1999).

É preciso ter em mente que esta participação enfrenta fatores limitantes se formos pensar em uma democracia plena, que busque alcançar, conforme Castoriadis apud Souza (2004), um projeto de autonomia, tanto uma autonomia coletiva quanto individual<sup>1</sup>. Porém, apesar de suas limitações é importante destacar que este se constitui praticamente no único caminho para a consolidação da democracia plena, ainda pouco explorado no nosso país e com grande potencial de expansão. Nesse aspecto, gradativamente, a tendência parece indicar que se produzirá um maior envolvimento da população com as questões urbanas que lhes são inerentes enquanto habitantes de um espaço em comum.

#### **4.4 – A Contribuição da População**

A participação popular se constitui num importante fator para melhoria dos serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos urbanos, assim como para outras atividades, isso porque ela pode deixar de ser paciente do processo de planejamento e gestão e receptora dos problemas para se transformar em agente modelador de soluções. Sem dúvida, a população deve envolver-se com maior afinco com a gestão dos resíduos domiciliares, pois

dentro da tipologia dos resíduos, geralmente o lixo doméstico se perfila como o de mais difícil gerenciamento. A grande quantidade gerada, a variedade dos materiais componentes e a produção a ser levantada constantemente complicam bastante a aplicação de um bom serviço (BERRÍOS, 1997, p. 236).

---

1. De acordo com Castoriadis apud Souza (2004) *autonomia coletiva* é a existência de instituições que assegurem, o mais possível, uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos participarem de processos decisórios relativos a assuntos de interesse coletivo. *Autonomia Individual* é a capacidade de cada indivíduo de modelar sua vida e abraçar causas e projetos largamente de acordo com seus desejos e suas inclinações, sobre fundamentos que vão da saúde física e mental até o acesso a meios adequados de provimento da satisfação das necessidades materiais básicas, passando pela ausência de opressão.

Isso não significa que a população deve ficar alheia às outras tipologias de resíduos sólidos urbanos como, o dos serviços de saúde, o industrial e os especiais. Em relação a estes, os quais competem ao gerador gerenciá-lo, a população deve estar atenta e fiscalizar se as normas técnicas e o arcabouço jurídico estão sendo cumpridos de maneira satisfatória. Caso as normas estejam sendo negligenciadas, a sociedade deve posicionar-se de maneira crítica e pressionar o poder público e também o próprio gerador dos resíduos para que os responsáveis se enquadrem às normas legais.

A respeito dos resíduos domiciliares, a população precisa estar atenta e exigir um serviço de coleta que seja eficiente, empregando tecnologia adequada para tal objetivo, pois comumente o que se vê são caminhões compactadores prensarem resíduos úmidos pelas vias públicas derramando o chorume proveniente deste lixo pelas ruas, o que traz uma série de transtornos à população que mora, frequenta ou se desloca por estes lugares. Em outros casos, há veículos antigos e ineficientes causadores de outros transtornos à população cidadina. A ação negligente, por parte dos executores do serviço de coleta e transporte dos resíduos sólidos urbanos, geralmente ocasiona vários inconvenientes para os cidadãos, como: o mau cheiro exalado pelos líquidos derramados no solo, o acúmulo de insetos e animais nocivos aos seres humanos, a poluição visual, o risco de contaminação por qualquer um dos elementos encontrados no chorume e até mesmo acidentes com os veículos, catadores nos lixões ou os funcionários responsáveis pela coleta.

Um dos pontos que merece atenção na busca pela melhor qualidade na gestão dos resíduos sólidos urbanos é a exigência, por parte da população, da

implantação de um sistema de coleta seletiva para a cidade, seja através de pontos de entrega voluntária (PEV's) ou da coleta porta-a-porta. Em ambos os casos, a população possui um papel importante, como de zelar pelos PEV's e estar atenta para denunciar atos de vandalismo ou qualquer outra prática que venha a prejudicar os postos. No caso da coleta porta-a-porta, respeitar os esquemas de horários pré-estabelecidos, as características de acondicionamento dos resíduos sólidos e as modalidades para a coleta seletiva. Tanto em uma quando em outra modalidade, a população deve envolver-se efetivamente com a coleta seletiva, para o bom desenvolvimento da iniciativa. Como destaca Cortez (2002), o envolvimento da população nos esquemas de coleta seletiva é fundamental para o desenvolvimento do serviço.

Se o cidadão participa do planejamento e da elaboração das leis, torna imperiosa sua participação também na fiscalização e controle, que deixam de ser meramente burocráticos e legalistas, para assumir caráter de controle de resultados, o controle social (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2001, p. 40).

Exigir das autoridades municipais a prestação de contas de forma clara e inteligível, tanto sobre a coleta seletiva quanto a convencional, é uma outra forma da sociedade se envolver com a coleta, pois a partir desses dados e, obviamente, da realidade cotidiana, pode-se questionar a eficiência do serviço e buscar as melhorias pertinentes.

Pensando dessa maneira, apesar da população estar estruturada para agir/reivindicar localmente, ela não pode perder de vista o conjunto integrado de sua cidade. Assim, uma sociedade civil atuante e crítica deve exigir serviços de qualidade que vão além de seu espaço cotidiano imediato, como por exemplo áreas de deposição final de resíduos sólidos com características físicas e técnicas que preservem o meio ambiente. Da mesma forma, pensar

sobre questões mais amplas que extrapolam o universo do município, mas que direta ou indiretamente vão influenciar seu cotidiano, como por exemplo a lei dos resíduos sólidos urbanos ou a tributação sobre os materiais reciclados, também deve estar na órbita de discussões da sociedade civil organizada.

Como apresentamos no início deste capítulo, o poder é algo que se materializa na relação entre os mais diversos atores sociais, pressupondo-se a existência de alguns instrumentos que permitam um ator sobrepor sua vontade ao outro. Dentre os dois atores que apresentamos – a sociedade civil local e o poder público – cabe um questionamento: quais instrumentos a sociedade civil local possui concretamente para exercer influência sobre o poder público? Levantamos o questionamento sobre a sociedade civil, pois os instrumentos legais de controle do poder público já são bem conhecidos, como todo o arcabouço jurídico – é importante salientar que este não só outorga poder, mas também restringe a ação do poder público –, o poder econômico, o controle de informações e até mesmo as instituições públicas responsáveis pela formação básica da sociedade.

Em favor da sociedade civil, uma vez que esta esteja organizada, há instrumentos legais os quais permitem sua ação sobre o poder público como é o caso das ações civis públicas, iniciativas populares propondo projetos, plebiscitos, referendos, todos importantes para pressionar os órgãos públicos e tentar fazer valer a vontade popular. Ainda temos o sufrágio universal – voto direto – que até o momento é a principal conquista da democracia representativa no país e no mundo. Esta pressão sobre o Legislativo e sobre o Executivo representa um dos principais instrumentos para que a sociedade civil faça-se ouvir e possa exercer o poder que é inerente a ela sobre as decisões

que dizem respeito ambiente urbano. É importante reforçar mais uma vez a necessidade da união entre o poder público e a sociedade civil, concentrando forças para a resolução dos problemas urbanos. Ao mesmo tempo que sociedade civil deve buscar a participação e fazer ouvir suas reivindicações, ao poder público cabe a faculdade de criar mecanismos democráticos de participação, estando aberto ao planejamento e gestão participativos. A este respeito os orçamentos participativos, através de investimentos específicos na área de saneamento básico, em especial os resíduos sólidos urbanos, podem estabelecer prioridades capazes de dar ímpeto à gestão desse setor.

Encerramos este capítulo cômicos de que a participação da sociedade civil é fundamental para um planejamento e gestão democrática e eficiente em relação aos resíduos sólidos urbanos. Porém, também temos ciência de que em um país marcado por autoritarismo e violência em seu passado recente e práticas clientelistas e paternalistas em sua política, essas mudanças serão graduais e demandarão “vontade política” e tempo para o amadurecimento da população no jogo democrático.

## 5 – Gestão Democrática e Pressupostos do Estatuto da Cidade

*“As cidades oferecem maiores oportunidades para alcançar economias de escala e o uso mais eficiente dos recursos naturais. Além, disso, verifica-se que o modo como as cidades são planejadas e gerenciadas é muito importante para a sustentabilidade”.*

Marina Alberti, 1997.

Devemos destacar, antes de explicitarmos a vocação democrática do Estatuto da Cidade, o que vem a ser esta lei de âmbito federal e qual sua importância como um instrumento de gestão urbana no Brasil.

### 5.1 – Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade – a Lei federal 10.257 de 10 de Julho de 2001 (anexo 1) –, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais estão relacionados a aspectos gerais referentes às cidades (estes artigos podem ser encontrados na íntegra no anexo 2 deste trabalho). O processo para a criação desta lei foi um tanto quanto demorado, seguindo um tortuoso e lento caminho nas instâncias legislativas, como a maior parte das leis brasileiras que tratam de questões polêmicas e com potencialidade para ferir o *status quo* de uma elite dominante, detentora e utilizadora do espaço urbano como uma forma de acumular capital.

A discussão sobre o Estatuto da Cidade começou com o Projeto de Lei 181/89 apresentado pelo Senador Pompeu de Souza. Este Projeto de Lei, na Câmara dos Deputados sob o nº 5.788/90, passa a tramitar de maneira lenta até 1997, quando consegue sua aprovação pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio, e, no ano seguinte, foi aprovada pela Comissão de

Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Em 1999 a citada lei foi aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, indo para a avaliação da Comissão de Constituição Justiça e Redação – para análise dos aspectos legais e constitucionais –, sendo aprovada em 2000. Após a aprovação na Câmara dos Deputados o projeto volta para o Senado para apreciação final (Braga, 2000).

Percebemos que desde sua apresentação em 1989 até 2001, quando foi aprovado, o Estatuto da Cidade percorreu longos treze anos, que certamente, custaram caro às cidades brasileiras no que concerne a sua organização, pois foi perdido um tempo demasiadamente longo enquanto os problemas urbanos se agravavam. Uma vez aprovado o Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional, cabe agora aos governos municipais buscarem a adequação aos seus pressupostos e utilizar os instrumentos urbanísticos regulamentados por ele para tentar construir uma cidade mais justa e sustentável em termos sócio-ambientais. O Estatuto da Cidade traz uma série de instrumentos legais, sejam eles políticos, jurídicos, tributários ou financeiros, que permitem ao gestor público várias ações a fim de organizar o espaço urbano. A seguir, apresentamos um quadro com os principais instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

#### **Quadro 1 – Instrumentos Urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade**

<b>Instrumento Urbanístico</b>	<b>Características Gerais</b>
Planos Diretores	Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, utilizando-se de uma série de instrumentos para cumprir esta sua função.
Participação Popular no	Não se caracteriza estritamente como um instrumento, mas é condição básica para a

(Continua)

(Continuação)

