



Universidade Federal do Ceará
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação/UFC
PRODEMA – Programa Regional de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Meio Ambiente
Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente



DJANE ALCÂNTARA BARBOSA LEITE

**POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DIAGNÓSTICO DO
CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA EM
FORTALEZA**

Fortaleza/CE

2006

DJANE ALCÂNTARA BARBOSA LEITE



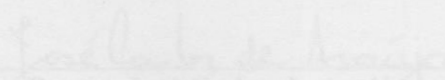
**POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DIAGNÓSTICO DO
CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA
EM FORTALEZA**


Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Professor Dr. José Carlos de Araújo.

Aprovada em 02/06/06

BANCA EXAMINADORA


Professor Doutor José Carlos de Araújo (orientador)
Universidade Federal do Ceará


Professora Doutora Kelma Sheorri Lopes de Matos
Universidade Federal do Ceará


Professor Dr. Aguiro Chaves
Universidade Federal do Ceará

FORTALEZA
2006

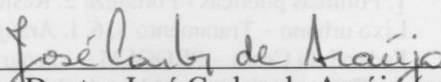
DJANE ALCÂNTARA BARBOSA LEITE

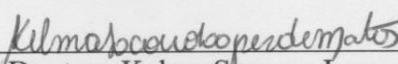
**POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DIAGNÓSTICO DO
CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA
EM FORTALEZA**

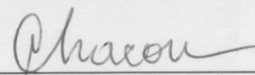
Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em 02/06/06

BANCA EXAMINADORA

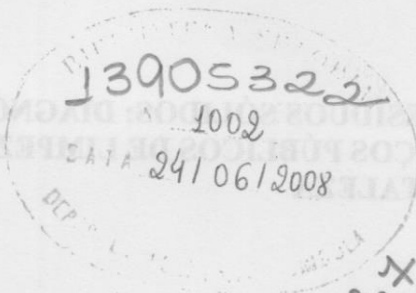

Professor/Doutor José Carlos de Araújo (orientador)
Universidade Federal do Ceará


Professora/Doutora Kelma Socorro Lopes de Matos
Universidade Federal do Ceará


Professora/Doutora Suely Salgueiro Chacon
Universidade de Fortaleza

91323

DJANE ALCANTARA BARBOSA LEITE



363.7
L551p

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Hamilton R. Tabosa CRB-3/888

L551p Leite, Djane Alcântara Barbosa

Política pública municipal de resíduos sólidos: diagnóstico do contrato de concessão de serviços públicos de limpeza urbana em Fortaleza / Djane Alcântara Barbosa Leite

139 f. il. color. enc.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos de Araújo

Área de concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente

I. Políticas públicas - Fortaleza 2. Resíduos sólidos 3. Meio ambiente 4. Lixo urbano – Tratamento 5. 6. I. Araújo, José Carlos de II. Universidade Federal do Ceará – PRODEMA - Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente III. Título

CDD 363.7

Professora Doutora Kelly Soares Lopes de Menezes
Universidade Federal do Ceará
Professora Doutora Kelly Soares Lopes de Menezes
Universidade de Fortaleza

AGRADECIMENTOS

O ato de agradecer não atinge por completo a extensão dos sentimentos que queremos reconhecer - o gosto de carinho, o apoio, a solidariedade, a compreensão, a paciência. É que as palavras não têm conta de expressar a intensidade das emoções que nos marcam.

Primeiramente, agradeço a Deus, pela existência.

Minha gratidão ao meu esposo, Cássio, por sua fácil adaptação, melhor dispostos por sua compreensão e adesão às minhas investidas. Não poderia deixar de agradecer, também, à minha sapoca filha, que faz minha vida cheia de sentido.

Aos meus amados e admirados pais, Djair e Rejane, pelo exemplo de pessoas que são, pela incondicionalidade de amor à família, que sempre me foram fonte de inspiração.

Aos meus sogros, Marcelo e Ana, por me acolherem como filha, e incentivar por meu sucesso.

Quero agradecer às minhas queridas irmãs, Denise e Danielle, pela paciência, carinho, calma, por toda a nossa harmoniosa e respeitadora convivência.

Aos meus avós, Geraldo e Milady, pelo zelo ao próximo, pelo coração sempre aberto quando preciso.

Pelas várias colaborações, agradeço aos meus tios e tias, de um modo particular, à tia Lene e à tia Rosa, pelas valiosas dicas acadêmicas, bem como ao pai do Rorandi, e sua esposa Cristiane, pelas calorosas acolhidas em Brasília quando da apresentação de trabalhos científicos; aos meus cunhados, Bruno, Marcelo Junior e Sérgio; e aos meus demais parentes.

Agradeço à Fundação Cearense de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP - pela bolsa concedida, auxílio material indispensável durante o curso.

Sou grata, de todo o coração, ao professor José Carlos, que acreditou no meu projeto, conduzindo esse processo com sua inarrredível paciência, indicando, nos momentos mais confusos, qual o caminho a seguir, tendo cuidado, passo a passo, da confecção desta dissertação.

A coordenação do PRODEMA, pelo modo que vem empreendendo esforços para preservação e melhoria do curso; do igual maneira, aos professores do mestrado, pelas lições partilhadas conosco.

A professora Patrícia Lima, por ter **Ao meu marido, Cássio, e a minha filha, Évine, dedico.** ter sido, sempre direcionado outra possibilidade.

A professora Kelma Matos, pelas suas valiosas colaborações ao longo do curso, sobretudo por ocasião de minha qualificação.

A professora Suelly Gláucia, por ter gentilmente aceito o convite para participar da banca de minha defesa.

Ao professor José Borzacchiello ("Borza"), pelos ricos ensinamentos sobre a cidade de Fortaleza.

Ao professor Eury Bezelho, por um jeito paciente, ensinado verdadeiramente o que é ser docente.

Ao professor Levi Sampaio, pela explanação sobre o capitalismo, bem como pela presença no debate de Ideologia.

Ao professor Rogério Citar, pela indicação do livro "Desenvolvimento sustentável, dimensões e desafios", de grande importância para reflexão da questão ambiental.

AGRADECIMENTOS

O ato de agradecer não atinge por completo a extensão dos sentimentos que queremos reconhecer - o gesto de carinho, o apoio, a solidariedade, a compreensão, a participação... É que as palavras não dão conta de expressar a intensidade das emoções que nos marcam.

Primeiramente, agradeço a Deus, pela existência.

Minha gratidão ao meu esposo, Cássio, por sua fácil adaptação, melhor dizendo, por sua concordância e adesão às minhas investidas. Não poderia deixar de agradecer, também, à minha sapeca Évine, que faz minha vida cheia de sentido.

Aos meus amados e admirados pais, Djair e Rejane, pelo exemplo de pessoas que são, pela incondicionalidade do amor à família, que sempre me foram fonte de inspiração.

Aos meus sogros, Marcelo e Ana, por me acolherem como filha, e torcerem pelo meu sucesso.

Quero agradecer às minhas queridas irmãs, Denise e Danielle, pela união, carinho, enfim, por toda a nossa harmoniosa e enriquecedora convivência.

Aos meus avós, Geraldo e Milady, pelo zelo ao próximo, pelo coração sempre aberto quando precisei.

Pelas várias colaborações, agradeço aos meus tios e tias, de um modo particular, à tia Lane e à tia Rosa, pelas valiosas dicas acadêmicas, bem como ao meu tio Rosendo, e sua esposa Cristiane, pelas calorosas acolhidas em Brasília quando da apresentação de trabalhos científicos; aos meus cunhados, Bruno, Marcelo Junior e Sérgio, e aos meus demais parentes.

Agradeço à Fundação Cearense de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP – pela bolsa concedida, auxílio material indispensável durante o curso.

Sou grata, de todo o coração, ao professor José Carlos, que acreditou no meu projeto, conduzindo esse processo com sua inarredável polidez, indicando, nos momentos mais confusos, qual o caminho a seguir, tendo cuidado, passo a passo, da confecção dessa dissertação.

À coordenação do PRODEMA, pelo modo que vem empreendendo esforços para preservação e melhoria do curso; de igual maneira, aos professores do mestrado, pelas lições partilhadas conosco.

À professora Patrícia Lima, por ter aceitado, inicialmente, ser minha orientadora, e, quando necessário, ter me direcionado outra possibilidade.

À professora Kelma Matos, pelas suas valiosas colaborações ao longo do curso, sobretudo por ocasião de minha qualificação.

À professora Suely Chacon, por ter gentilmente aceito o convite para participar da banca de minha dissertação.

Ao professor José Borzacchiello (“Borza”), pelos ricos ensinamentos sobre a cidade de Fortaleza.

Ao professor Luiz Botelho, por seu jeito paciente, ensinando verdadeiramente o que é ser docente.

Ao professor Levi Sampaio, pela explanação sobre o capitalismo, bem como pelo convite ao debate da temática.

Ao professor Rogério César, pela indicação do livro “Desenvolvimento sustentável, dimensões e desafios”, de grande importância para reflexão da questão ambiental.

Aos professores Marcos Nogueira e Edson Vicente (“Cacau”), pelos ensinamentos sobre o meio natural, durante a nossa agradável viagem de campo na disciplina “Análise geoambiental e ecodinâmica”.

Agradeço, de igual maneira, aos funcionários do PRODEMA, Paulo e Edson, por estarem sempre prontos a atender-nos.

Não deixaria de agradecer aos meus colegas de turma, pela alegria de nossos encontros.

Agradeço, de modo especial, pela simpatia, pelas “caronas”, à colega Flávia Magalhães; pelas conversas e pelos debates sobre a problemática dos resíduos sólidos, à colega Clesley Tavares.

Igualmente sou grata aos colegas de outras turmas: passadas, como Inah Abreu, pelo incentivo para participar da seleção do curso, Cieusa Calou e Nájila Soares; e posteriores: Lunásio Neto, Helena Sampaio, Laudemira Rabelo e Maristela Crispim.

Pela disponibilidade, agradeço ao colega Alceu Galvão. Suas contribuições foram imprescindíveis para organizar minhas idéias.

Aos colegas da Comissão de Meio Ambiente, da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Ceará, na pessoa de seu presidente, Aloísio Pereira Neto, por nossas reuniões, sempre buscando, através do olhar do direito, caminhos para um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Aos professores Eduardo Gomes (da UNIFOR) – pelo desvelamento e ensinamentos sobre a questão urbana; Carlos Américo (da FEAAC, UFC) – pela preciosa atenção, cedendo materiais de economia; Paulo Humberto (Colégio Christus), pela “viagem” nas lições de história, agradeço.

Aos mestres que, “virtualmente” (via internet) ajudaram-me nas minhas “dúvidas acadêmicas”, quero agradecer com toda sinceridade: Emílio Eigenheer, Philippe Layrargues, Paulo Calmon, Marcel Burzstyn, Klaus Frey, Flávio Willeman, Wladimir Ribeiro, Fernando Jucá, Marcus Melo, Sônia Draibe, entre outros.

Aos meus estimados alunos, para os quais ensinar é algo por demais motivador, e com os quais aprender é ato contínuo e prazeroso.

A todos os servidores dos vários órgãos da Prefeitura de Fortaleza, pelas respostas aos questionários e entrevistas, e por me incentivarem na idéia do trabalho. Em especial, aos servidores da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB), por compartilharem suas memórias e esperanças sobre o assunto que lhes é afeto, qual seja, a limpeza urbana de Fortaleza, o que foi decisivo para minha pesquisa.

Aos parceiros do Fórum Estadual Lixo e Cidadania, inicialmente sob a coordenação da Dra. Denise Cury, e hoje sob os comandos da grandiosíssima Cristina Franco, pelas discussões que aumentaram a motivação para continuar estudando os resíduos sólidos, sobretudo pelo olhar dos catadores de material reciclável.

Aos membros da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES, por todo o auxílio técnico, importante na abordagem dos resíduos sólidos.

A todos os catadores de material reciclável, que me deram atenção durante entrevistas, nas quais buscava compreender a realidade que vivem, e por terem permitido-me tirar fotos suas.

Pelo válido auxílio, agradeço, enfim, a todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, participaram e possibilitaram a construção desse feito.

RESUMO

O capitalismo, na sua fase contemporânea, respalda-se nos excessivos padrões de produção e consumo, ensejando, conseqüentemente, uma enorme geração de resíduos sólidos, o que constitui um sério problema ambiental. O meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sede legislativa, é um direito assegurado a todos pela Constituição Federal de 1988, como condição indispensável para que se garanta o direito à vida. O mesmo Diploma Legal atribuiu aos municípios competência legislativa e material quanto aos assuntos de interesse local. Nesta dissertação, o foco voltou-se a um serviço público de interesse local – portanto, de competência municipal – qual seja o serviço público de limpeza urbana, que está relacionado à preservação da qualidade ambiental. Dessarte, o maior questionamento, motivador do estudo, foi saber como age o poder público, diante da problemática dos resíduos sólidos, para que se viabilize à sociedade o direito constitucionalmente assegurado acima mencionado. A reflexão, portanto, repousou sobre o papel e a atuação do Estado, enquanto elaborador de políticas públicas, de modo que estas possam engendrar um novo modelo de desenvolvimento, que enseje ações mais eficazes na consecução do bem estar social. Esse modelo encontra uma melhor denotação na expressão *desenvolvimento sustentável*, de acordo com o conceito dado pela Comissão Brundtland – “aquele que satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Tendo em vista tais considerações, o objetivo básico da presente pesquisa foi diagnosticar a política pública municipal, adotada em Fortaleza, para os resíduos sólidos, a partir do marco regulatório da lei 8621/2002, analisando o contrato de concessão de grande parte dos serviços públicos municipais de limpeza urbana, firmado pelo poder público municipal com uma empresa privada, verificando suas relações e conseqüências para questões socioambientais na cidade. Para tanto, buscou-se subsídio teórico nas pesquisas bibliográfica, documental (na legislação, na jurisprudência, em jornais e em fotografias), bem como constatações empíricas, notadamente nos órgãos encarregados de criar e executar referida política pública, estas últimas através de entrevistas estruturadas e livres, com pessoas-chave nos órgãos atuantes, o que deu origem a um estudo de caso na Capital cearense. Os resultados confirmaram a principal hipótese cogitada: através da política pública assentada na lei 8621/2002, pretendeu o poder público fortalezense estender-se de suas atribuições no setor. Ao final, pôde-se, de maneira geral, concluir que a política pública de resíduos sólidos, desenvolvida em Fortaleza, descuidou da população e do meio ambiente locais, não podendo, portanto, ser caracterizada como

"O valor das coisas não está no tempo em que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis."

Fernando Pessoa

Palavras-chave: Políticas públicas. Resíduos sólidos.

RESUMO

O capitalismo, na sua fase contemporânea, respalda-se nos excessivos padrões de produção e consumo, ensejando, conseqüentemente, uma enorme geração de resíduos sólidos, o que constitui um sério problema ambiental. O meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sede legislativa, é um direito assegurado a todos pela Constituição Federal de 1988, como condição indispensável para que se garanta o direito à vida. O mesmo Diploma Legal atribuiu aos municípios competência legislativa e material quanto aos assuntos de interesse local. Nesta dissertação, o foco voltou-se a um serviço público de interesse local – portanto, de competência municipal – qual seja o serviço público de limpeza urbana, que está relacionado à preservação da qualidade ambiental. Dessarte, o maior questionamento, motivador do estudo, foi saber como age o poder público, diante da problemática dos resíduos sólidos, para que se viabilize à sociedade o direito constitucionalmente assegurado acima mencionado. A reflexão, portanto, repousou sobre o papel e a atuação do Estado, enquanto elaborador de políticas públicas, de modo que estas possam engendrar um novo modelo de desenvolvimento, que enseje ações mais eficazes na consecução do bem-estar social. Esse modelo encontra uma melhor denotação na expressão *desenvolvimento sustentável*, de acordo com o conceito dado pela Comissão Brundtland – “aquele que satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Tendo em vista tais considerações, o objetivo básico da presente pesquisa foi diagnosticar a política pública municipal, adotada em Fortaleza, para os resíduos sólidos, a partir do marco regulatório da lei 8621/2002, analisando o contrato de concessão de grande parte dos serviços públicos municipais de limpeza urbana, firmado pelo poder público municipal com uma empresa privada, verificando suas relações e conseqüências para questões socioambientais na cidade. Para tanto, buscou-se subsídio teórico nas pesquisas bibliográfica, documental (na legislação, na jurisprudência, em jornais e em fotografias), bem como constatações empíricas, notadamente nos órgãos encarregados de criar e executar referida política pública, estas últimas através de entrevistas estruturadas e livres, com pessoas-chave nestes órgãos atuantes, o que deu origem a um estudo de caso na Capital cearense. Os resultados confirmaram a principal hipótese cogitada: através da política pública assentada na lei 8621/2002, pretendeu o poder público fortalezense eximir-se de suas atribuições no setor. Ao final, pôde-se, de maneira geral, concluir que a política pública de resíduos sólidos, desenvolvida em Fortaleza, descuidou da população e do meio ambiente locais, não podendo, portanto, ser caracterizada como sustentável.

Palavras-chave: Políticas públicas. Resíduos sólidos. Meio ambiente.

LISTA ABSTRACTAÇÕES

Capitalism on today's society is defined by excessive consumption and production standards, which generates a great amount of solid residues and bring upon us serious environment related problems. A healthy and ecologically balanced environment is an ensured right by our 1988 Federal Constitution, as a most important condition for life itself. The same Legal Diploma gave to cities, material and lawful rights to the local concerns. This brief is focused to a public service of local concern – under city scope – on which public service is focused on urban cleanness and environment preservation. The main question, which drove this study, was to understand how the public authorities act against solid residues related problems, so society can enjoy the constitutional assured right above mentioned. Our thoughts laid on the State's role and actions, as a public rule maker, on ways and means to create a new and more efficient model of public welfare management. This model finds a better meaning to the expression *sustained development*, according with the Brudtland Commission concept – “meeting our present necessities without compromising the future generations' capacity of supplying their own basic demands”. Looking at above points, the basic objective of this research was to diagnose the public policy applied in Fortaleza regarding solid residues, as from the law 8621/2002, analyzing the contract which gives a great parcel of the city public cleanness services, awarded by the city executive public power to a private company, verifying their relations and the social/environmental consequences in the city. For that purpose it was persued theoretical incentives with bibliographic, legal and judicial researches, as well as conclusions which were noted among the organs in charge of creating and applying the before mentioned public policy, the last one based on free and well based interviews with key-players of these organs, which initiated the study with Ceara's capital. The results confirmed our main hypothesis: with the law number 8621/2002, Fortaleza's public power wanted out of the obligations within the environmental sector. At the end, we got to the conclusion that Fortaleza's public policy regarding solid residues, lacks concern with the population with the local environment and cannot be defined as *sustained*.