Planejamento	legitimidade das políticas de planejamento urbano. Ela não deve ter apenas caráter consultivo e, sim, executivo e decisório.
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	Tem como objetivo ordenar a cidade para que as propriedades possam cumprir sua função social e impedir a especulação imobiliária. Os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados estão sujeitos a ação desse instrumento.
IPTU Progressivo no Tempo	Dentro do Estatuto da Cidade ele funciona como um instrumento de “penalização” ao contribuinte que, obrigado a fazer determinada ação em sua propriedade, não cumprir a determinação e/ou lei. Ele se constitui em majoração da alíquota de imposto, cujo percentual não poderá ser superior a duas vezes o valor do ano anterior, sendo 15% a alíquota máxima.
Desapropriação com pagamento de Títulos	O município poderá através desse instrumento desapropriar, mediante pagamento com títulos da dívida pública, um imóvel que após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo não tenha cumprido o parcelamento, edificação ou utilização do seu imóvel.
Usucapião Especial de Imóvel Urbano	Este instrumento prevê que áreas urbanas de até 250 m <sup>2</sup> que forem ocupadas por, no mínimo, 5 anos ininterruptos estarão passíveis de aquisição pelos ocupantes desde que esses não possuam outros imóveis. Essas áreas devem estar sendo utilizadas para própria moradia e não podem ser públicas.
Direito de Preempção	Este instrumento dá ao poder público a preferência na compra de áreas que sejam importantes para a implementação de projetos urbanísticos, sejam eles habitacionais de interesses sociais, implantação de novos equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços de lazer e áreas verdes ou para proteção ambiental.
Outorga Onerosa de Direito de Construir	Este é um direito dado a um proprietário para construir acima dos limites definidos em lei urbanística, podendo tanto ser sobre o solo como no subsolo. Este instrumento é importante para controlar a densidade de ocupação das áreas urbanas.
Operações Urbanas Consorciadas	Este instrumento se constitui em tomar certas medidas em função da necessidade de transformar estruturalmente uma zona a fim de obter ganhos sociais e ambientais, devendo haver um plano que informará o conjunto de medidas e intenções que poderão ser desenvolvidas na

(Continua)

	realização do projeto. Estes projetos não são restritos ao poder público, o qual, na verdade, coordenará os projetos.
Transferência do Direito de Construir	Consiste em autorizar o proprietário de um imóvel urbano a construir ou a alienar o direito de construir numa outra localidade desde que seu imóvel seja requerido pelo poder público para a implantação de equipamentos urbanos, preservação – ambiental, paisagística, cultural ou social – ou servir a programas de regularização fundiária.
Estudo de Impactos de Vizinhança (EIV)	Tem por finalidade averiguar os efeitos negativos e positivos de certos empreendimentos na qualidade de vida da população atingida por estas construções ou atividades, ou seja, quais as implicações desse empreendimento em toda a área onde ele está sendo instalado e desenvolvido.

Fonte: MOREIRA, M.; NETTO, D.T. A.; AMBROSIS, C. (2001)  
 Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade  
 Org. Rafael Alves Orsi

Todos os instrumentos citados acima são importantes para um bom ordenamento das cidades e para a gestão urbana. Cada um deles com suas especificidades vão dar ao planejador um leque variado de oportunidades e mecanismos para fazer a propriedade e os espaços públicos urbanos cumprirem com sua função social, como traz o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Dos instrumentos urbanísticos citados anteriormente, procuraremos nos restringir principalmente aos Planos Diretores, pois estes, como já citados, são os instrumentos básicos da política urbana e balizarão os outros instrumentos, apontando e delineando suas competências e contribuição para a gestão urbana, inclusive a gestão ambiental nesse espaço.

## 5.2 – Planos Diretores

Do ponto de vista funcional, os planos diretores são peças fundamentais para o planejamento e ordenamento das ações sobre o ambiente urbano. Sua obrigatoriedade é prevista no Estatuto da Cidade para os municípios que: a) a população ultrapassar vinte mil habitantes; b) são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) o poder público quiser aplicar os instrumentos de Parcelamento e Edificação Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo ou Desapropriação com Pagamento de Títulos Públicos, d) têm áreas de especial interesse turístico; e e) estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Como aponta Braga (1995) *“o plano diretor é um instrumento eminentemente político, cujo objetivo deverá ser o de dar transparência e democratizar a política urbana”*. Isso não quer dizer que a técnica não tenha um papel importante nos planos diretores, já que a viabilidade de certos projetos passam por questões fundamentalmente técnicas. Portanto, um bom plano diretor deve unir a técnica à política e, dessa forma, propor ações que sejam viáveis e factíveis. Falcoski (2000) diz que um plano diretor deve ser um instrumento de reforma urbana, garantindo sua função social e a propriedade, deve ter um caráter redistributivo, ou seja, inverter as prioridades dos investimentos públicos a fim de buscar maior equidade urbana e ter um planejamento descentralizado e, ainda, deve ser um instrumento de gestão política da cidade em torno dos direitos e garantias urbanas de planejamento participativo da sociedade organizada.

O plano diretor, como indica o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, corresponde a um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Este deve abranger pelo menos áreas temáticas ou de ação como a do uso do solo, a expansão urbana, o parcelamento do solo urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

De início, este documento aparenta ser exclusivamente desenvolvido para gerir o espaço urbano, porém, se for necessária a inclusão do meio rural para o bom desenvolvimento do plano diretor, esta área também pode e deve ser abrangida por este documento, a fim de tornar o planejamento e a gestão urbana mais eficientes.

Leite (1991), apud Braga (1995), faz referência a esta questão mais abrangente da seguinte forma:

[...] não se pode assegurar que o plano diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, a zona rural. Assim, o Município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu desenvolvimento urbano... O que o município não pode é promover uma política agrária e instituir um zoneamento rural (Leite, 1991 apud Braga, 1995).

Através dessa colocação percebemos que todas as atividades localizadas fora da zona urbana, mas que influenciarão diretamente a dinâmica da cidade, devem ser objeto de regulação por parte dos planos diretores, isso porque existe uma estreita inter-relação entre ambos espaços.

Em uma visão oposta temos que:

o Plano Diretor é visto pela Constituição de 1988 como a peça fundamental do desenvolvimento urbano e de expansão urbana; como dispõe que ele é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes (exclui-se, pois, o campo), pode-se concluir que [...] o Plano Diretor, pela Constituição de 1988, só pode abranger a zona urbana e a de expansão urbana. Não poderá abarcar todo o território municipal (cidade e campo) (MUKAI, 2001, p. 136).

Apesar da colocação feita por Mukai (2001) – é bom salientarmos que ela foi redigida antes da versão final do Estatuto da Cidade ser promulgada –, concordamos com Leite (1991) apud Braga (1995) e Moreira; Netto; Ambrosis (2001) quando afirmam que o plano diretor deve contemplar as áreas rurais quando esta for influenciar de maneira decisiva o ambiente urbano. O próprio Estatuto das Cidades em seu artigo 40, parágrafo 2º, traz: “*O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo*”. Entendendo o município como os espaços urbanos e os rurais de maneira indissociável, fica evidente a abrangência do plano diretor à zona rural. Neste sentido, a questão dos resíduos sólidos ganha relevância, pois há a necessidade de se pensar sobre os resíduos sólidos gerados na zona rural e planejar a seleção e implementação das áreas que abrigarão os locais de destinação final dos resíduos sólidos urbanos, que geralmente se encontram fora do espaço urbano.

Pensamos que a participação deve ultrapassar os segmentos sociais urbanos. Acreditamos que inclusive a participação no processo de decisão por parte das populações rurais deva ser assegurada pelo poder público. Tal inclusão certamente dará mais legitimidade às decisões tomadas, atenderá as reivindicações da população rural e caracterizará o processo democrático na elaboração do plano, mitigando vários problemas ambientais e de outras categorias enfrentados também por essa população.

Um ponto importante a se destacar a respeito desse documento é a necessidade da elaboração de um plano que possa ser dinâmico e não estático no tempo e no espaço. Planos antigos, não reformulados periodicamente, são

incapazes de acompanhar o desenvolvimento das cidades e assim não auxiliam em nada o planejamento. É obrigatório que o plano diretor seja reformulado em no máximo a cada dez anos, como é previsto no artigo 40, parágrafo 3º, da lei que estabelece o Estatuto da Cidade. Porém, este tempo pode e deve ser menor a depender da dinâmica e das necessidades apresentadas pela cidade. Se o plano diretor não seguir a dinâmica urbana, rapidamente ele se tornará obsoleto, sem aplicabilidade e não cumprirá sua função precípua. Sendo assim, é importante para seu desempenho como instrumento de gestão o constante questionamento sobre até que ponto este instrumento está atendendo às necessidades urbanas ou necessita de adequações e revisões que o tornem mais coerente com o quadro apresentado.

Parece claro que a preocupação e a fiscalização em manter o plano diretor atualizado não deve ser exclusiva do corpo técnico permanente da prefeitura, tão menos da classe política da cidade. Essa é uma tarefa que cabe, além dos segmentos citados, à própria população, a qual deve questionar não só a competência do plano diretor, mas também ajudar a elaborar propostas para melhorar sua qualidade e eficiência.

Voltando à idéia central que nos preocupa, é fundamental que destaquemos o caráter democrático do Estatuto da Cidade para a elaboração dos Planos Diretores e do processo de gestão das cidades. Em seu artigo 2º, inciso II, o Estatuto traz o seguinte:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
I – .....  
II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade).

Percebemos que a participação popular passa a ser um ponto chave para a legitimidade do planejamento e, assim a população possa se sentir parte do processo de execução de um projeto o qual está intimamente ligado ao seu cotidiano. Sendo assim, a participação popular será mais efetiva e o cumprimento das metas estabelecidas nos mais diversos programas terão mais chances de alcançar êxito. Porém, a participação popular deve ser assegurada e realmente respeitada, para que não haja apenas a manipulação do povo para legitimar projetos que apenas venham a defender os interesses das classes mais abastadas e controladoras da urbe, como freqüentemente se constata em inúmeras cidades brasileiras.

A diretriz que determina a participação popular nas atividades de promoção do desenvolvimento é correta e desejável, porém, deve ser realmente executada a fim de tornar realidade aquilo que se convencionou denominar de 'processo participativo', cujo desenvolvimento se afasta da população no momento em que são tomadas decisões, sem qualquer apego à necessidade de constante consulta (MOREIRA; NETTO; AMBROSIS, 2001, p. 444).

Especial atenção tem que ser devotada à forma da exposição e redação de projetos, pois é uma questão fundamental, muitas vezes a linguagem empregada na redação torna-se extremamente técnica, sem a preocupação de fazer inteligível aquilo que se expõe. Uma explicação complicada pode ser o suficiente para afastar a população da participação nas decisões ou induzi-la a se posicionar frente ao problema sem ter uma real noção dos interesses que permeiam a questão. Por isso, reafirmamos a importância do poder público envolver a população no processo de tomada de decisão de maneira séria e comprometido com o entendimento dos problemas e a democratização da

gestão do espaço urbano, pois ela como ator importante necessita envolver-se ativa e decisivamente na questão.

### **5.3 – Poder local e instrumentos de gestão do espaço urbano**

Como destacamos em alguns momentos anteriores, a participação popular é fundamental para a gestão democrática das cidades. Em cada um dos instrumentos de gestão do espaço urbano que apresentamos, a participação popular deve estar implícita. Em alguns instrumentos, ela aparece mais evidente e atuante como nos planos diretores, estudos de impactos de vizinhança, operações urbanas consorciadas. Em outros, sua ação apresenta-se mais modesta, nem por isso menos importante como no direito de preempção, IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir ou ainda nas desapropriações com o pagamento de títulos.

Como já salientamos anteriormente a sociedade civil organizada, exercendo seu poder de maneira consultiva e, sobretudo, deliberativa deve estar envolvida por direito próprio em todos os processos sobre o planejamento do território urbano e extra-urbano a fim de auxiliar os legisladores nos projetos e definir as prioridades de investimentos e execuções, pois as decisões tomadas certamente recairão sobre essa população, tanto os aspectos positivos quanto os negativos derivados de tais ações.

Obviamente, devemos ter um certo cuidado quando tratamos do poder local e da participação popular para não cairmos no simplismo de imaginar que todos os problemas de ingerência administrativa, corrupção, fraudes e outras formas de favorecimento e enriquecimento ilícito possam ser facilmente resolvidos, isso seria ilusório e praticamente impossível de se conseguir. Nunes

(1996) nos faz este alerta, para que não caiamos no engodo de vermos o poder local e a participação popular como uma panacéia a toda a extensa lista de incongruências existentes no Brasil.