Keywords: Public policies. Solid residues. Environment.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	As elevadas taxas de urbanização de países industrializados e reconhecidos industrializados	24
QUADRO 02	Bairros de Fortaleza por Secretarias Executivas Regionais (SER) e Zonas Operárias de Lixo (ZOL)	34
QUADRO 03	Montejo dos resíduos sólidos por etapa	43
QUADRO 04	Comparação da definição de resíduos sólidos dada pela NBR 10.004 e lei estadual (13102/200)	44
QUADRO 05	Alterações no decreto 10696/2000	104
QUADRO 06	Atribuições da limpeza urbana em Fortaleza, pelo órgão responsável	112
QUADRO 07	Resíduos sólidos e destino em Fortaleza	118
QUADRO 08	Tamão de ação dos partidos de oposição, contra projetos da lei 8621/2002	120
QUADRO 09	Acontecimentos as transferências a iniciativa privada das atividades de limpeza urbana de Fortaleza por data	124

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

FIGURA	01	Diagrama das inter-relações de conhecimentos na pesquisa	14
FIGURA	02	Natureza entrópica do processo econômico	21
FIGURA	03	O crescimento populacional brasileiro segundo os Censos Demográficos do IBGE (1960 – 2000)	25
FIGURA	04	O crescimento populacional de Fortaleza segundo os Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2000)	28
FIGURA	05	Vista de cima da rampa (coberta de areia) que restou do lixão do Jangurussu, aparecendo, abaixo, a Estação de Triagem construída quando da desativação do referido lixão	31
FIGURA	06	Início do descarregamento dos resíduos sólidos nas esteiras para catação na Estação de Triagem do Jangurussu	31
FIGURA	07	Vista geral do processo de catação na Estação de Triagem do Jangurussu	32
FIGURA	08	Precárias condições da Estação de Triagem do Jangurussu	32
FIGURA	09	Transbordo do Complexo do Jangurussu	33
FIGURA	10	Município de Fortaleza dividido em Secretarias Executivas Regionais (SER) e Zonas Geradoras de Lixo (ZGL)	35
FIGURA	11	Quantidade de Resíduos Sólidos coletada por Secretaria Executiva Regional (Kg/habitante/dia)	36
FIGURA	12	Catadores de material reciclável no lixão do Jangurussu	37
FIGURA	13	Criança puxando carrinho com materiais recicláveis, catados pelas ruas de Fortaleza	39
FIGURA	14	Catador de materiais recicláveis, exausto, dormindo ao lado do seu carrinho	39
FIGURA	15	Outdoor da Prefeitura de Fortaleza (1)	42
FIGURA	16	Outdoor da Prefeitura de Fortaleza (2)	43
FIGURA	17	Esquema ilustrando o manejo dos resíduos sólidos (por etapas)	44
FIGURA	18	Composição percentual média dos resíduos domiciliares no Brasil	46
FIGURA	19	Composição percentual média dos resíduos domiciliares em Fortaleza	47
FIGURA	20	Crescimento da população mundial de 1800 – 2050	55
FIGURA	21	A biosfera e o subsistema econômico	56
FIGURA	22	Caminhão carregado de resíduos sólidos, gerados em Fortaleza, que recebem disposição final no ASMOC	58
FIGURA	23	Municípios, total e com ou sem a existência de legislação ambiental, por tipo de legislação ambiental	81
FIGURA	24	Relação jurídico-contratual existente na concessão e na terceirização	88

LISTA DE QUADROS

QUADRO	01	As elevadas taxas de urbanização de países industrializados e recentemente industrializados	24
QUADRO	02	Bairros de Fortaleza por Secretarias Executivas Regionais (SER) e Zonas Geradoras de Lixo (ZGL)	34
QUADRO	03	Manejo dos resíduos sólidos por etapa	43
QUADRO	04	Comparação da definição de resíduos sólidos dada pela NBR 10.004 e lei estadual 13103/2001	44
QUADRO	05	Alterações no decreto 10696/2000	104
QUADRO	06	Atividades da limpeza urbana em Fortaleza, pelo órgão responsável	112
QUADRO	07	Resíduos sólidos e custeio em Fortaleza	118
QUADRO	08	Trâmite da ação dos partidos de oposição, contra preceitos da lei 8621/2002	120
QUADRO	09	Acontecimentos na transferência à iniciativa privada das atividades de limpeza urbana de Fortaleza por data	124

LISTA DE TABELAS SIGLAS

TABELA	01	A população do Brasil segundo os Censos Demográficos do IBGE (1960 – 2000)	25
TABELA	02	A população do Ceará segundo os Censos Demográficos do IBGE (1970 – 2000)	26
TABELA	03	População de Fortaleza segundo os Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2000)	28
TABELA	04	Comparação entre as populações de Fortaleza e do Ceará, segundo os Censos Demográficos do IBGE (1970 – 2000)	29
TABELA	05	Quantidade de resíduos sólidos coletada no ano de 2005 (total e por dia) e população de Fortaleza por Secretaria Executiva Regional	36
TABELA	06	Reclamações na ouvidoria da EMLURB em 2005	109
TABELA	07	Fundos de Fortaleza e o valor previsto na LOA 2005	110
TABELA	08	Quantidade de resíduos sólidos destinada ao ASMOC por período	124

CPF – Cadastro Nacional de Pessoas Físicas.

DECON – Defesa do Consumidor.

DF – Distrito Federal.

DLP – Departamento de Limpeza Pública.

ELAM – Equipe de Licenciamento Ambiental.

EMLURB – Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização.

EMURB – Empresa de Urbanização de Fortaleza.

FGPS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

FUNLIM – Fundo Municipal de Limpeza.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística.

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

NBR – Norma Brasileira de Referência.

ONGs – Organizações Não-Governamentais.

PCdoB – Partido Comunista do Brasil.

PT – Partido Democrático Trabalhista.

PIB – Produto Interno Bruto.

PGRSCC – Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos da Construção Civil.

PGRSSS – Plano de Gerenciamento dos Resíduos dos Serviços de Saúde.

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento.

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente.

PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.

PNMNA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

REACTAS – Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres.

Rio-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Rio-00 – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

SP – São Paulo.

SEMUR – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura.

SEMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano.

SEER – Secretaria Executiva Regional.

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

SP – São Paulo.

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

TJCE – Tribunal de Justiça do Ceará.

ZGL – Zona Geradora de Lixo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.	13
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade.	
AMC – Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e Cidadania de Fortaleza.	18
ARFOR – Agência Reguladora de Fortaleza.	18
ARLIMP – Agência Reguladora de Limpeza.	24
ASMOC – Aterro Metropolitano Oeste em Caucaia.	26
C.F. – Constituição Federal.	30
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.	40
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente.	40
CPF – Cadastro Nacional de Pessoas Físicas.	43
DECON – Defesa do Consumidor.	
DF – Distrito Federal.	49
DLP – Departamento de Limpeza Pública.	49
ELAM – Equipe de Licenciamento Ambiental.	52
EMLURB – Empresa municipal de Limpeza e Urbanização.	54
EMURF – Empresa de Urbanização de Fortaleza.	58
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.	
FUNLIMP – Fundo Municipal de Limpeza.	63
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.	69
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística.	71
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano.	74
LOA – Lei Orçamentária Anual.	
NBR – Norma Brasileira de Referência.	82
ONGs – Organizações Não-Governamentais.	82
PCdoB – Partido Comunista do Brasil.	84
PDT – Partido Democrático Trabalhista.	85
PIB – Produto Interno Bruto.	86
PGRSCC – Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos da Construção Civil.	87
PGRSSS – Plano de Gerenciamento dos Resíduos dos Serviços de Saúde.	88
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento.	90
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente.	93
PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.	
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.	99
PT – Partido dos Trabalhadores.	99
PSB – Partido Socialista Brasileiro.	113
RENTAS – Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres.	
Rio-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.	127
Rio+10 – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.	
RJ – Rio de Janeiro.	129
SEINF – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura.	137
SEMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano.	
SER – Secretaria Executiva Regional.	
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente.	
SP – São Paulo.	
STF – Supremo Tribunal Federal.	
STJ – Superior Tribunal de Justiça.	
TJ/CE – Tribunal de Justiça do Ceará.	
ZGL – Zona Geradora de Lixo.	

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 RESÍDUOS SÓLIDOS: O OUTRO LADO DO CONSUMO, UM GRAVE PROBLEMA AMBIENTAL	18
2.1 A geração de resíduos sólidos e seu contexto histórico	18
2.2 Urbanização no Brasil: histórico e conseqüências	24
2.3 Crescimento e urbanização de Fortaleza	26
2.4 Tratamento dos resíduos sólidos em Fortaleza	30
2.5 Aspectos institucionais da gestão de resíduos sólidos	40
2.5.1 A evolução do tratamento dos resíduos sólidos no Brasil	40
2.5.2 O princípio dos 3Rs	43
3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, QUESTÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	49
3.1 Do Estado intervencionista ao Estado regulador	49
3.2 As políticas públicas	52
3.3 A questão ambiental	54
3.4 O desenvolvimento sustentável	58
4 ESTADO BRASILEIRO E TUTELA AMBIENTAL: ASPECTOS LEGAIS	63
4.1 A repartição de competências no Estado brasileiro	69
4.2 A tutela jurídica brasileira do meio ambiente	71
4.2.1 O papel dos municípios	79
5 REGIME CONSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	82
5.1 Noções fundamentais	82
5.2 A titularidade dos serviços públicos	84
5.3 Contratos da administração	85
5.3.1 Contratos de concessão	86
5.3.2 Concessão de serviço público: forma de prestação indireta	87
5.3.3 A participação do usuário	88
5.4 As agências reguladoras	89
5.5 Remuneração dos serviços públicos	90
5.5.1 Remuneração dos serviços públicos de limpeza urbana	95
6 O CASO DE FORTALEZA (2002 – 2005)	99
6.1 Identificação dos entes que participam da gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza e delimitação de suas atribuições	99
6.2 Contrato de concessão do poder público municipal com a ECOFOR Ambiental	113
7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	127
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE	137

1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação aborda o papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida da população, considerando-se a problemática da enorme geração de resíduos sólidos, efetuando um diagnóstico da política pública municipal adotada em Fortaleza para o setor.

A questão dos resíduos sólidos tem sido motivo de preocupação para vários autores. Atualmente, a literatura sobre este assunto é vasta, mas basicamente voltada para os aspectos técnicos de sua gestão, abrangendo a coleta, o tratamento, a caracterização e a destinação final.

Enquanto isso, Souza (2003) enfatiza que a literatura acerca do tema “políticas públicas” tem sido pouco produzida no Brasil; a sua aplicação empírica, ainda é relativamente escassa, notadamente a pesquisa sobre a temática, que também é recente no país.

Tendo em vista uma adequada alocação de recursos públicos, para as muitas demandas existentes, avaliar as intervenções do poder público, ou por este possibilitadas, representa uma atividade imprescindível para o processo de decisão / ação, por gerar informações que darão o correto suporte para as novas intervenções.

Com base nesse contexto, se justifica esta pesquisa. Vislumbrou-se, pois, uma oportunidade de suprir a lacuna existente na doutrina nacional, ressaltando-se o papel decisivo do poder público municipal frente à preservação da qualidade de vida dos munícipes, no atuar formulando e implementando políticas públicas que elevem as condições de vida da população, para que se alcance uma eficaz e efetiva intervenção em prol do bem-estar social, ao passo que se buscou superar a visão estritamente técnica da abordagem normalmente dada aos resíduos sólidos.