A despeito deste alerta, voltamos a afirmar que a participação da sociedade é fundamental. Mesmo a sociedade civil não sendo capaz de resolver todos os problemas relacionados com a gestão do território urbano em que habitam, ela pode minimizar uma série de problemas existentes em uma administração municipal autoritária – como a ação não corresponder à necessidade da população – e dar mais eficiência à implantação das ações através do engajamento popular nas medidas a serem tomadas pois os indivíduos ao sofrerem os impactos da falta de planejamento, geralmente, também podem propor soluções para tais problemas.

#### **5.4 – Os resíduos sólidos urbanos e os instrumentos de gestão urbana**

Todos os instrumentos já apresentados, mesmo não tendo como foco a gestão dos resíduos sólidos urbanos, indiretamente podem influenciar em sua dinâmica. Os instrumentos urbanísticos destacados até aqui têm como objetivo principal regular o uso e a ocupação do solo urbano e peri-urbano, buscando, como está expresso claramente na Constituição Federal de 1988, fazer a propriedade urbana cumprir sua função social. Sendo assim, esses instrumentos não se relacionam diretamente aos resíduos sólidos, mas sem dúvida determinarão os seus aspectos quantitativos e qualitativos.

A partir do momento que existe a regulação da densidade de uma área ou das formas de sua ocupação, alterar-se-á, por exemplo, a produção de resíduos sólidos dessa área, tanto quantitativa como qualitativamente. Sem

dúvida, a alteração da composição e do volume dos resíduos sólidos urbanos remeterá a mudanças nas formas de gerir a coleta e deposição desses materiais coletados. Obviamente, em um bairro onde os tamanhos dos terrenos são pequenos e abriga um grande número de famílias cuja renda é baixa, a composição e volume dos resíduos serão muito diferentes do que ocorrerá em uma área onde a densidade populacional é menor e as pessoas possuem um maior poder aquisitivo. No primeiro caso teríamos uma quantidade de material passível de ser reciclado menor que no segundo caso. Pensemos da seguinte forma: em uma família cujas condições sócio-econômicas são precárias sua capacidade de consumo per capita é menor que de uma família mais abastada. Mesmo que a primeira família possua um número maior de indivíduos, a produção qualitativa dos resíduos será diferente, pois os produtos e as formas de aproveitamento serão distintos. Assim, a segunda família poderá descartar uma quantidade per capita maior de resíduos cuja composição apresente parcelas significativas de papéis, papelões, plásticos, metais, uma vez que estes produtos consumidos são amplamente utilizados em embalagens descartáveis.

Se alguns instrumentos normativos legais influenciam indiretamente no planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos, outros, como o próprio plano diretor, os estudos de impactos de vizinhança e as operações urbanas consorciadas, estão ligados diretamente aos resíduos sólidos urbanos. No caso do plano diretor, este por ser o instrumento básico da política urbana, deve prever uma série de questões que dizem respeito aos resíduos sólidos, já que eles são produtos do metabolismo urbano, como sua destinação, áreas para novos aterros, o que fazer com um aterro desativado e a implantação da coleta

seletiva sendo, portanto, um poderoso instrumento para a gestão desses resíduos. O prognóstico sobre os aterros e outras medidas concernentes aos resíduos e os planos de ação sobre a coleta e sua destinação caberiam aos instrumentos que citamos anteriormente.

Ainda existem outros mecanismos legais, para gerir os resíduos sólidos urbanos, que subsidiam ou complementam as normas previstas no estatuto das cidades. Como apresenta Braga e Carvalho (2002), estes instrumentos seriam: i) a lei de uso e ocupação do solo urbano (zoneamento); ii) lei do parcelamento do solo urbano; iii) código de obras; e iv) código de posturas municipais. Os dois primeiros instrumentos não diferem muito sobre o que foi exposto até agora, já os dois últimos muitas vezes têm suas capacidades e importância relegados a segundo plano. No caso específico do código de posturas municipais, por exemplo, este tem a competência de regulamentar a limpeza e a conservação de terrenos baldios, que muitas vezes funcionam como lixões a céu aberto e colocam em risco a saúde dos moradores que vivem ao seu redor. Braga e Carvalho (2002) destacam outros aspectos sobre a competência do código de posturas municipais:

Estabelecer normas que disciplinem o acondicionamento, a disposição e a coleta do lixo (normal e seletiva); Disciplinar a disposição e remoção de entulho em logradouros públicos (vias, calçadas etc.) [...]; Na disciplina do comércio ambulante e feiras livres, exigir a correta disposição dos resíduos (p. 105)

Já o código de obras tem a competência de regular a localização e as construções de áreas de transbordo estabelecidas pela prefeitura (área receptora de restos de demolições, utensílios e móveis domésticos e muitas vezes restos de podas e capinação), locais para realização de compostagem, localização do comércio de ferros-velhos e centrais de coleta seletiva.

Portanto, por apresentar relevância não desprezível no planejamento territorial e ambiental, os códigos de obras e posturas também devem ser previstos no momento da elaboração do plano diretor, o qual, por sua vez, vai obrigar a observação desses instrumentos no processo de planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Pudemos perceber que o Estatuto da Cidade deu ao poder público e à população maior capacidade de gerir o espaço urbano, tanto no que se refere aos instrumentos para tal, como o fato de prever a obrigatoriedade da participação popular nos debates e tomadas de decisão. A gestão dos resíduos sólidos urbanos vem junto com todas essas medidas de gestão que foram apresentadas o que traz uma grande oportunidade de mitigar um sério problema ambiental através do exercício da democracia participativa, uma vez que será a própria população que recebe os efeitos negativos da falta de planejamento que se transformará em agente ativo desse planejamento e também fiscalizadora.

## 6. Atores participantes na gestão dos resíduos sólidos urbanos

*“O ato de consumo como arma de poder dependerá sempre do grau de consciência que o consumidor, exposto diariamente às mídias e ao estímulo consumista, pode adquirir de sua importância como ‘agente público’ em defesa de valores sociais e universais”.*

Gilberto Dupas

A gestão dos resíduos sólidos urbanos, como já foi explicitado, não cabe a apenas uma esfera dos poderes público e privado. Dupas (2005) agrupa os atores do jogo global em três áreas de atuação:

a área do capital (atores da economia global, incluindo corporações, sistema financeiro, associações empresariais, acionistas); a área da sociedade civil (indivíduos e organizações sociais não-governamentais); e a área do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos e instituições internacionais). Cada uma dessas áreas envolve, como é óbvio, uma grande quantidade de grupos e subgrupos, representando múltiplos interesses (p. 27 – grifo nosso).

Portanto, a gestão dos resíduos deve contar, ao mesmo tempo com a participação dos atores econômicos – área do capital –, da sociedade civil e, fundamentalmente, do poder público – área do Estado. O Estado em especial, já que ele deve estabelecer as linhas gerais de funcionamento do sistema, regulando e fiscalizando a ação dos outros atores no processo de gestão, assim como estimular e tornar viável a participação do poder econômico e da sociedade civil em todas as iniciativas do setor.

O papel da sociedade civil, já apresentado ao longo do trabalho, direciona-se a auxiliar a fiscalização, participar no processo de gestão, agir como peça fundamental para a triagem prévia de materiais para a coleta seletiva e ser agente imprescindível de pressão sobre o poder público e sobre os atores econômicos. Esta parece ser a posição ideal da sociedade civil

organizada, tanto como executora de parte do processo de gestão, tanto como fiscalizadora e participante das ações e tomadas de decisões.

Devemos explorar um pouco mais a participação dos atores econômicos e a ação do poder público em suas três esferas – federal, estadual e municipal – para melhorar a eficiência da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Iniciemos pelo poder econômico o qual, segundo Dupas (2005) tem se destacado e se sobreposto às outras esferas de poder.

### **6.1 – Atores econômicos e a gestão dos resíduos sólidos**

*“Acreditamos que uma empresa não pode continuar existindo sem a confiança e o respeito da sociedade por seu desempenho em termos ambientais”*

Shinroku Morohashi  
Presidente – Mitsubishi Corporation

Dado o grande poder de ação apresentado pelos atores hegemônicos na sociedade contemporânea, pensar na gestão dos resíduos sólidos urbanos certamente deve incluí-los, mesmo que esta esfera esteja manifestando certas contradições entre suas ações e a sustentabilidade ambiental.

Uma primeira discrepância a ser destacada é o fato dos grandes atores hegemônicos serem os maiores beneficiados e detentores de poder com o desenvolvimento do sistema capitalista. Dentro da lógica capitalista o estímulo ao consumo, a criação de necessidades e a volatilidade do desejo são características inerentes ao sistema. Pois bem, essas características intrínsecas ao sistema capitalista são incompatíveis com determinados conceitos e medidas que deveriam ser tomadas para buscar a sustentabilidade ambiental. Um exemplo emblemático desse fato pode ser destacado tomando como base o conceito dos três R's – reduzir, reutilizar e reciclar. Já o primeiro

“R” mostra o descompasso entre a ação empresarial e a redução do consumo – um dos pilares para minimizar os problemas dos resíduos sólidos urbanos. Mesmo que para o empresário o conceito de reduzir esteja vinculado, primordialmente, com a questão do consumo de energia e matérias-primas, o fato de haver um crescimento exponencial no consumo da população e uma drástica redução no tempo de vida útil dos produtos irá potencializar a geração de resíduos. Sendo assim, a questão é: como compatibilizar a redução no consumo e conseqüentemente a geração de resíduos sem comprometer o dinamismo capitalista?

Contraopondo as visões de Schmidheiny (1992) a de Dupas (2005) encontraremos mais um ponto antagônico entre a afeição por maiores incentivos governamentais para a reprodução do capital nos territórios e a necessidade de medidas que traduzam os custos ambientais através da economia de mercado.

Para Schmidheiny (1992) deve haver uma modificação nos instrumentos econômicos existentes, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, desestimulando a degradação ambiental. O autor defende essa sua idéia da seguinte forma:

Antes que os novos instrumentos entrem em ação, porém, duas coisas devem acontecer. Os instrumentos já em vigor que realmente estimulam o desperdício de recursos e a degradação do meio ambiente devem ser eliminados. Eles incluem, entre outras coisas, o abrandamento de impostos no caso da derrubada de florestas para fins agrícolas, subsídios para a energia, a água, os pesticidas, os fertilizantes etc. (Apesar de que em muitos países em desenvolvimento, particularmente na África, o problema reside na subutilização, e não no uso excessivo de produtos químicos na agricultura). Em muitos casos, os subsídios destrutivos propiciam maiores benefícios financeiros aos cidadãos mais ricos, capazes de utilizar grandes quantidades de água, energia e produtos

químicos subsidiados; portanto, a sua remoção representa uma medida `progressiva´ (p. 28)

Também sobre os incentivos fiscais, Dupas (2005) faz uma outra leitura da realidade. Para este autor os incentivos dados pelas nações e mesmo pelos municípios, conforme Compans (2005), fazem parte de uma lógica global estimulada pelos atores hegemônicos em busca de vantagens crescentes para sua produção. Assim, a guerra fiscal entre nações, Estados e municípios se estende para questões de regulamentação ambiental, onde as empresas, através de sua *opção-saída*, pressionam as esferas públicas a concederem isenções e vantagens, caso contrário abandonam o território e se deslocam para áreas onde existam maiores atrativos para a reprodução do capital.

O poder estatal origina-se do controle que este exerce sobre o território, incluindo população e recursos naturais. No entanto, o poder da economia global não tem *locus* territorial, ele pode deslocar-se pelos espaços globais, o que lhe permite maximizar a dominação diante dos Estados simplesmente exercendo a *opção-saída* e estimulando continuamente a competição entre Estados ávidos de seus investimentos (DUPAS, 2005, p. 81-82).