Nesse sentido, o objetivo geral da dissertação foi diagnosticar a política pública municipal adotada em Fortaleza para os resíduos sólidos, sob o marco regulatório da lei municipal 8621/2002, verificando suas relações e conseqüências para questões socioambientais na cidade.

Para concretização desse objetivo principal, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os entes que participam da gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza, delimitando suas atribuições;

2. Analisar o contrato de concessão, possibilitado pela lei 8621/2002, firmado pelo poder público municipal com empresa concessionária privada, para os serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos domiciliares de Fortaleza.

Quanto à metodologia adotada, primeiramente cumpre registrar que o presente estudo insere-se no âmbito do mestrado multi-interdisciplinar do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Com fulcro nas palavras de Abramovay (2001, p. 4 -5) “a inovação interdisciplinar não sai de cada dissertação ou cada tese, mas justamente da relação, no âmbito de um projeto de pesquisa, das diferentes especialidades disciplinares”, apresenta-se a Figura 01, que aponta os principais conhecimentos disciplinares, sob os quais se assentou este estudo, e suas diversas inter-relações:

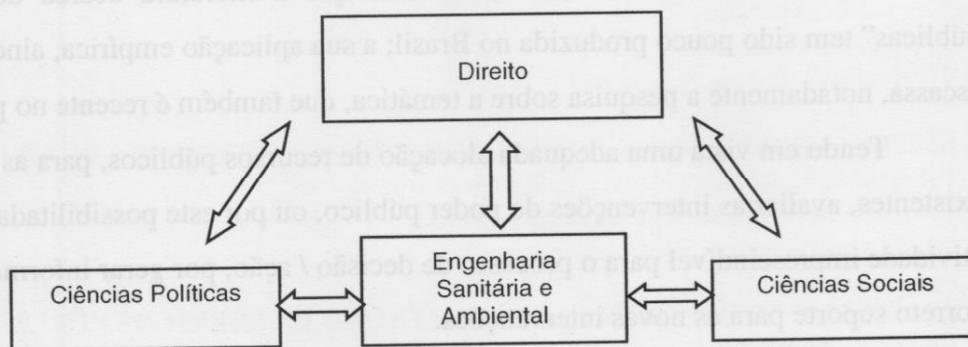


FIGURA 01 – Diagrama das inter-relações de conhecimentos na pesquisa. Fonte: Elaboração própria.

Considerando a insuficiência de estudos sobre metodologia científica própria para as pesquisas ambientais, buscou-se suporte em métodos e técnicas das pesquisas sociais.

Dentro desta, enfatizou-se o aspecto qualitativo. Uma abordagem da pesquisa qualitativa é o estudo de caso, que permite que o objeto a ser estudado configure-se em uma unidade amplamente analisada. Godoy (1995, p. 21) enfatiza que “o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder ‘como’ e ‘por quê’ certos fenômenos ocorrem [...] quando o foco de interesse deve ser analisado dentro de algum contexto de vida real”.

Sobre estudo de caso, os ensinamentos de Gil (1999, p. 73) são:

O estudo de caso vem sendo utilizado com frequência cada vez maior pelos pesquisadores sociais, visto servir a pesquisas com diferentes propósitos, tais como: a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos. O estudo de caso pode, pois, ser utilizado em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas.

Assim, esta pesquisa, que surgiu de uma preocupação vivenciada, referente a um questionamento, qual seja: “considerando-se a problemática dos resíduos sólidos, como age o poder público para que, em nome da precaução, efetivamente se resguarde o direito constitucional da sociedade à um meio ambiente equilibrado?”, cuja resposta supôs uma contribuição à realidade apreendida, se caracteriza como um estudo de caso em Fortaleza (delimitação geográfica), no período de 2002 – 2005 (recorte temporal), relativo à política pública delineada para os resíduos sólidos (objeto de estudo).

Evidencia-se como descritiva / explicativa, uma vez que não só descreve as características da política pública de resíduos sólidos em Fortaleza, mas também identifica seus fatores determinantes, igualmente com as suas conseqüências (GIL, 1999), procurando conectar o fenômeno investigado com outros (CERVO e BERVIAN, 2005).

Para a realização da pesquisa, primeiramente procedeu-se à coleta de dados, (a) teóricos: a base teórica adveio da pesquisa bibliográfica, em livros, dissertações, teses e artigos científicos, especialmente ligados ao tema política pública, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, gestão de resíduos sólidos e serviços públicos, bem como da pesquisa documental, na legislação (destacando a Constituição Federal e a legislação municipal), na jurisprudência, (notadamente as jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Ceará), em jornais e em fotografias, que permearam o desenvolvimento do trabalho; e (b) empíricos: as constatações empíricas foram oriundas das visitas de campo, nos órgãos encarregados de criar e executar a política pública municipal de resíduos sólidos em Fortaleza: Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB); Secretarias Executivas Regionais (SER); Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM); Agência Reguladora de Fortaleza (ARFOR) e na empresa concessionária de parte dos serviços públicos municipais de limpeza urbana, a ECOFOR Ambiental. Em tais órgãos, nos primeiros momentos, foram entrevistados, tomando-se a termo as respostas e seguindo um roteiro previamente elaborado (Apêndice 01), pessoas-chave neles atuantes. Em momentos posteriores, quando se pretendia a complementação de informações e / ou maiores esclarecimentos, usou-se a entrevista livre.

O roteiro para entrevista trazia indagações sobre “a competência do órgão no âmbito da gestão dos resíduos sólidos”; “qual a estrutura operacional que dispõe”; “qual a sua fonte de custeio”; “busca suporte na comunidade”, entre outras, tencionando, predominantemente, obter subsídios para diagnosticar a política pública fortalezense de resíduos sólidos, estruturada a partir da lei 8621/2002.



Entretanto, devido à complexidade do tema, muitas destas respostas fizeram surgir questionamentos paralelos, explicitando a necessidade de se recorrer a diversas outras entidades afetas, de algum modo, à matéria enfocada, tais como a Câmara Municipal de Fortaleza; a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; o Tribunal de Justiça do Estado; a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará; a Procuradoria do Município; a Procuradoria-Geral de Justiça; a Secretaria de Infra-Estrutura do Estado; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outras.

Nas entidades acima mencionadas, também se fez uso da entrevista livre, partindo-se dos temas geradores dos esclarecimentos perseguidos. Em alguns momentos, documentos existentes nessas instituições, dos quais o estudo carecia, também foram buscados.

Para compor a pesquisa de campo, várias visitas aos órgãos apontados acima foram realizadas, no final do ano de 2004, durante todo o ano de 2005, bem como no início deste ano (2006).

Em um momento posterior, realizou-se a análise dos dados: os dados obtidos foram sendo sistematizados e compilados, de maneira a se coadunarem com os objetivos pretendidos. Ao final, a partir de um enfoque qualitativo, pôde-se diagnosticar a política pública municipal de resíduos sólidos, de Fortaleza, pela análise do contrato de concessão possibilitado pelo marco regulatório consubstanciado na lei 8621/2002, e, com base em tal, extraíram-se as conclusões.

Na redação dos capítulos que estruturam a dissertação, buscou-se contemplar assuntos correlatos à temática central, na busca de referências conceituais, que possibilitariam alcançar os objetivos propostos.

Neste primeiro capítulo, encontra-se a introdução, que situa a problemática em estudo, justificando-se a importância de se empreender a pesquisa que foi desenvolvida para confecção dessa dissertação, destacando-se objetivos, hipótese e metodologia empregadas.

No capítulo 02, as colocações remetem à expansão do capitalismo, à urbanização, à industrialização e suas interfaces com a excessiva geração de resíduos sólidos, passando-se pela organização espacial do Ceará e de Fortaleza, finalizando-se com aspectos dos resíduos sólidos, incluindo a questão dos catadores.

No próximo capítulo, capítulo 03, é feito um resgate, notadamente teórico, de conceitos que são básicos para o desenvolvimento da dissertação, tais como: os modelos de Estado; as expressões “políticas públicas” e “meio ambiente”; bem como considerações sobre a consciência ambiental e o desenvolvimento sustentável.

No capítulo 04, abordam-se os aspectos legais da estruturação do Estado brasileiro e da tutela ambiental, a partir da Constituição Federal de 1988.

O regime constitucional da prestação dos serviços públicos - conceito, titularidade, natureza, características, formas de prestação e remuneração, sobretudo do serviço público de limpeza urbana, são abordados no capítulo 05.

O capítulo 06 trata do cerne da dissertação, mostrando o caso de Fortaleza, no qual analisa-se a política pública municipal de resíduos sólidos, observando suas interfaces com questões socioambientais da Capital. Primeiramente, identificam-se os órgãos que participam da gestão municipal dos resíduos sólidos, evidenciando-se suas atribuições. No próximo momento é verificado o contrato de concessão (possibilitado pela lei 8621/2002), de parte dos serviços municipais de limpeza urbana a uma empresa privada, detalhando-se tal forma de prestação do referido serviço público. Em seguida, menciona-se a sobre o órgão regulador de Fortaleza, no âmbito do contrato acima mencionado. Em todas essas fases, discutem-se os dados que são apresentados.

No último capítulo, são trazidas as conclusões, é dizer, as reflexões finais a que o estudo chegou, fazendo-se algumas recomendações consideradas pertinentes.

"[...] Outra sensação tem-me ocorrido: a de que estamos tomados por uma espécie de consumismo ideológico, nos alimentando dos conceitos, das idéias, como fins em si. Um acúmulo de conhecimento que acaba circulando muito pouco na sociedade. Parece faltar tempo ou paciência para processar conceitos ainda não realizados, internalizá-los na vida. [...] Nosso tempo impõe eventos de caráter complexo, múltiplo, atemporal e contraditório, mas não há dúvida de que estamos dentro de um movimento global de mudanças dos paradigmas e da própria vida".

(Marina Silva, in Meio ambiente no século XXI)

2 RESÍDUOS SÓLIDOS: O OUTRO LADO DO CONSUMO, UM GRAVE PROBLEMA AMBIENTAL

O capítulo ora apresentado expõe a trajetória que culmina na geração de resíduos sólidos. Seguindo esse trajeto, desde o recurso natural, até o bem de consumo e o seu descarte, compreendem-se os vários passos pelos quais passa a matéria, em sua transformação pela ação humana. É necessário resgatar o encadeamento "recursos naturais - bens de consumo - rejeitos", como forma de visualizar por completo os processos que culminam na geração de resíduos e vislumbrar as conseqüências daí decorrentes.

2.1 A geração de resíduos sólidos e seu contexto histórico

O resgate do momento a partir do qual a geração de resíduos sólidos se torna algo notável, remete à expansão do capitalismo, que como sistema socioeconômico, constituiu-se com o declínio do feudalismo, e passou a se expandir no mundo ocidental no século XVI. O sistema capitalista sempre se apresentou muito dinâmico, sobrepondo-se, ao longo do tempo, a outras formas de produção, até tornar-se hegemônico, o que ocorreu em sua fase industrial.

Para Moreira e Sene (2004, p. 164-175), a expansão do capitalismo pode ser classificada nas fases a seguir:

A primeira delas é denominada de *capitalismo comercial – mercantilista* (fim do século XV até o século XVIII), que foi marcada pela expansão marítima das potências da Europa ocidental da época (Portugal, Espanha, Inglaterra, França e Países Baixos), quando o acúmulo de capitais resultava da troca de mercadorias, ou seja, do comércio, sendo que a produção era essencialmente artesanal. A acumulação de capital desta fase foi fundamental para que acontecesse a Revolução Industrial.

A fase seguinte foi a do *capitalismo industrial-liberal* (até a Segunda Guerra Mundial), que englobou uma série de fatos que, em conjunto, ficaram conhecidos como Revolução Industrial. Trata-se de uma fase caracterizada, sobremaneira, pelo aumento da

capacidade de transformação da natureza, por meio da utilização de máquinas movidas pela queima do carvão mineral, o que possibilitou o aumento da produção de diversos bens, fez crescer a produção em série e multiplicou o lucro de muitos países.

A terceira fase foi a do capitalismo *financeiro-monopolista* (fim do século XIX, após a Segunda Guerra Mundial), na qual se visualizou a introdução de novas tecnologias e fontes de energia no processo produtivo. O crescente aumento da produção e da industrialização, expandindo-se para outros países, acirrou a concorrência, tornando-se cada vez maior a necessidade de garantir novos mercados consumidores e novas fontes de matérias-primas. O Estado passou a intervir na economia, o que foi denominado de keynesianismo. O pós-Segunda Guerra Mundial foi caracterizado por uma acentuada mundialização da economia capitalista, sob o comando das multinacionais.

A fase seguinte é a do *capitalismo informacional* (a partir da década de 1970), caracterizada pela disseminação de diversas tecnologias responsáveis pelo crescente aumento da produtividade econômica e pela aceleração dos fluxos de capitais, de mercadorias, de informações e de pessoas. A globalização, processo que visa aumentar os mercados, e, portanto, o lucro, é visível, paralelamente ao neoliberalismo (em oposição ao keynesianismo), tendo por objetivo a redução de barreiras aos fluxos globais, beneficiando notadamente os países desenvolvidos e suas corporações multinacionais, induzindo os países em desenvolvimento à adotarem medidas que paulatinamente reduziram o papel do Estado.

Com a intensificação dos fluxos comerciais no mundo, os produtos circulam com muita rapidez. Marx (apud Harvey, 2004), ao tratar da riqueza da sociedade capitalista, enfatiza que esta se manifesta como uma “imensa coleção de mercadorias”. A ampliação da oferta de mercadorias enseja, conseqüentemente, a intensificação do consumo. A entrada de novos consumidores reflete na geração de resíduos, que passa a ser maior e mais complexa, dada a diversidade de matérias-primas utilizadas sob as mais diferentes técnicas no processo produtivo industrial. Assim, o aumento do consumo, e a conseqüente geração de resíduos sólidos, formados, em grande parte, por produtos industrializados, que são constituídos por elementos de difícil decomposição, eleva o tempo de coexistência entre pessoas e resíduos.

A questão da intensificação da produção é enfatizada por Bernardes e Ferreira (2003, p. 26):

Até meados do século XX, [...], o complexo econômico-científico limitou-se a consumir a matéria existente na natureza, tendo efeitos destrutivos secundários; porém, após a Segunda Guerra Mundial, o aumento das forças produtivas, institucionalizado pelo progresso científico e técnico, rompeu com as proporções históricas. O complexo não se limitou a intervir na natureza, mas passou a produzir

uma "outra natureza", na ânsia de se emancipar plenamente da mesma. Às possibilidades de escassez de energia fóssil a resposta foi a tecnologia atômica; no plano da transformação das matérias-primas, técnica e ciência se concentraram nas transformações físicas e químicas da produção industrial; na agronomia os métodos tradicionais de criação de animais e plantas, por meio da tecnologia genética, tendem a ser substituídos por intervenções diretas no material biológico. Somente uma outra ciência e outra forma de sociedade serão capazes de mudar os rumos atuais do conhecimento científico.

Diante desse quadro, sobressai o questionamento: o que fazer com todos os resíduos, considerando-se que o Planeta possui limites para suportar a imensa carga nele despejada? Contrapõem-se, de um lado, a exigüidade dos recursos naturais, e, de outro, a enorme quantidade e complexidade dos resíduos gerados.

O que fazer, então? Produzimos cada vez mais lixo, em quantidade e complexidade e não existem locais para sua destinação. Além disso, as tecnologias desenvolvidas ou são muito caras [...] ou insatisfatórias ambientalmente [...]. Chegamos a uma questão séria; "o nosso estilo de vida não está sendo capaz de resolver a questão do destino do que criamos e/ou transformamos" (KLINGERMAN, 2003, p. 101).

Em qualquer sistema natural, matéria e energia são conservadas, ou seja, não se criam, nem se destroem. A respeito de tal, Georgescu-Roegen (apud HAUWERMEIREN, 1998), num estudo publicado em 1971, chama atenção para a natureza entrópica do processo econômico, relacionando as leis da termodinâmica com a economia. Para o autor, segundo a primeira lei da termodinâmica, pode-se caracterizar a atividade econômica como transformadora de materiais e energia de um estado em outro, sem que se criem novos aportes. Tudo o que existe provém de matéria e energia preexistentes, só que em outras formas, assim como tudo que se consome apenas perde a forma original, passando a adotar outra forma. De acordo com a segunda lei, a atividade econômica é um processo mediante o qual materiais de baixa entropia se convertem em materiais de alta entropia, ou seja, a energia envolvida neste processo tem sua qualidade sempre degradada.

O fato de não ser possível consumir matéria e energia até a sua aniquilação implica a geração de resíduos em todas as atividades dos seres vivos. Assim é que os recursos naturais, enquanto matérias-primas do processo produtivo, e os resíduos, têm natureza semelhante, diferenciando-se, entretanto, quanto ao seu valor entrópico, o que influencia no equilíbrio da reintegração destes ao meio, através dos ciclos biogeoquímicos. É o a Figura 02, a seguir, ilustra.

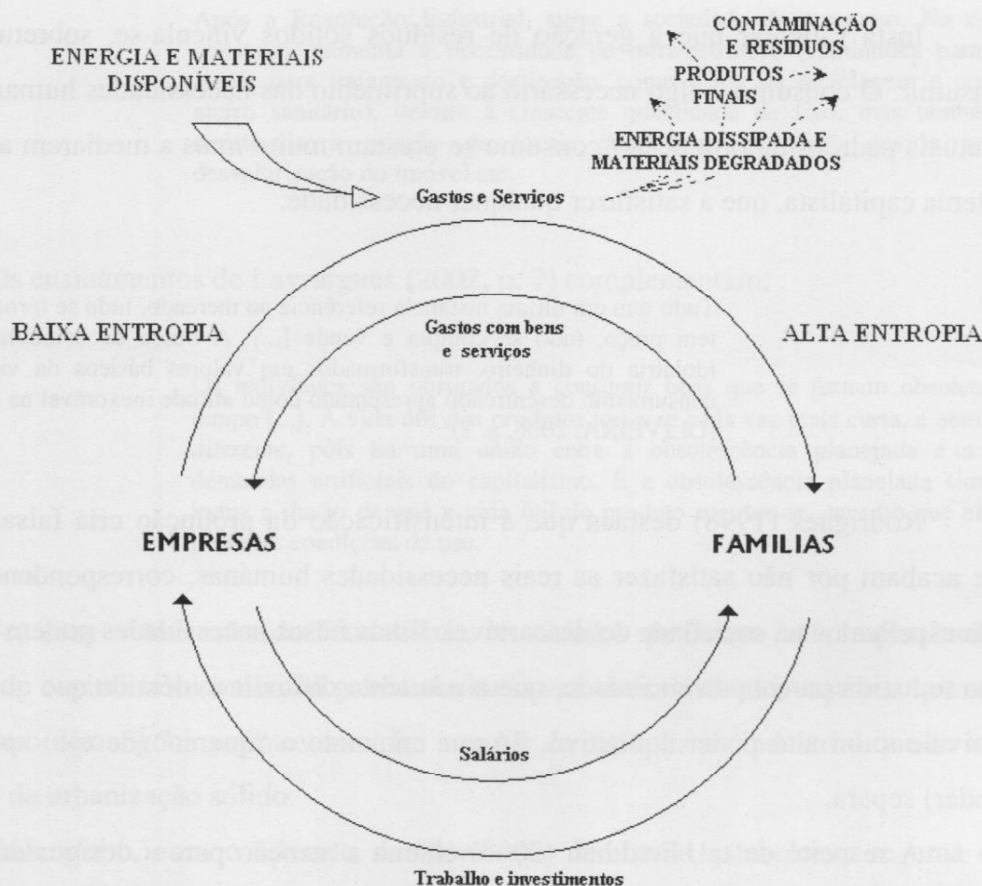


FIGURA 02 – Natureza entrópica do processo econômico. Fonte: Hauwermeiren, 1998, p. 57 (com adaptações).