A necessidade dos Estados por investimentos levam-no a se posicionar de forma conivente aos interesses dos atores econômicos, muitas vezes em detrimento da preservação ambiental. Mesmo tendo-se superado o antagonismo desenvolvimento *versus* preservação, presente nos quadros brasileiro até a década de 1970, a necessidade de atração de capitais ainda apresenta-se como um problema, já que os grandes investidores estão sempre em busca de maiores vantagens. Dessa forma, se o Estado agir de forma conivente com os interesses exclusivos do setor empresarial, teremos a transferência do ônus das externalidades negativas dos empreendimentos para

a sociedade como um todo, ao passo que as empresas se beneficiarão com a maximização de seus lucros.

A existência dessas discrepâncias não significa que os atores econômicos não possam dar nenhuma contribuição para a gestão dos resíduos sólidos. De fato, muitas grandes empresas mostram-se preocupadas com o meio ambiente, mesmo que essa preocupação seja resultado de interesses econômicos acima de tudo, como nos mostra Layrargues (1998) e não por ideais ambientalistas ou preservacionistas.

Medidas como reintroduzir alguns resíduos no processo de produção ou separá-los para posterior venda já é algo comum. Outras empresas, que necessitam de certificações internacionais de produção ambientalmente correta – como a ISO 14000 –, buscam maiores e melhores transformações no processo produtivo, a fim de reduzir os impactos de sua produção e, dessa forma, assegurar mercados atuais ou conquistar outros mais exigentes ambientalmente.

Entretanto, algumas medidas deveriam ser aprimoradas e/ou criadas de maneira urgente. A política empresarial deveria se comprometer com maior afinco em questões como:

1. Preocupação com o pós-consumo – alguns produtos como baterias de telefones celulares e pneus já contam com resoluções específicas que obrigam seus fabricantes ou importadores a receber de volta os produtos por eles fabricados ou comercializados. Entretanto, essa preocupação é pequena e só abrange os produtos que a lei prevê a obrigatoriedade. Independente da imposição legal, as empresas deveriam estar dispostas a dar uma destinação final correta aos resíduos provindos da venda de seus produtos. A experiência

com a logística e a capacidade financeira das empresas certamente promoveriam um salto quantitativo e qualitativo na coleta, reciclagem e destinação final dos resíduos. Neste aspecto, consumidores conscientes e preocupados com as questões ambientais, seriam fundamentais para a dinâmica do processo, já que cobrariam do setor empresarial mais responsabilidade e destinariam de maneira correta os seus resíduos. Assim, a preocupação empresarial com a competitividade e maiores lucros seria estimulada pela exigência do consumidor.

2. Maior utilização de materiais recicláveis no processo produtivo – Para alavancar a utilização de reciclados como matérias-primas na indústria, devemos considerar pelos menos três aspectos: a) a compra de reciclados ser economicamente viável, o que pressupõe, além de aspectos logísticos eficientes, uma tributação que favoreça o consumo de produtos elaborados com materiais recicláveis; b) adoção de recursos tecnológicos capazes de criar produtos novos que permitem sua reciclagem por várias vezes; e c) mercado consumidor informado e disposto a adquirir produtos que tenham os recicláveis como matérias-primas. Nesse intento, o setor empresarial destaca-se mais uma vez tanto no atendimento do mercado consumidor como no desenvolvimento de novas tecnologias para a produção.

3. Utilização de campanhas publicitárias e rotulagem dos produtos para promover a reciclagem – Sabemos que as mais poderosas armas das empresas para o estímulo do consumo são as campanhas publicitárias. Pessoas bonitas, espaços que transmitem a sensação de liberdade e prazer, aventuras, vida longínqua e saudável, entre outras técnicas publicitárias são capazes de estimular comportamentos e vender uma infinidade de artigos dos

quais não há a real necessidade e até mesmo produtos deletérios aos seres humanos e à natureza. Esse potencial deveria ser direcionado também no sentido de promover comportamentos ambientalmente corretos. As campanhas publicitárias e as rotulagens dos produtos não podem se restringir a apenas indicar que o produto é reciclável, mas sim buscar a conscientização a respeito da importância da reciclagem e da responsabilidade ambiental. Acreditamos que os efeitos pedagógicos dessas medidas podem ser bastante benéficos para atitudes ambientalmente saudáveis em relação ao meio ambiente. Essas medidas deveriam partir do próprio setor produtivo, como uma atitude de real preocupação com o meio ambiente apoiadas por políticas públicas favoráveis. Porém, caso isso não ocorra a intervenção do poder público, regulando o setor, seria o caminho mais viável a se seguir. Um bom exemplo de intervenção do poder público nas campanhas publicitárias é o que vem ocorrendo com os cigarros e com as bebidas alcoólicas, independentemente dos efeitos que possam produzir. Tanto nas embalagens quanto nas propagandas existe uma advertência quanto às nocividades causadas pelo uso do produto. Seguindo a mesma lógica, poderia haver uma exigência legal nas propagandas e campanhas publicitárias para o estímulo da reciclagem e os inconvenientes e perdas econômicas do descarte para lixões e aterros de materiais passíveis de serem reciclados.

Como percebemos, a ação empresarial comprometida com um ambiente saudável está diretamente vinculada às outras duas esferas de poder: sociedade civil organizada e poder público. Nesse jogo de poder e interesses cabe destacar quais medidas competem ao poder público e como essas medidas poderiam auxiliar na gestão participativa dos resíduos sólidos urbanos

e no estímulo para as empresas desenvolverem práticas positivas em relação ao meio ambiente, assim como criar e fortalecer a legislação ambiental – competência exclusiva do poder público e na qual a sociedade civil não deixa de ter um papel relevante.

## **6.2 – Poder público e gestão dos resíduos sólidos urbanos**

O posicionamento do poder público em relação aos resíduos sólidos urbanos é um ponto chave. Primeiro porque até o presente momento ele é o principal ator no planejamento e execução da limpeza pública. Segundo porque somente o poder público tem a legitimidade de outorgar leis, dar concessões públicas e incentivos fiscais, assim como aplicar penas aos que não se enquadram nas normas estabelecidas.

No que concerne ao lixo urbano, o maior responsável pelo planejamento e execução dos serviços é o poder público municipal, sem excluir o rol dos indivíduos em particular. Entretanto, as esferas Federal e Estadual devem desenvolver uma série de ações para tornar a gestão mais eficiente. Seguindo numa escala descendente, vamos analisar primeiramente quais as principais medidas que o Governo Federal deveria tomar com intento de mitigar os problemas provindos dos resíduos sólidos.

### **6.2.1 – Poder Público Federal**

Para falarmos sobre o papel do Governo Federal na gestão dos resíduos sólidos urbanos é necessário nos atermos um instante à Constituição Federal de 1988, a qual reserva um artigo exclusivo à questão ambiental – artigo 225.

**Art.225.** Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Constituição Federal de 1988).

O caput desse artigo, no documento máximo da legislação brasileira, mostra o compromisso auto-proclamado pelo governo brasileiro em relação ao meio ambiente. Porém, a coletividade, ou seja a sociedade civil, não é eximida de suas responsabilidades na preservação. Ainda sobre o artigo 225 devemos destacar o conceito de desenvolvimento sustentável que ele traz implícito em sua redação. Isso mostra que o posicionamento brasileiro em relação à conservação ambiental, pelo menos no discurso, se fortaleceu.

O destaque às questões ambientais também aparece no artigo 24, capítulos I, VI, VIII e XII. Vejamos:

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II – .....
- III – .....
- IV – .....
- V – .....
- VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII – .....
- VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX – .....
- X – .....
- XI – .....
- XII – previdência social, proteção e defesa da saúde

(Constituição Federal, 1988).

Os capítulos VI e VIII se referem claramente à proteção ambiental, entretanto, os capítulos I e XII tratam da questão ambiental de maneira indireta. As questões relacionadas ao direito tributário e urbanístico – capítulo I – estão

relacionadas à gestão do território, sendo assim, são importantes instrumentos para coibir atividades deletérias à natureza ou estimular as que são benéficas. Em relação ao capítulo XII, ressaltamos a importância dada pelo legislador à salubridade ambiental para a proteção e defesa da saúde humana. Nesse aspecto a gestão dos resíduos sólidos urbanos ganha destaque.

As premissas para a ação da União já estão dadas, porém, no que tange aos resíduos sólidos urbanos, falta regulamentação e instrumentos específicos para o bom desempenho da gestão, como seria a promulgação definitiva da Política Nacional de Resíduos Sólidos ou algum instrumento similar.

Como indicamos, primeiramente há de se destacar a necessidade latente da promulgação do plano ou política nacional de resíduos sólidos para que este ofereça as linhas gerais condutoras da gestão. Estabelecer responsabilidades, classificações, determinar crimes e as devidas punições são pontos chaves para a ação governamental no sentido de regulamentar o setor. Dados os múltiplos interesses que envolvem a questão dos resíduos sólidos, a tramitação para a aprovação de tal projeto de lei está emperrada nos trâmites do legislativo desde a elaboração de sua primeira versão redigida em 1991 pelo deputado Emerson Kapaz – Projeto de Lei 203/1991.

Junto com a aprovação do plano nacional de resíduos sólidos, medida urgente a ser tomada, o governo brasileiro deveria criar outros instrumentos capazes de fortalecer e estimular o gerenciamento correto do lixo. Algumas medidas poderiam ser tomadas como:

- Obrigatoriedade, em certas campanhas publicitárias privadas, em reservar uma parcela de seu tempo para conscientização ambiental, em especial sobre os resíduos sólidos.
- Campanhas específicas de conscientização por parte do governo federal para questões que envolvem o lixo.
- Abatimento de impostos tanto para empresas quanto para pessoas físicas que fizerem a triagem correta de seus resíduos e o destinarem à locais adequados. Obviamente, essa medida vai demandar infraestrutura capaz de controlar e certificar a destinação dos resíduos tanto empresariais como domiciliares.
- Incentivos tributários e de outros tipos às indústrias que incluam recicláveis no processo de produção.
- Criação de um fundo de incentivos às prefeituras que possuem programas de coleta seletiva estruturados e abrangentes. Este mesmo fundo poderia financiar a capacitação técnica e a implementação da coleta seletiva nos municípios que ainda não o possuem.
- Promover mecanismos para elevar os preços dos materiais recicláveis objetivando promover a condição social e econômica dos envolvidos na coleta, triagem e comercialização de recicláveis. O aumento do preço dos materiais na sua “origem”, ou seja, nas mãos dos catadores, pode parecer mais um empecilho que um incentivo. Mas isso pode gerar um aumento no volume de material coletado, já que o preço é maior e gera mais ganhos. Para não encarecer os produtos finais, a redução de impostos sobre esses materiais é fundamental.

Estas medidas e outras complementares poderiam ser aplicadas de maneira simultânea e assim criar e fortalecer as condições para as esferas de poder inferior, no caso o Estado e o Município, desenvolverem práticas de gestão mais eficazes.

Passando a uma outra escala do poder público, destacamos o papel dos governos estaduais na gestão dos resíduos sólidos.

### **6.2.2 – Poder Público Estadual**

Embora as medidas elaboradas pelos Estados estejam subordinadas ao que estabelece a Constituição Federal e tenham um alcance menor que as implementadas pela União, cabe a esta esfera de poder criar também o seu próprio plano de gestão dos resíduos sólidos, atuando em caráter supletivo. Este plano estadual servirá para implementar, operacionalizar e complementar a política nacional de resíduos sólidos a fim de adequar a gestão às características específicas de cada Estado da Federação.

Uma das principais responsabilidades dos estados consiste no incentivo para o gerenciamento correto, a fiscalização sobre a destinação dos resíduos sólidos e a qualidade dos locais de deposição final. Seguindo esta seqüência, o Estado deve fortalecer a fiscalização da gestão do lixo e os critérios de avaliação para servir de parâmetros tanto para os municípios quanto para a própria União. As ações de fiscalização, normatização e classificação, teoricamente não devem se restringir apenas aos aterros, mas também se estender aos centros de coleta e triagem de recicláveis e ainda à indústria recicladora. Dessa forma, as comparações podem ser mais abrangentes e confiáveis, facilitando o planejamento.

A autorização para a instalação e funcionamento de aterros corresponde a outra função do Estado, a qual deve ser abrangente também para os centros de triagem e reciclagem de resíduos, sejam eles organizados ou não em cooperativas. A criação de normas e padrões, assim como a qualificação de pessoal para trabalhar com os resíduos sólidos consiste um ponto fundamental para o êxito do processo. Portanto, a ação estadual nesse aspecto é imprescindível.

Outra função importante do Estado gira em torno das questões tributárias. A redução ou isenção de tributos sobre matérias-primas que têm como origem os recicláveis, pode favorecer a utilização desses produtos e assim fortalecer o mercado de recicláveis. Com o mercado em expansão e fortalecido, certamente medidas que buscam estimular a triagem correta e a coleta seletiva serão aceitas com mais facilidade pela sociedade como um todo e pelo setor empresarial, sendo possível a mitigação dos problemas ambientais provindos do lixo.

O Estado, complementando as medidas da União, vai criar as condições favoráveis para os municípios gerirem de maneira correta os resíduos em seus territórios. Passaremos, então, a destacar algumas medidas a serem elaboradas na esfera de governo municipal.

### **6.2.3 – O Poder Público Municipal**

Em termos de planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos o poder público municipal configura-se como principal executor. As medidas apresentadas anteriormente, que devem ser tomadas pela União e Estados, têm como fundamento normatizar, auxiliar e facilitar a ação da municipalidade.

Devido à proximidade com o problema e as características singulares de cada localidade a gestão dos resíduos sólidos não poderia deixar de ser descentralizada, como acontece. Além da gestão descentralizada, obviamente, a participação da sociedade civil organizada constitui-se em um ponto de elevada importância, e é justamente dentro do município, em seus próprios bairros, onde os problemas ganham notoriedade e se materializam, que a população organizada deve se fazer presente e se envolver no processo de planejamento e gestão. A tensão gerada dentro do espaço urbano, por conta desses conflitos de interesses, vai gerar a ação, a mudança e, a partir desse ponto localizado, neste caso o bairro, torna-se possível criar novos espaços que possam atender às necessidades prementes da própria população.

Os municípios possuem instrumentos para planejar e gerir o seu espaço territorial, como por exemplo o plano diretor que é o instrumento básico de gestão urbana – apresentado no capítulo 05 deste trabalho. As medidas paliativas que podem ser tomadas nos municípios – já que são poucas as prefeituras que trabalham com medidas preventivas – devem estar previstas nos planos diretores municipais e assim estarem integradas à política urbana como um todo.

O principal papel do município consiste em gerir todo o processo relacionado com a coleta e deposição dos resíduos sólidos urbanos gerados em seu território e dar destinação correta ao material reunido. Analisando os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE (2000), vamos constatar que ambas as competências das prefeituras não estão sendo desenvolvidas de maneira corretas. Na tabela 02 percebemos que 94,86% dos municípios possuem lugares específicos para depositarem os resíduos

coletados, porém os locais destinados a esta atividade nem sempre são os mais indicados tanto do ponto de vista ambiental como da saúde pública e nem sempre a totalidade do lixo é encaminhada a eles. Os dados apresentam que 20,81% dos resíduos são depositados dentro do perímetro urbano, o que sem dúvida pode colocar em risco a saúde pública, devido a deposição inadequada e aos vetores transmissores de doenças, poluindo corpos d'água e também facilitando a ação dos catadores de lixo direto no aterro ou no lixão, como ocorre na maioria dos casos, comportamentos estes que não deveriam acontecer. Mesmo os locais que estão fora do perímetro urbano (96,78%<sup>1</sup>) apresentam problemas, como estarem próximos a áreas de proteção ambiental ou áreas de produção agropecuária, o que vai gerar sérios impactos negativos.

**Tabela 02 – Locais de deposição final dos resíduos sólidos**

	<b>Total</b>	<b>Percentagem</b>
<b>Municípios analisados</b>	5507	100%
<b>Municípios com locais para deposição</b>	5224	94,86%
<b>Dentro do perímetro urbano</b>	1087	20,81%
próximo a residências	390	7,47%
próximo a áreas com atividade agropecuária	419	8,02%
Próximo a áreas de proteção ambiental	70	1,34%
Outras áreas	208	3,98%
<b>Fora do perímetro urbano</b>	5056	96,78%
próximo a residências	571	10,93%
próximo a áreas com atividade agropecuária	2875	55,03%
Próximo a áreas de proteção ambiental	274	5,25%
Outras áreas	1336	25,57%

Fonte: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – IBGE (2000)  
Org. Rafael A. Orsi

Destacamos o fato de que um aterro sanitário construído conforme todas as normas de engenharia ambiental não provocaria tantos impactos negativos.

Porém, o que se observa em nossa realidade são aterros (des) controlados e

1. A discrepância dos dados entre as áreas de deposição dentro do perímetro urbano e fora do perímetro urbano acontece devido a alguns municípios terem mais de uma área de deposição, podendo ser uma dentro e outra fora do perímetro urbano.

simples lixões, os quais não atendem a nenhuma norma de segurança ambiental. Sendo assim, infelizmente, são encontrados os mais diversos tipos de problemas ambientais nas áreas onde estes lixões se localizam.

Sobre as áreas de deposição final desses resíduos é importante destacar que muitos municípios, principalmente os localizados em áreas de grandes aglomerações urbanas, não possuem espaço suficiente para sua destinação correta. Outros já encontram um limitante natural para essa deposição final. Esse é o caso dos municípios que se situam no litoral, onde por um lado são espremidos pelo oceano atlântico e do outro, pela serra do mar. Os municípios com essas características enfrentam grandes dificuldades, e até mesmo impossibilidades para encontrarem locais aptos a receber esse material.

Em relação à coleta percebemos, na tabela 03, que uma grande porcentagem dos municípios brasileiros a possuem. Porém, o atendimento da população como um todo ainda é pequena. Apenas 33,13% dos municípios atendem a 100% de sua população, nos demais municípios uma parcela significativa da população não conta com este tipo de serviço. A falta desse serviço somada à necessidade da população se desvencilhar do lixo e ainda a pequena ou inexistente consciência ambiental serão os elementos básicos para o estabelecimento de lixões clandestinos que se encontram sobretudo nas margens dos rios e em terrenos baldios. Mesmo os municípios que atendem a 100% de sua população com a coleta de lixo, muitas vezes apresentam uma freqüência incapaz de atender a necessidade da população de determinados bairros, como foi salientado anteriormente. Caso isso ocorra, mais uma vez vai

acontecer o desvencilhamento do lixo em locais inapropriados, o que infelizmente, ainda é a tônica dominante no Brasil.

**Tabela 03 – Municípios atendidos pela coleta de lixo e/ou limpeza urbana e percentual da população atendida**

	<b>Total</b>	<b>Percentagem</b>
Municípios com coleta e/ou limpeza urbana	5475	100%
atende até 50%	489	8,93%
atende de 50% a 70%	728	13,30%
atende de 70% a 80%	771	14,08%
atende de 80% a 90%	954	17,42%
atende de 90% a 99%	525	9,59%
atende 100%	1814	33,13%
não sabe declarar	194	3,54%
Coleta seletiva	451	8,24%
Reciclagem	352	6,43%

Fonte: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – IBGE (2000)  
Org. Rafael A. Orsi

A tabela 03 também apresenta os municípios que fazem coleta seletiva, 8,24% no total. Além dos valores apresentados serem muito baixos, o fato de um município possuir coleta seletiva não quer dizer que esta se estende por todo o município. Comumente apenas alguns bairros apresentam este tipo de serviço, ou seja, a quantidade de material coletado é irrisório. Portanto, as reais contribuições da municipalidade para a mitigação dos problemas referentes ao lixo urbano ainda são pequenas.

Diante dos problemas apresentados, a primeira medida do poder público municipal a ser adotada seria buscar a ampliação do serviço de coleta de lixo de forma que atendesse a toda a população e também estabelecer locais adequados para deposição final dos resíduos. Obviamente, a autorização de funcionamento e a fiscalização dos aterros sendo feita pelos órgãos competentes dos Estados de maneira rigorosa vai minimizar as irregularidades.

Outro ponto importante a ser destacado é que cabe ao município fortalecer os programas de coleta seletiva de maneira gradativa em toda a cidade. Com esta iniciativa aponta-se a inclusão social de parte dos setores mais excluídos da sociedade, ao passo que se exerce, em certa medida o poder local, uma vez que os sucateiros podem participar do processo de planejamento e gestão de sua própria área de ação. Para tal intento algumas medidas se fazem necessárias como:

- apoio às cooperativas de catadores de lixo – dado o baixo nível de instrução das pessoas que normalmente desenvolvem este tipo de atividade o auxílio do poder público é importante no sentido de dar suporte à formação da cooperativa e organizar o serviço. Isso deve acontecer pelo menos na formação da cooperativa até que o grupo esteja capacitado a se desenvolver autonomamente. Mesmo após a implementação, a municipalidade deve acompanhar o desempenho da cooperativa dos catadores para que não haja uma desestruturação do trabalho. Este ponto é importante pois o fortalecimento das cooperativas pode trazer, além dos benefícios ambientais, a inclusão social do catador, valorização da cidadania, gerar emprego e renda, além de contribuir com a causa ambiental. Deve valorizar-se este tipo de organização para a coleta seletiva, já que os catadores cooperados, se bem organizados, podem ser os responsáveis pela retirada dos materiais recicláveis das residências, reduzindo dessa forma o custo da coleta de lixo.
- Fortalecer e incluir as comunidades locais no planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos - no quarto capítulo já exploramos a

importância da participação da sociedade civil na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Porém, devemos reiterar esta importância destacando o papel do poder público municipal como um grande promotor da democratização e indutor da participação. Ao município cabe criar canais de participação e ser transparente na gestão, a fim de estimular a sociedade civil. Parcerias com organizações não-governamentais (ONG's) podem ser também um bom caminho para a participação na gestão como um todo, em especial, nos resíduos sólidos urbanos. Uma vez estabelecida a participação, a conscientização sobre a necessidade de uma pré-triagem nas próprias residências e do trabalho dos funcionários do programa de coleta seletiva, torna-se facilitado, assim como o compromisso com o bom desenvolvimento da gestão. Ainda sobre esta questão devemos considerar o fortalecimento do compromisso com os próprios catadores das cooperativas facilitando o “agendamento” de dias e horários para passagem do catador para a retirada do material separado pelos moradores.

- Busca por novas tecnologias de coleta e deposição final – A eficiência do serviço está muito relacionada à aplicação de tecnologias específicas adequadas à tarefa. Dessa forma, independente do serviço de coleta e deposição final dos resíduos sólidos urbanos serem desenvolvidos pela própria prefeitura ou por uma empresa terceirizada, o aprimoramento tecnológico para a aplicação dos serviços deve ser constante e procurar adequar-se a realidade de cada cidade ou bairro. Um exemplo da má aplicação da tecnologia consiste na utilização de caminhões compactadores para retirada de resíduos que contém grande quantidade

de substâncias líquidas em sua composição. Comumente estes caminhões compactam os materiais que estão em sua caçamba nas próprias vias públicas, deixando escoar pelas ruas todo material líquido que se desprende do lixo. Como já foi exposto anteriormente, essa é uma forma de coleta que necessita de aprimoramento para não causar tantos transtornos decorrentes desse tipo de atividade. Não só a coleta mas também os aterros sanitários devem estar preparados para minimizar ao máximo os impactos ambientais e sociais provindos do lixo, e as prefeituras devem ter um corpo técnico competente e atento às novas tecnologias ou ao emprego correto delas para obter êxito na gestão dos resíduos sólidos urbanos.