Feldman (2003) alerta que nos dias de hoje o consumo excede a capacidade do Planeta se regenerar, o que compromete os processos ecológicos planetários, trazendo-lhes conseqüências graves e não totalmente conhecidas. Dada a complexa e dialética relação que os seres humanos mantêm com o ambiente, são obrigados a reconhecer que sua condição de sobrevivência encontra-se, dessa maneira, também ameaçada. A respeito dos excessivos padrões de produção e consumo, Bernardes e Ferreira (2003, p. 21) refletem:

A era moderna, fascinada pela produtividade com base na força humana, assiste ao aumento considerável do consumo, já que todas as coisas se tornam objetos a serem consumidos. Como membros de uma sociedade de consumidores, na atual fase do capitalismo, vivemos num mundo em que a economia se caracteriza pelo desperdício, onde todas as coisas devem ser devoradas e abandonadas tão rapidamente como surgem, em que as coisas surgem e desaparecem “sem jamais durarem o tempo suficiente para conter em seu meio o processo vital”.

Insta salientar que a geração de resíduos sólidos vincula-se, sobretudo¹, ao ato de consumir. O consumo é algo necessário ao suprimento das necessidades humanas. Entretanto, os atuais padrões de produção / consumo se prestam muito mais a mediar a reprodução do sistema capitalista, que a satisfazer qualquer necessidade.

Tudo tem em última instância referência ao mercado, tudo se torna mercadoria, tudo tem preço, tudo se compra e vende [...]. A busca de acumulação de riqueza e idolatria do dinheiro, transformados em valores básicos da vida, conduzem ao consumismo desenfreado apresentado como atitude inexorável na vida humana. [...]. (OLIVEIRA, 2006, p. 2).

Rodrigues (1998) destaca que a intensificação da produção cria falsas necessidades, que acabam por não satisfazer as reais necessidades humanas, correspondendo a modos de vida espelhados na sociedade do descartável. Essas falsas necessidades podem ser atribuídas a uma reduzida parcela da sociedade, que ainda tenta difundir a idéia de que qualidade de vida equivale a um alto poder aquisitivo. Só que enquanto o “querer” (desejo) aproxima, o “ter” (poder) separa.

A respeito de tal, Feldman (2003) chama a atenção para a desigualdade presente no consumo mundial: enquanto 20% da população nos países de mais alto rendimento totalizam 86% das despesas de consumo privado, os 20% mais pobres totalizam um minúsculo 1,3%.

Deve-se evidenciar que a riqueza e a pobreza estão presentes, em seus extremos, de forma expressiva na problemática do consumo excessivo, que leva a uma enorme geração de resíduos sólidos. A primeira, como grande geradora de resíduos, e a segunda, como consumidora, direta ou indireta, das conseqüências desse padrão insustentável de consumo.

Conforme Rodrigues (1998), no mundo capitalista, a divisão da sociedade em classes sociais revela uma apropriação com diferente intensidade, tanto da produção de riquezas, como dos frutos indesejáveis da produção destrutiva.

Os efeitos primários das mudanças desencadeadas pelo processo de industrialização, após a Segunda Guerra Mundial, passaram cada vez mais a se relacionar com a instantaneidade (alimentos e refeições instantâneos e rápidos e outras comodidades) e a descartabilidade (xícaras, pratos, talheres, embalagens, guardanapos, roupas etc.) (HARVEY, 2004, p. 258). O autor identifica tal dinâmica com a expressão “sociedade do descarte”.

Nesse sentido, preleciona Kligerman (2003, p. 101):

¹ Diz-se “sobretudo” porquê a produção de mercadorias não pode ser esquecida no contexto da geração de resíduos sólidos, nem subentendida a partir do consumo, além de que no processo produtivo uma enormidade de resíduos também é gerada.

Após a Revolução Industrial, surge a sociedade de consumo. Na sociedade de consumo, aumenta a necessidade de infra-estrutura (caminhões para transporte; locais para tratamento e destinação, como usina de reciclagem e compostagem, aterro sanitário), devido à crescente quantidade de lixo, mas também cresce a resistência à criação de locais para esta destinação devido ao icômodo, desvalorização do imóvel etc.

Os ensinamentos de Layrargues (2002, p. 7) complementam:

Os indivíduos são obrigados a consumir bens que se tornam obsoletos antes do tempo [...]. A vida útil dos produtos torna-se cada vez mais curta, e nem poderia ser diferente, pois há uma união entre a obsolescência planejada e a criação de demandas artificiais do capitalismo. É a obsolescência planejada simbólica, que induz a ilusão de que a vida útil do produto esgotou-se, mesmo que ele esteja em perfeitas condições de uso.

Se, com a ascensão do feudalismo, as cidades perderam sua importância, com o advento do capitalismo comercial ganharam cada vez mais destaque, uma vez que voltaram a ser o centro dos negócios. Entretanto, foi a partir do capitalismo industrial que se iniciou um processo de urbanização sólido.

Com efeito, com o advento da Revolução Industrial estabeleceu-se uma economia industrializada, centrada no espaço urbano e altamente consumidora de energia e matérias-primas.

Indiscutivelmente, o capitalismo pode não ter inventado a cidade, mas a partir da industrialização, acelerou o processo de urbanização. Esta (urbanização) será uma das tendências demográficas mais importantes do século XXI (MOREIRA e SENE, 2004).

Ribeiro (2005, p. 63) aponta que: “A cidade espelha a obra humana. [...]. As cidades surgiram em função da atividade comercial. Ou seja, a reunião de pessoas para venderem excedentes está na origem das aglomerações humanas”.

Continuando com os ensinamentos de Moreira e Sene (2004, p. 471), explicita-se:

Em todo mundo, há cidades pequenas, médias, grandes e gigantescas. Há as mais bem equipadas e aquelas com precária infra-estrutura, nas quais não há saneamento, pavimentação, transporte eficiente, coleta de lixo etc. De modo geral, pode-se dizer que as cidades, apesar das diferenças de tamanho, de estilo arquitetônico, de idade, de funções que exercem, tendem a ficar cada vez mais parecidas: nos últimos anos de globalização intensificou a difusão dos valores e modos de vida urbano-industriais [...].

Harvey (2004) elucida que a espacialidade tradicional do capitalismo foi construída a partir da industrialização e da urbanização, na qual a sociedade pós-industrial ou de consumo se consolidou.

Todos os países desenvolvidos, bem como alguns emergentes, apresentam grandes taxas de urbanização (Quadro 01). Isso se deve ao fato de o fenômeno industrial, destacadamente no seu cerne, não poder ser desvinculado do urbano.

Taxa de urbanização (%)							
Países industrializados				Países recentemente industrializados			
País	1975	2001	2015	País	1975	2001	2015
Bélgica	94,9	97,4	98,0	Cingapura	100,0	100,0	100,0
Austrália	85,9	91,1	94,8	Argentina	80,7	88,3	90,2
Reino Unido	88,7	89,5	90,8	Coréia do Sul	48,0	82,4	88,2
Alemanha	81,2	87,7	89,9	Brasil	61,8	81,7	87,7
Japão	75,7	78,9	81,5	México	62,8	74,6	77,9
Estados Unidos	73,7	77,4	81,0	África do Sul	48,0	57,6	67,2
Itália	65,6	67,1	70,6	China	17,4	36,7	49,5
Portugal	27,7	65,6	77,5	Índia	21,3	27,9	32,2

QUADRO 01 – As elevadas taxas de urbanização de países industrializados e recentemente industrializados. Fonte: Moreira e Sene, 2004, p. 473.

Kligerman (2003) aponta que o grande fluxo da população rural para as cidades, ocorrido após a Revolução Industrial, aumentou o contingente populacional urbano sem infraestrutura adequada e necessária, ocasionando diversas epidemias. O crescimento progressivo dos centros urbanos, e uma produção sempre maior de rejeitos, deu origem a grandes níveis de poluição, bem como a necessidade de locais disponíveis para a disposição de rejeitos sólidos.

2.2 Urbanização no Brasil: histórico e conseqüências

O Brasil, como aponta Maricato (2002), apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Ao considerar-se a última década do mencionado século, a população das cidades brasileiras aumentou em 22.881.711 pessoas.

A Tabela 01, baseada em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, mostra a totalidade da população brasileira, levando-se em consideração sua situação (urbana ou rural).

TABELA 01 – A população do Brasil segundo os Censos Demográficos do IBGE (1960 – 2000).

Censo Demográfico	População do Brasil	População Urbana	População Rural
1960	70.992.343	32.004.817	38.987.526
1970	94.508.583	52.904.744	41.603.839
1980	121.150.573	82.013.375	39.137.198
1991	146.875.826	110.875.826	36.041.633
2000	169.799.170	137.953.959	31.845.211

Fonte: Sistematização da autora.

A Figura 03, a seguir, representa graficamente a Tabela 01.

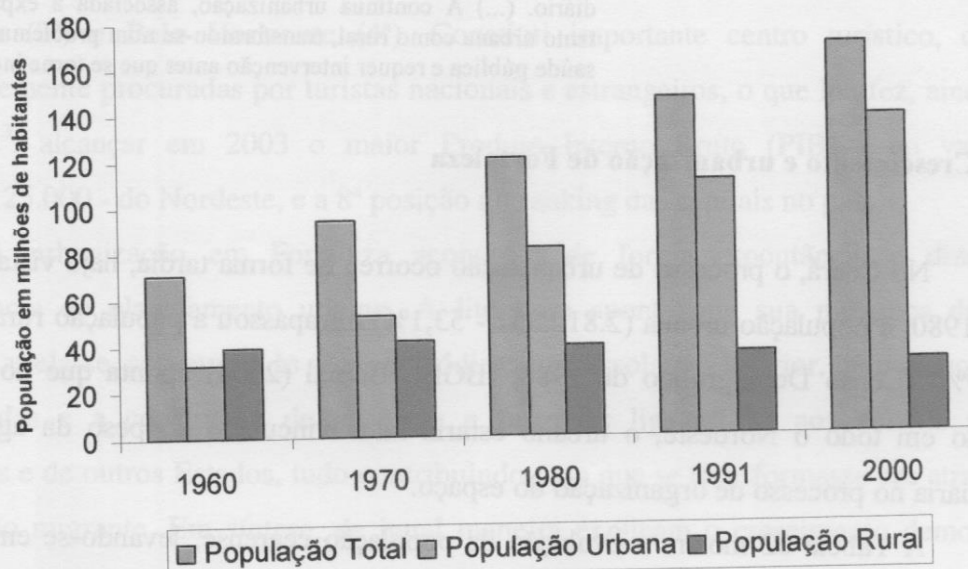


FIGURA 03 – O crescimento populacional brasileiro segundo os Censos Demográficos do IBGE (1960 – 2000).