### **6.3 – Parcerias Público-Privado**

Outras alternativas que devem ser estimuladas como formas de minimizar os efeitos deletérios dos resíduos sólidos urbanos são as parcerias público-privado (PPPs) e os consórcios públicos.

Sobre os consórcios públicos é importante destacar que a união de vários entes nos diferentes níveis de atuação, evidentemente podem melhorar os serviços relacionados ao lixo urbano. A gestão compartilhada e o planejamento considerando bases territoriais mais amplas, certamente tornarão o serviço mais eficiente tanto do ponto de vista social como do ambiental e econômico. Além disso,

o consórcio fortalece a união entre os entes federados e facilita a solução de problemas comuns, cria direitos e deveres recíprocos entre os entes federados, permite o ganho de economia de escala através de soluções compartilhadas e não tem fins econômicos, visando principalmente a melhoria dos serviços (ALVES e MONTENEGRO, 2005, p. 17).

Já em relação às PPPs devemos destacar outros aspectos. Dado o alto custo que significa a implantação de aterros sanitários, da coleta de lixo, do transporte a distâncias cada vez maiores, do fechamento de lixões, da instalação de centrais de triagem para coleta seletiva e de outros investimentos (tabela 04) a atração do setor privado para a parceria na execução desses serviços pode ser salutar, como também os convênios intermunicipais. Observando os valores apresentados na tabela 04 e o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e do Estado de São Paulo em 2003, segundo a Fundação SEADE (2005), 1,56 trilhões de reais e 495 bilhões de reais, respectivamente, percebemos que os investimentos necessários representam cerca 0,15% do PIB da nação e cerca de 0,5% PIB do Estado mais rico da federação, ambos em 2003. Em números relativos pode parecer pouco, porém considerando que a responsabilidade sobre esses serviços recai sobre as prefeituras e os repasses de verbas federais e estaduais para os municípios são escassos, os investimentos necessários representam um valor bastante elevado para ficar apenas a cargo do poder público municipal. Dessa forma, consideramos as parcerias como uma boa forma de atrair capitais para o setor de gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos.

Obviamente, essa parceria e conseqüente melhora do serviço vai depender do tipo de contrato a ser firmado entre as partes envolvidas, pois, bem sabemos, as prefeituras não dispõem de recursos financeiros suficientes – ou não procuram disponibilizá-lo – para o adequado desenvolvimento desses serviços e, uma vez essa função sendo executada pelo setor privado, corre-se o risco do ônus do serviço recair sobre a população.

**Tabela 4 – Necessidade de investimentos em serviços relacionados a gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil**

<b>Discriminação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Universalização da Coleta	279.044.800,00
Reposição Anual da Frota	397.423.680,00
Assessoramento, Monitoramento e Avaliação	102.000.000,00
Sub-total – Coleta e Transporte (33%)	778.458.480,00
Implantação de Aterros Sanitários	945.717.514,00
Fechamento de Lixões	434.389.334,00
Assessoramento, Monitoramento e Avaliação	206.486.301,00
Sub-total – Destinação Final (67%)	1.586.593.159,00
<b>Total</b>	<b>2.365.061.639,00</b>

Fonte: Alves e Montenegro (2005, p. 22).

A falta de pagamento de taxas, principalmente por parte da população mais pobre, não pode acarretar em nenhum tipo de interrupção, ou diminuição da frequência do serviço de coleta, uma vez que este se constitui em um serviço essencial e que envolve a saúde pública. A observação dessas questões é importante, caso contrário corre-se o risco de uma medida criada para melhorar o serviço, na verdade aumentar as desigualdades sociais, criar problemas de saúde pública e acentuar a exclusão social.

A lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, estabelece, conceitua e determina as especificidades das PPPs, assim como sua regulamentação, sendo assim fundamental para a celebração de contratos preservando as parcerias. A confiabilidade nos contratos é um requisito básico para o estabelecimento das PPPs, uma vez que o setor privado tende a descartar os investimentos de alto risco, principalmente se houver outras áreas para investir cuja rentabilidade seja maior e com riscos menores. No que tange a esta, questão as PPPs, segundo Montoro Filho (2004), além dos riscos comuns a

quaisquer empreendimentos elas ainda apresentam duas fontes de riscos específicos: o risco “institucional” e o risco “popular”.

risco institucional [são] as incertezas geradas por eventuais alterações no marco regulatório e/ou nas condições dos contratos por fatores político-institucionais. Por exemplo, mudanças nas prioridades das políticas públicas, no mesmo governo ou mais freqüentemente pela eleição de um novo governo. Ou o surgimento de novas prioridades por causa de uma mudança na conjuntura econômica como ameaça de inflação, crise no balanço de pagamentos ou algum outro evento. [...] O risco popular surge porque, em geral, os setores passíveis de parcerias têm forte impactos sociais. A população tende a ver os bens e serviços produzidos nestes setores como dever do estado e direito do cidadão, que precisam ser fornecidos com qualidade, presteza e a preços módicos. Definir preço justo para a qualidade requerida é, em qualquer área, uma tarefa, para dizer o mínimo, espinhosa. Nos casos das eventuais parcerias, a possibilidade de haver uma avaliação popular descolada da realidade produtiva, dos custos envolvidos na produção com qualidade, é ainda maior. Havendo esta avaliação popular negativa, além de por si só já ser um transtorno e um risco, ela pode estimular medidas político-institucionais para enquadrar o parceiro privado (MONTORO FILHO, 2004).

Dessa forma, dentro de um sistema econômico que almeja o neoliberalismo, os contratos que dão garantias ao setor privado são fundamentais. Esses contratos, como não são unilaterais, devem dar garantias também ao setor público e, no caso dos resíduos sólidos urbanos, à população que em último caso vai ser a “consumidora” dos serviços. Oliveira (2004) destaca o direito do usuário pois:

Sempre este é esquecido na relação bilateral Poder Público-particular. O usuário fica como concha, espremido entre o impacto das ondas no rochedo. Evidente está que se presentes estão os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana (incisos II e III do art. 1º), da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais (inciso III do art. 3º), da construção de uma sociedade justa (inciso I do art. 3º), da defesa do consumidor (inciso V do art. 170) e dos direitos do usuário (inciso II do parágrafo único do art. 175), evidente parece que o consumidor e usuário das atividades privatizadas têm que estar garantias. Não pode ficar ao desamparo do abrigo do Poder Público. Não pode haver a alienação dos interesses públicos. Estes têm que ser

preservados e garantidos. É dever primeiro do administrador probo (OLIVEIRA, 2004)

Para que isso aconteça e as inseguranças sejam minimizadas, faz-se urgente a aprovação de uma lei nacional ou de uma política de resíduos sólidos, pois sem normatizações claras, os riscos de uma PPP para os resíduos sólidos urbanos são muito grandes, já que este tipo de contrato prevê uma parceria relativamente longa, não podendo ser menor que cinco anos e no máximo 35 anos (lei 11.079/04; art 5º, inciso I). Contratos celebrados obedecendo a parâmetros não regulamentados em lei, poderão apresentar problemas quanto a definições futuras para este setor que terminarão prejudicando ainda mais a já precária situação apresentada até o momento.

Oliveira destaca que a

parceria público-privado é um ajuste para implantação ou gestão de serviços, obras e empreendimentos de interesse público. Para tanto, o parceiro privado deve arcar com o custo do investimento e é responsável pela execução do que for contratado. Em contrapartida, o Poder Público deve assegurar a disponibilidade de móveis ou imóveis e, eventualmente, não querendo que o usuário suporte o custo da atividade, efetuar o pagamento direto, mediante previsão de recursos orçamentários ou aceitação de créditos contra o Poder Público, tais como precatórios, créditos tributários, etc (OLIVEIRA, 2004).

Tradicionalmente, o setor privado trabalha com normas claras e propícias em seu favor, visando evitar riscos e maximizando seus benefícios de maneira que possa ser a iniciativa atraente. Portanto, os contratos precisam ser cuidadosamente analisados e favoráveis a ambas as partes. Sendo assim, no que tange aos resíduos sólidos urbanos, apesar dos problemas já apresentados, as PPPs podem ser importante instrumento para a gestão lixo.

Alves e Montenegro (2005), citando o presidente da Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Sólidos (Abrelpe), afirmam que essa parceria é importante para o setor de limpeza pública pois,

o poder público normalmente não tem recursos disponíveis, mas as empresas dispõem de recursos próprios adequados, têm saúde financeira e também adequada e condições de alavancar financiamentos, desde que o modelo de concessão seja adequado e haja segurança de ingresso dos recursos mensais e anuais, de pagamento dos serviços (ALVES e MONTENEGRO, 2005, p. 17).

Além das questões financeiras que abonam o setor privado na gestão dos resíduos sólidos, Oro (2000) destaca também outros pontos em favor desse setor, como: *a)* operações mais eficientes que setor público – devido ao maior volume de recursos financeiros este setor tem mais capacidade de fazer investimentos e assim melhorar a qualidade dos serviços; *b)* maior especialização no gerenciamento das operações – neste aspecto destaca-se a busca constante por profissionais experientes e gabaritados no setor, assim como pela melhora contínua dos serviços dentro de uma visão empresarial que pressiona pela especialização de suas atividades; *c)* menor burocratização e influências políticas – a dinâmica do setor privado é muito maior que a do setor público, uma vez que a extrema burocratização emperra o desenvolvimento dos serviços e avulta os problemas enquanto os trâmites burocráticos se arrastam por longos períodos. Além disso, devemos destacar as fortes influências políticas, vinculadas às classes dominantes que, muitas vezes, pressionam e conduzem a gestão urbana; e *d)* motivação em fazer investimentos em equipamentos e tecnologias para a melhora do serviço – investimentos em tecnologia representam ganhos em produtividade e eficiência e, como as empresas privadas buscam constantemente o lucro, esses

investimentos são um ponto chave. Assim há uma melhora na prestação dos serviços. Ou seja, um conjunto de fatores faz o setor privado ser muito atraente para a participação direta na gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Neste mesmo artigo, Oro (2000), ao mesmo tempo em que busca mostrar a importância do setor privado na gestão do lixo – tanto o setor privado formal como o informal –, destaca que a função do poder público está mudando para o de regulador do serviço de coleta e deposição final do lixo e abandonando o papel de executor.

A crescente aceitação da função do setor privado no gerenciamento dos resíduos sólidos significa que o papel do setor público está mudando de provedor do serviço para o de regulador<sup>1</sup> (ORO, 2000, p. 39 – tradução nossa).

Entretanto, devemos frisar novamente, para ser o regulador dos serviços é necessário que existam normas (técnicas e legais) muito bem definidas e previstas nos contratos das PPPs. Sendo assim, mesmo com a atração do setor privado para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, o poder público mantém sua importância tanto como normatizador, regulador, fiscalizador, em menor medida, mais ainda como investidor e criador de políticas democráticas de gestão. A responsabilidade, em última instância, continua sendo das prefeituras, embora possam terceirizar os serviços.