Ainda fazendo alusão à urbanização brasileira, Maricato (2002, p. 16) enfatiza: “[...] trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidades, necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água etc.”.

Entretanto, conclui que o rumo tomado pelo crescimento urbano no Brasil não foi capaz de responder satisfatoriamente a todas as necessidades apontadas acima, e a urbanização se apresentou como um processo de produzir favelas e agredir o meio ambiente. “Mas de todas as mazelas decorrentes desse processo de urbanização, no qual uma parte da população está excluída do mercado residencial privado legal e da produção formal da cidade, uma das mais graves talvez possa ser identificada na área de saneamento” (Id., p. 39).

Os resíduos sólidos inserem-se no conceito amplo de saneamento básico. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2000, do IBGE, mostraram que de um total de 5.475 municípios com serviço de limpeza urbana / coleta de lixo no país, apenas 1.814 (33% do total) informou ter 100% dos domicílios com lixo coletado.

Neste ínterim, Cerda e Cúneo (1999, p. 11 - 12) alertam:

Os problemas decorrentes de deficiências no saneamento básico seguem minando a saúde de milhões de pessoas. É necessário resolver esses problemas e, conseqüentemente, avançar para controlar a crescente exposição das pessoas a perigos tais como a contaminação do ambiente por resíduos derivados da atividade humana, assim como a um número cada vez maior de substâncias tóxicas com as quais se tem contato diário. (...) A contínua urbanização, associada à expansão industrial, tanto urbana como rural, transformou-se num problema crescente para a saúde pública e requer intervenção antes que se torne incontrolável.

2.3 Crescimento e urbanização de Fortaleza

No Ceará, o processo de urbanização ocorreu de forma tardia, haja vista que, somente em 1980, a população urbana (2.810.351 - 53,1%) ultrapassou a população rural (2.477.902 - 46,9%) (Censo Demográfico de 1980, IBGE). Bernal (2004) aponta que no Ceará, assim como em todo o Nordeste, o urbano estaria mais vinculado ao peso da agricultura e da pecuária no processo de organização do espaço.

A Tabela 02 mostra a evolução da população cearense, levando-se em consideração sua situação (urbana ou rural), conforme os dados do IBGE, nos Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000.

TABELA 02 – A população do Ceará segundo os Censos Demográficos do IBGE (1970 – 2000).

Ano do Censo Demográfico	População Total do Ceará	População Urbana	População Rural
1970	4.361.603	1.780.093 (40,8%)	2.581.510 (59,2%)
1980	5.288.253	2.810.351 (53,1%)	2.477.902 (46,9%)
1991	6.366.647	4.162.007 (65,4%)	2.204.640 (34,6%)
2000	7.430.661	5.315.318 (71,5%)	2.115.343 (28,5%)

Fonte: Sistematização da autora.

No tocante à população do Estado, observa-se a crescente dominação do urbano sobre o rural, o que traz consigo não apenas mudanças na paisagem, mas também no hábito das

pessoas. No ano 2000, a população urbana do Estado atingiu 71,5% para a população total de 7.430.661 habitantes.

Tencionando uma breve caracterização de Fortaleza, município objeto do presente estudo, evidenciam-se algumas informações básicas.

Ocupando uma área de 336 Km², é a Capital do Estado do Ceará, estando localizada no litoral da costa atlântico-norte brasileira. Seu clima é tropical quente sub-úmido, com temperatura média de 26° a 28° C (Instituto de Pesquisa Estratégica do Ceará – IPECE). Foi fundada em 13 de abril de 1726², completando, em 2006, 280 anos.

Conforme dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE, é a 5ª maior cidade brasileira em número de habitantes, ficando atrás de São Paulo (1ª), Rio de Janeiro (2ª), Salvador (3ª) e Belo Horizonte (4ª). Constitui importante centro turístico, com praias constantemente procuradas por turistas nacionais e estrangeiros, o que lhe fez, ainda segundo o IBGE³, alcançar em 2003 o maior Produto Interno Bruto (PIB) - no valor de R\$ 12.884.125.000 - do Nordeste, e a 8ª posição no ranking das capitais no país.

A urbanização em Fortaleza aconteceu de forma espontânea, é dizer, ante a inexistência de planejamento urbano. A literatura aponta que sua mudança demográfica espacial atrela-se, sobretudo, às secas periódicas que assolam o interior, bem como à abertura de estradas e a construção de rodovias e ferrovias ligando-lhe aos demais municípios cearenses e de outros Estados, tudo contribuindo para que se transformasse em atração para a população migrante. Em síntese, de igual maneira explicam o crescimento demográfico da cidade: o poder de pólo de atração, bem como as condições precárias de vida de grande parte do interior do Estado.

Tomando-se como ponto inicial a década de 1940, dados censitários do IBGE mostram o incremento populacional ocorrido em Fortaleza, como se observa na Tabela 03.

²Ressalta-se o seguinte texto: “Bem antes de 1726, Fortaleza já existia. O povoado data de 1604 quando o português Pero Coelho de Souza lá aportou. Ergueu o Fortim de São Tiago às margens do rio Ceará e chamou o povoado em volta de Nova Lisboa. Oito anos depois, novos portugueses, comandados por Martins Soares Moreno, estabeleceram na cidade um posto de defesa na tentativa de expulsar os franceses. E trocaram o nome do forte para São Sebastião. Sem os franceses, não tardaram a aparecer novos invasores. Os holandeses dominaram a região até 1644. Construíram o Forte Schooneborck, rebatizado de Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção pelos portugueses que lá voltaram para retomar as terras. Foi com este nome que o povoado foi elevado à condição de cidade em 1726. A nova denominação foi sendo reduzida ao longo dos anos até ficar somente Fortaleza” (disponível em http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/aniversario_fortaleza/historia.html).

³ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003/pibmunic2003.pdf>.

TABELA 03 – População de Fortaleza segundo os Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2000).

Ano do Censo Demográfico	População de Fortaleza	Incremento Populacional
1940	180.185	↓
1950	270.169	89.984
1960	507.108	236.939
1970	857.980	350.872
1980	1.307.611	449.631
1991	1.768.637	461.026
2000	2.141.402	372.765

Fonte: Sistematização da autora.

Vê-se que a população de Fortaleza multiplicou-se por quase dez nos últimos 50 anos, passando de 270.169 em 1950, para 2.141.402 em 2000.

O crescimento da população fortalezense nas últimas seis décadas do século XX, bem como no limiar do século XXI é ilustrado na Figura 04, abaixo apresentada.

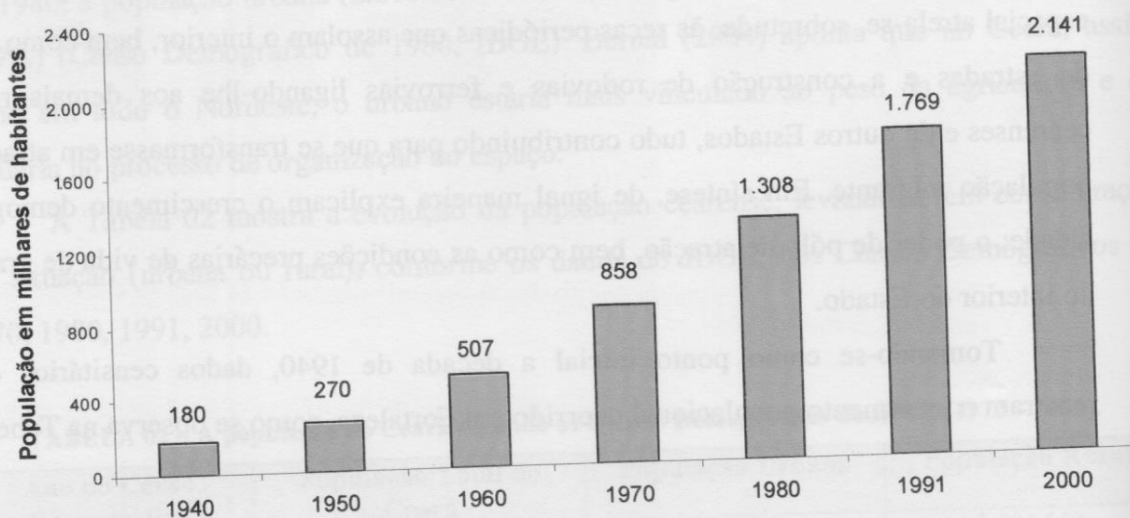


FIGURA 04 – O crescimento populacional de Fortaleza segundo os Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2000).

A Tabela 04 compara as populações do Ceará e de Fortaleza, mostrando o percentual da população fortalezense sobre o total da população do Estado do Ceará.

TABELA 04 – Comparação entre as populações de Fortaleza e do Ceará, segundo os Censos Demográficos do IBGE (1970 – 2000).

Ano do Censo Demográfico	População Total do Ceará	População Total de Fortaleza	% da População de Fortaleza sobre a População do Ceará
1970	4.361.603	857.980	19,7%
1980	5.288.253	1.307.611	24,7%
1991	6.366.647	1.768.637	27,8%
2000	7.430.661	2.141.402	28,8%

Fonte: Sistematização da autora.

A apresentação de uma configuração espacialmente concentrada na capital é outro aspecto que caracteriza a organização espacial do Ceará: como mostrado, Fortaleza possui mais de 2 milhões de habitantes (Censo Demográfico de 2000, IBGE), o que significa que 28,8% da população do Estado (que tem 184 municípios) encontra-se na Capital. E mais: configura uma população dez vezes maior do que a segunda cidade mais populosa do Estado, Caucaia, que conta com cerca de 250 mil habitantes. É a chamada “macrocefalia urbana” (BERNAL, 2004, p. 152).