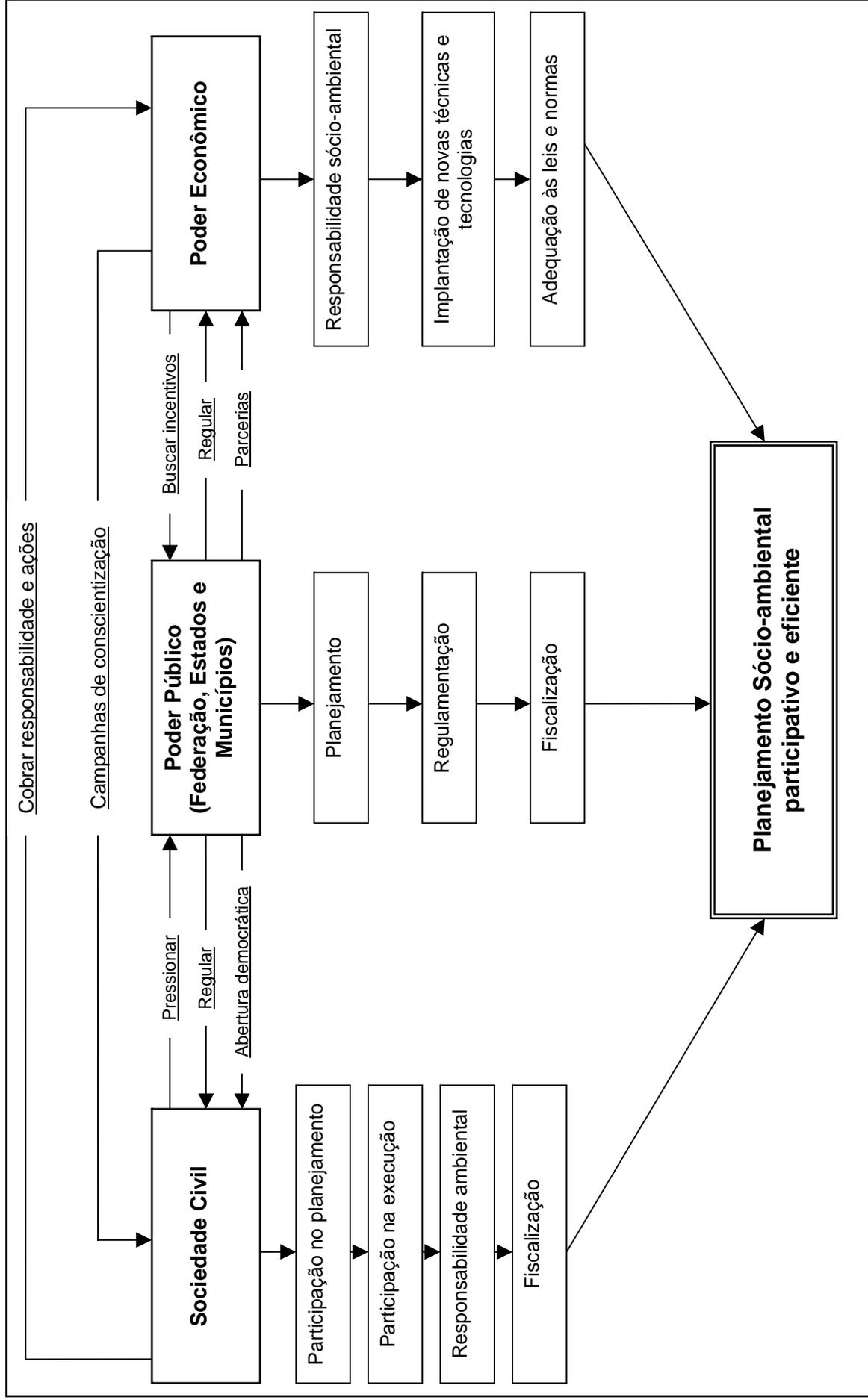
Finalizando, porém longe de esgotar o assunto, a intenção dessa dissertação foi a de reforçar a idéia central da necessidade do envolvimento das três esferas de poder para a erradicação ou pelo menos da mitigação do problema que os resíduos sólidos urbanos apresentam para a sociedade, enfatizando o envolvimento da sociedade civil organizada no planejamento e gestão desses resíduos. Dessa forma, os atores econômicos, a sociedade civil

---

1. "Increasing acceptance of the function of the private sector in solid waste management means that the role of the public sector is shifting from one of a service provider to a regulator" (ORO, 2000, p. 39).

e o poder público em suas três esferas possuem papéis distintos e complementares que atuando em conjunto podem gerar bons resultados. A figura 2, a seguir tenta ser uma síntese da ação conjunta desses atores.

**Figura 2 – Interação entre as três esferas de poder para o planeamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos**



## Considerações Finais

*“Não há dúvidas de que se não se modificam aspectos importantes do atual modelo civilizatório, a fim de produzir uma aproximação entre critérios ecológicos e a dinâmica social, a espécie humana corre riscos de sobrevivência no longo prazo”.*

Héctor Ricardo Leis, 1999

Após encerrar a pesquisa que nos impulsionou a redigir essa dissertação devemos balizar algumas questões importantes. Todo o desenvolvimento argumentativo desse trabalho seguiu um caminho a confirmar a importância da participação da sociedade civil organizada no sentido de tornar o planejamento urbano mais eficiente e democrático, especificamente no que tange aos aspectos ambientais, aos resíduos sólidos urbanos e à qualidade de vida. O fato de buscarmos destacar essa participação como fundamental para a organização e administração das cidades, não significa que a encaramos como uma panacéia. Existem limitações claras em relação à participação popular, principalmente se houver uma indisposição dos segmentos sociais que dominam os cenários políticos das cidades. Dessa forma, linguagens extremamente técnicas, manipulação de informações, descaso por parte dos políticos com as decisões tomadas nas assembléias e, até mesmo, locais e horários para as assembléias que inviabilizem a participação, podem ser alguns dos aspectos que levam a população se afastar cada vez mais da participação ou mesmo ser induzida a tomar decisões que favoreçam apenas uma camada da sociedade, geralmente a mais abastada, por não conseguir compreender de fato as implicações da proposta que está sendo apresentada.

Apesar das limitações que foram apresentadas, esta forma de conduzir a administração das cidades, sem dúvidas, pode trazer uma série de benefícios que transformará a gestão das cidades em uma forma de participação política capaz de dar mais legitimidade às ações e fortalecer a democracia no país. Além disso, devemos evidenciar que a participação popular tem a capacidade de criar responsabilidades com os projetos que estão sendo implementados, já que ela ajudou na elaboração desse projeto. A sociedade civil poder dar sugestões importante para o poder público na tentativa de solucionar determinados problemas pois os conhece de perto. Assim o sucesso ou o fracasso será, de certa forma e claro que parcialmente, resultado do empenho da participação da própria sociedade. Também lembramos que a politização do povo e o ativo acompanhamento das ações dos poderes executivo e legislativo dificultam as práticas de favorecimento e apropriação ilícita do patrimônio público, infelizmente praticada por uma parcela dos políticos brasileiros.

O Brasil como um país democrático, apesar de ter passado por um longo período de ditadura militar que deixou marcas profundas em nossa sociedade, busca fortalecer suas instituições e ser mais transparente em suas ações. A própria Constituição Federal de 1988 traz em seu conteúdo dispositivos que buscam promover o fortalecimento da democracia. Para o planejamento e a gestão urbana foi promulgado o Estatuto da Cidade, o qual regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, e exige que o desenvolvimento do plano diretor municipal seja elaborado com a participação ativa da sociedade civil e não como acontece, em muitos casos, em que se recorre à contratação de uma empresa particular para a elaboração do dito plano sem qualquer vinculação com a realidade vivida pela população local, Orsi (2005).

Através dessa evolução da legislação brasileira, percebemos que existe uma certa preocupação, pelo menos no discurso, em trazer a população para a discussão sobre os problemas que a afligem e assim buscar soluções compartilhadas. Obviamente este é um longo caminho a se seguir, e só poderá acontecer se houver um forte empenho do poder público em criar mecanismos para tornar o planejamento e a gestão participativa.

A atuação de duas esferas básicas para o desenvolvimento urbano foram elencadas: o poder público e a sociedade civil organizada. Porém, ainda há uma esfera tão importante quanto às outras que nós não poderíamos deixar de citar, que é o poder privado. O poder privado constitui-se em mais um ator na estruturação do espaço urbano e devido ao seu grande poder econômico, certamente, poderá em conjunto com o poder público e a sociedade de uma maneira geral, construir um ambiente mais saudável para as cidades. É claro que esta melhora que enfatizamos é resultado de conscientização, envolvimento e responsabilidade com a democracia, equidade social e um ambiente limpo.

Em relação aos problemas ambientais, em especial os resíduos sólidos urbanos, como estes apresentam sérias implicações deletérias para a saúde humana e dos sistemas naturais de uma maneira geral, delineamos as funções que cada um dos atores poderiam e deveriam estar desenvolvendo. Porém, estas ações devem se dar de maneira integrada, para que na soma de cada uma das partes envolvidas nesse processo, o todo seja realmente beneficiado.

A gestão dos resíduos sólidos urbanos corresponde a uma esfera descentralizada de governo, ou seja, o governo municipal. Isso não significa que a Federação e o Estado estejam isentos de qualquer responsabilidade

sobre esse enorme problema que constituem os resíduos sólidos. Nesse aspecto, esses níveis do poder público – federação e estados – devem estabelecer as principais linhas gerais que estruturarão a legislação referente ao saneamento básico, e dentro desse os resíduos sólidos urbanos. Dessa forma, acreditamos que faz-se urgente a elaboração de um plano nacional de resíduos sólidos, ou a aprovação do projeto de lei que está tramitando já há algum tempo.

Assim, como já vem acontecendo no planejamento participativo em algumas localidades brasileiras, a colaboração entre os diversos atores do espaço urbano e a co-responsabilidade pelas ações na urbe podem mitigar os problemas apresentados pelos resíduos sólidos urbanos. Também acreditamos que outras áreas de interesse direto da população podem se desenvolver de maneira mais eficiente através da participação popular. Saúde, educação, cultura, desporto, lazer, segurança e outros pontos fundamentais para a qualidade de vida da população devem ser motivos para envolvimento da sociedade civil organizada e a busca do desenvolvimento sustentável. Participar, fiscalizar, propor medidas e reivindicar são atitudes que a população deve criar o hábito de fazer e assim encontrar os caminhos para o exercício de sua plena cidadania.

Esperamos que este trabalho possa contribuir de alguma forma para os estudos e reflexões a cerca do planejamento urbano e do valor da ação popular. Somos cientes das limitações impostas por qualquer recorte da realidade. Porém, acreditamos que esta seja uma boa contribuição a respeito de uma problemática crescente na atualidade no mundo.

## Referências Bibliográficas

AB´SABER, A. N. (Re) conceituando educação ambiental. In: MAGALHÃES, L. E. de (Coord.) *A questão ambiental*. São Paulo: Terragraph, 1994. p. 01-04.

AIZEN, M.; PECHMAN, R.M. *Memórias da limpeza urbana no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro/RJ: COMLURB, [199-].

ALBERTI, M. Sustentabilidade e gestão urbana. In: *Cidades sustentáveis: memórias do encontro preparatório*. Secretaria de Meio Ambiente/Governo do Estado de São Paulo, 1997. p. 15-18.

ALVES, F.; MONTENEGRO, L. Quem tem um bilhão para colocar no lixo? *Saneamento Ambiental*, São Paulo, ano 15, n. 115, p. 16-22, jul/ago, 2005.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconstrução democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 14, n. 4, p. 98-104, 2001.

BERRÍOS, M. R. O lixo nosso de cada dia. In: CAMPOS, J. O; BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. *Manejo de resíduos: Pressupostos para a gestão ambiental*. Rio Claro: LPM/UNESP, 2002. p. 09-39.

BERRÍOS, M. R. Técnicas de amostragem de resíduos sólidos. In: MARTOS, H. L.; MAIA, N. B. *Indicadores Ambientais*. Sorocaba: [s.n.], 1997. p. 233-243.

BERRÍOS, M. R. Búsqueda de Solución para un problema ambiental. La basura urbana en el Estado de São Paulo. In: Encontro de geógrafos da América Latina, 3, 1991, Toluca/México. *Anais...* Toluca/México: [s.n], 1991.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília; Linha Gráfica e Editora, 1991. v. 2.

BRAGA, R. O estatuto da cidade. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. de. *Estatuto da cidade: políticas urbanas e cidadania*. Rio Claro/SP: Laboratório de Planejamento Municipal/DEPLAN/IGCE/UNESP, 2000. p. 83-113.

BRAGA, R. *Plano diretor municipal: três questões para discussão*, 1995. Disponível em: <[www.rc.unesp.br/igce/planejamento/](http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/)> Acesso em: 15 set. 2004.

BRAGA, R.; CARVALHO, P.F. de. Instrumentos urbanísticos e gestão de resíduos: comentários sobre sua aplicação. In: CAMPOS, J. O; BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. *Manejo de resíduos: Pressupostos para a gestão ambiental*. Rio Claro/SP: LPM/UNESP, 2002. p. 99-110.

BRASIL. República Federativa. *Lei 11.079*, 2004. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=535279&seqTexto=22998&PalavrasDestaque=>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

BRASIL. República Federativa. *Lei 10.257* (Estatuto da Cidade), 2001. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=327901&seqTexto=1&PalavrasDestaque=Estatuto%20da%20Cidade>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

BRASIL. República Federativa. *Constituição Federal*, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=322142&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

CASTELLS, M. *Era da informação: Economia, sociedade e cultura – O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. vol 2.

CORTEZ, A. T. C. A coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos urbanos. In: CAMPOS, J. O.; BRAGA, R.; CARVALHO, P.F. *Manejo de resíduos: Pressupostos para a gestão ambiental*. Rio Claro/SP: LPM/UNESP, 2002. p. 41-48.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e a teoria democrática contemporânea. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 14. n. 4, p. 13-22, 2001.

DOWBOR, L. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção Primeiros Passos).

DUPAS, G. *Atores e poderes na nova ordem global: Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

FALCOSKI, L. A. N. Estatuto da cidade e do urbanismo: espaço e processo social. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P.F. de. *Estatuto da cidade: políticas urbanas e cidadania*. Rio Claro/SP: Laboratório de Planejamento Municipal/DEPLAN/IGCE/UNESP, 2000. p. 60-82.

FELICÍSSIMO, J. R. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 8, n. 2, p. 45-52, 1994.

FERRARI JÚNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. In: *Estudos geográficos*, Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004. Disponível em: <[www.rc.unesp.br/igce/geografia/revista.htm](http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/revista.htm)> Acesso em: 04 ago. 2004.

FERREIRA, L. C. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1998.

FIGUEIREDO, P. J. M. *A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental*. Piracicaba/SP: Editora Unimep, 1995.

FREY, K. Descentralização e poder local em Aléxis de Tocqueville. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, n 15, p. 83-96, 2000.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Gestão municipal democrática*. São Paulo, 2001.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. SEADE. *O PIB do Estado de São Paulo em 2003*. Disponível em: <[www.seade.gov.br/produtos/pib/pib\\_estadosp\\_2003.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/pib/pib_estadosp_2003.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2006.

GONÇALVES, C. L. Definindo a questão do lixo urbano. In: *Consumo, lixo e meio ambiente: Desafios e alternativas*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1997. p. 3.

GONÇALVES, C. W. P. *Os caminhos e (des) caminhos do meio ambiente*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 1990.

GRINOVER, L. O desenvolvimento urbano e territorial e os parâmetros ambientais. In: MAGALHÃES, L. E. de (Coord.) *A questão ambiental*. São Paulo: Terragraph, 1994. p. 243-260.

HOBBSAWM, E. *A era dos extremos: O breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IANNI, O. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Pesquisa nacional de saneamento básico*, 2000. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 28 jul. 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. *Indicadores Sociais: Habitação*. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?2074536250](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?2074536250)>. Acesso em: 27 jul. 2005.

JACOBI, P. R. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua nova*. São Paulo, n. 20, p. 121-144, 1990.

JACOBI, P. R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: Participação cooptação ou autonomia? *Espaços e Debates: Revistas de estudos regionais e urbanos*, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 66-69, 1983.

KINZO, M. D. G. A democratização brasileira: Um balanço do processo político desde a transição. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14. n. 4, p. 03-12, 2001.

LAYRARGUES, P. P. *A cortina de fumaça: O discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica*. São Paulo: Annablume, 1998.

LEGUAY, J. P. *La pollution au moyen age*. Paris: Gisserot, 1999.

LEIS, H. R.; D'AMATO, J. L. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, C. (Org.) *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife/PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. p. 77-103.

MONTORO FILHO, A. F. Parceria público privado: considerações de um economista. *Boletim Fipe*. n. 285, jun. 2004. Disponível em: <[www.econ.puc-rio.br/gfranco/PPP\\_Montoro.htm](http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/PPP_Montoro.htm)>. Acesso em: 08 out. 2005.

MOREIRA, M.; NETTO, D.T. A.; AMBROSIS, C. O estatuto da cidade e o CEPAM. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. CEPAM. *Estatuto da cidade*. São Paulo, 2001. p. 437-484.

MUKAI, T. Plano diretor no substitutivo ao Projeto de Lei 5.788, de 1990. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. CEPAM. *Estatuto da cidade*. São Paulo, 2001. p. 131-146.

MUNFORD, L. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965.

NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 10, n. 3, p. 32-39, 1996.

OLIVEIRA, R. F. de. Parceria público privado. *Revista autor: Política, economia internacional, cultura e direito*. ano 06, n. 37, jul. 2004. Disponível em: <[www.revistaautor.com.br/artigos/2004/37ext1.htm](http://www.revistaautor.com.br/artigos/2004/37ext1.htm)>. Acesso em: 08 out. 2005.

ORO, F. S. Privatization, partnership and participation: the challenge for community involvement in municipal solid waste management. In: GROVER, V. I. et. al. *Solid waste management*. Rotterdam/Netherlands: A.A. Balkema, 2000.

ORSI, R. A. Planejamento urbano e as cooperativas de catadores de lixo: O exemplo da cidade de Leme/SP. In: Seminário de Pós-Graduação em geografia da UNESP de Rio Claro, 5, 2005. Rio Claro. *Anais...* Rio Claro: AGETEO/ Pós-graduação em Geografia, 2005. p. 601-617. CD-ROM.

PEREIRA, L. A. M. *As barricadas da saúde: vacina e protesto popular no Rio de Janeiro da Primeira República*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

PINTAUDI, S. M. Participação cidadã e gestão urbana. *Cidades: Grupo de Estudos Urbanos, Presidente Prudente*, v. 1, n. 2, p. 169-180, 2004.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIZOTTI, M. L. A. Estado e sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras. *Semina:ciências sociais e humanas*, Londrina, v. 22, p. 39-51, 2001.

ROCHA, A. A. A história do lixo. In: FORTI, R. (Org.). *Resíduos sólidos e meio ambiente*. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente/Coordenadoria de Educação Ambiental, 1993. p. 15-22. (Série Seminários e Debates).

RODRIGUES, A. M. *Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ROLNIK, R. Sustentabilidade e gestão urbana. In: CIDADES sustentáveis: memórias do encontro preparatório. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente/Governo do Estado de São Paulo, 1997. p. 20-21.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1997.

SERRES, M. *O contrato natural*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SILVEIRA, R. C. E. da. Algumas considerações acerca da relação ser humano – ambiente, a partir da produção de resíduos no decorrer da história. *Ágora*, Santa Cruz do Sul, v. 6, n. 2. p. 99-121. jul/dez, 2000.

SCHMIDHEINY, S. *Mudando o rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1992.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: Papel do orçamento participativo. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 14, n. 04, p. 84-97, 2001.

SOUZA, G.O.C. de. Cidade, meio ambiente e modernidade. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.) *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente/SP: UNESP, 2001. p. 253-279.

SOUZA, M. Espaços da participação popular: algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. *Cidades*, Grupo de Estudos Urbanos, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 97-116, 2004.

SOUZA, M. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, M. L. de; RODRIGUES, G. B. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. (Coleção Paradidáticos; série sociedade, espaço e tempo).

TELLES, V. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 07-14, 1994.

VIOLA, E. J. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, L C.; VIOLA, E. *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora UNICAMP, 1996. p. 15-65.

VIOLA, E. J. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDENBERG, M. (Org.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 49-75.

WILHEIM, J. Sustentabilidade e gestão urbana. In: CIDADES sustentáveis: memórias do encontro preparatório. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente/Governo do Estado de São Paulo, 1997. p. 06-08.

WOLMAN, A. O metabolismo das cidades. In: DAVIS, K. et.al. *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 169-188.

## **ANEXO 1**

### **LEI N 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **CAPÍTULO I**

##### **DIRETRIZES GERAIS**

ART. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

PARÁGRAFO ÚNICO. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

ART. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta

dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social

ART. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## **CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS**

## **DA POLÍTICA URBANA**

### **SEÇÃO I**

#### **DOS INSTRUMENTOS EM GERAL**

ART. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação

específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## SEÇÃO II

### **DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS**

ART. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

ART. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à

data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

## SEÇÃO III

### **DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

ART. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

#### SEÇÃO IV

##### **DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS**

ART. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização: I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

#### SEÇÃO V

##### **DA USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO**

ART. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

ART. 10 As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

ART. 11 Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

ART. 12 São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I - o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II - os possuidores, em estado de composesse;

III - como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

ART. 13 A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

ART. 14 Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## SEÇÃO VI

### **DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**

ART. 15 (VETADO)

ART. 16 (VETADO)  
ART. 17 (VETADO)  
ART. 18 (VETADO)  
ART. 19 (VETADO)  
ART. 20 (VETADO)

## SEÇÃO VII

### **DO DIREITO DE SUPERFÍCIE**

ART. 21 O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

ART. 22 Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

ART. 23 Extingue-se o direito de superfície:

I - pelo advento do termo;

II - pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

ART. 24 Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## SEÇÃO VIII

### **DO DIREITO DE PREEMPÇÃO**

ART. 25 O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

ART. 26 O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX - (VETADO)

PARÁGRAFO ÚNICO. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

ART. 27 O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## SEÇÃO IX

### **DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

ART. 28 O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

ART. 29 O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

ART. 30 Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

ART. 31 Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## SEÇÃO X

### **DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS**

ART. 32 Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

ART. 33 Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área;

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

ART. 34 A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## SEÇÃO XI

### **DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

ART. 35 Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## SEÇÃO XII

### **DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA**

ART. 36 Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

ART. 37 O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

PARÁGRAFO ÚNICO. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

ART. 38 A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### CAPÍTULO III

#### **DO PLANO DIRETOR**

ART. 39 A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

ART. 40 O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

ART. 41 O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

ART. 42 O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle.

#### CAPÍTULO IV

##### **DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

ART. 43 Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO)

ART. 44 No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

ART. 45 Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

#### CAPÍTULO V

##### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

ART. 46 O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

ART. 47 Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

ART. 48 Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I - terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II - constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

ART. 49 Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

PARÁGRAFO ÚNICO. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

ART. 50 Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

ART. 51 Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

ART. 52 Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I - (VETADO)

II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII - adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

ART. 53 O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

Art.1º .....

III - à ordem urbanística;..... (NR)

ART. 54 O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) (NR).

Art. 55 O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.167. ....

I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

..... (NR)

ART. 56 O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

Art.167. ....

I - .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano; (NR)

ART. 57 O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

Art.167. ....

II - .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano. (NR)

ART. 58 Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Alcides Lopes Tápias

Alberto Mendes Cardoso  
Ovídio Antônio de Ângelis  
Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

**ANEXO 2****CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988****Capítulo II****Parágrafos 182 E 183****POLÍTICA URBANA**

ART. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

ART. 183 Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.