As conseqüências da polarização da metrópole de Fortaleza [...] aparecem de forma bastante clara na problemática social da cidade [...] o erário público acaba não dispondo de recursos para atender à demanda de políticas públicas para a população carente, que é jogada na exclusão, na informalidade do mercado de trabalho e no caos urbano das favelas e loteamentos clandestinos. (Id., p. 138).

Sobre o mesmo tema, Borzacchiello (2006, p. 1) escreve:

O acelerado crescimento demográfico de Fortaleza rompeu a lógica espacial e estilhaçou sua estrutura urbana espalhando pedaços de cidade por áreas características rurais [...]. A cidade revelou nos últimos anos um desprezo pela população pobre que afluía à capital em busca de melhores condições de vida. Esse migrante recém-chegado à cidade sentia em seu corpo a dimensão do sofrimento pela ausência de políticas públicas. Sem emprego e sem moradia, a favela e a mendicância surgiram como possibilidade de sobrevivência. [...] Hoje são mais de 800 mil favelados. [...] A partir dos anos 30, a favela vai ocupar as áreas desprezadas pelo capital especulativo e que não haviam recebido a devida atenção das autoridades. A produção desordenada da cidade prossegue ocupando leitos e várzeas de rios, campos de dunas e bordas de lagoas.

O elevado contingente populacional presente em Fortaleza, ao auspício do padrão de produção e consumo excessivos do modelo econômico, faz existir na cidade uma grande geração de resíduos, o que representa uma grave questão ambiental⁴.

2.4 Tratamento dos resíduos sólidos em Fortaleza

Um resgate histórico da questão dos resíduos sólidos em Fortaleza revela que, nessa Capital, no bairro Jangurussu (área de periferia), houve um lixão, instalado às margens do rio Cocó, importante rio da cidade, que recebia todos os seus detritos. Funcionou por vinte anos (de 1978 a 1998), formando uma “rampa” de resíduos com aproximadamente 40 metros de altura, sem controle social, ambiental ou sanitário. Por tal motivo, chegou a ser denominado de “a maior chaga” socioambiental de Fortaleza.

Atividades econômicas eram desenvolvidas com base nos resíduos ali despejados, nos quais adultos e crianças disputavam restos em meio aos urubus.

Com a desativação, em 1998, do lixão do Jangurussu, o Governo do Estado instalou na mesma localidade o “Complexo do Jangurussu”, integrado por uma Estação de Triagem de resíduos (cujo objetivo foi absorver os catadores que de tal lixão tiravam seu sustento, pretendendo possibilitar-lhes, desse modo, a sua continuidade de renda, já que no aterro sanitário então construído - o Aterro Metropolitano Oeste em Caucaia - ASMOC - não seria permitida a catação - Figuras 05, 06, 07 e 08), e um Transbordo (para o qual seriam destinados os resíduos não aproveitados na triagem de recicláveis, que, depois de reunidos em um veículo, tomariam o destino do ASMOC - Figura 09).

O Complexo ocupa uma área de aproximadamente 4 ha, que é de propriedade do Governo do Estado, cedida em comodato à Prefeitura de Fortaleza.

O ASMOC, situa-se, como dito, em Caucaia, distando 18 Km do Transbordo do Jangurussu, estando localizado em terreno argiloso (da formação barreiras), que apresenta condições favoráveis para instalação de empreendimentos desse tipo. O ASMOC também é de propriedade do Governo do Estado, ficando sob a administração da Prefeitura de Fortaleza.

⁴ É válido asseverar que, dados sobre denúncias ambientais, da Procuradoria-Geral de Justiça, através de sua Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano, apontam que as denúncias mais recebidas em Fortaleza dizem respeito à poluição sonora, entre várias infrações catalogadas (ausência de licenciamento ambiental; loteamento irregular; poluição hídrica; desmatamento etc.). É fácil constatar o porquê desse fato: o barulho é algo que, enquanto presente, de forma intermitente causa desconforto. Comparando com o incômodo ocasionado pelos resíduos sólidos, observa-se um subterfúgio da população: afastar os resíduos de seu contato, tirando-os de sua porta, colocando-os em algum local distante da própria residência, faz levar à errônea sensação de “resolvida a questão”.

ção de
grande

nessa
do rio
e anos
ros de
inado

s, nos

ou na

em de

tento,

aterro

o seria

eriam

os em

de do

do do

esenta

n é de

za.

de sua
das em
amento
fato: o
ômodo
ontato,
ensação



FIGURA 05 – Vista de cima da rampa (coberta de areia) que restou do lixão do Jangurussu, aparecendo, abaixo, a Estação de Triagem construída quando da desativação do referido lixão. Fonte: Acervo pessoal (maio/2005).



FIGURA 06 – Início do descarregamento dos resíduos sólidos nas esteiras para catação na Estação de Triagem do Jangurussu. Fonte: Acervo pessoal (maio/2004).

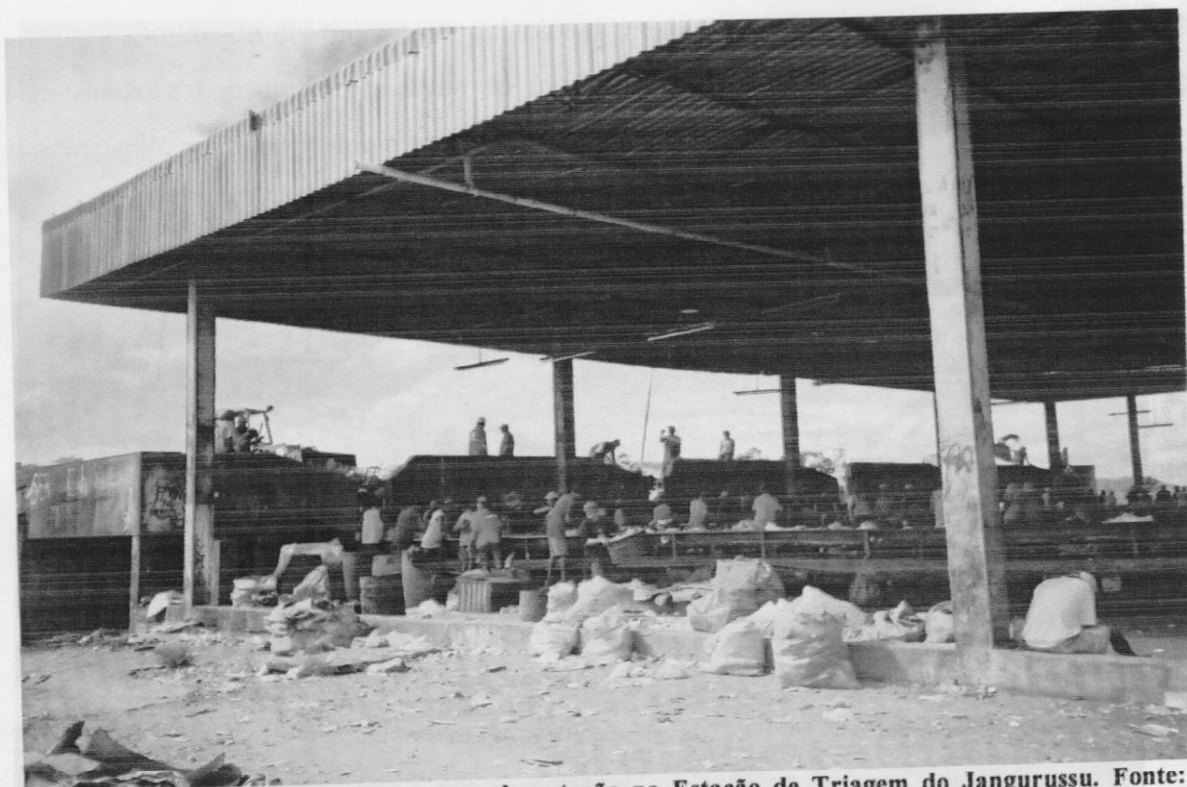


FIGURA 07 - Vista geral do processo de catação na Estação de Triagem do Jangurussu. Fonte: Acervo pessoal (maio/2004).



FIGURA 08 - Precárias condições da Estação de Triagem do Jangurussu. Fonte: Acervo pessoal (maio/2004).



FIGURA 09 - Transbordo do Complexo do Jangurussu Fonte: Acervo pessoal (maio/2004).

Em 1997, sob o pretexto de descentralizar as ações administrativas, a gestão territorial de Fortaleza foi estruturada em seis regiões. Para cada uma das regiões, foi criada uma Secretaria Executiva Regional (SER), de modo que estas passaram a agrupar os bairros da cidade que estavam sob a delimitação territorial das áreas de abrangência das referidas regiões (Quadro 02).

Outra divisão existente na cidade refere-se às Zonas Geradoras de Lixo (ZGL). Estas surgiram antes da divisão da cidade em Secretarias Regionais, baseada em dados técnicos-operacionais, por uma questão de logística para o manejo dos resíduos sólidos (Figura 10).

Secretaria Executiva Regional (SER)	Zona Geradora de Lixo (ZGL)	Bairros
SER I (2.538 ha)	1	Barra do Ceará; Cristo Redentor; Pirambu; Carlito Pamplona; Jacarecanga
	2	Villa Velha; Jardim Iracema; Jardim Guanabara
	3	Alvaro Weyne; Monte Castelo; Alagadiço São Geraldo; Vila Ellery; Farias Brito
SER II (4.534 ha)	4	Centro
	5	Meireles; Aldeota; Mucuripe; Varjota
	6	Joaquim Távora; Dionísio Torres; São João do Tauape
	7	Cocó; Cidade 2000; Dunas; Engo. Luciano Cavalcante; Praia do Futuro II; Guararapes; Salinas
	8	Cais do Porto; Vicente Pinzon; Praia do Futuro I; Papiçu
	9	Praia do Futuro
SER III (2.778 ha)	10	Quitino Cunha; Padre Andrade; Presidente Kennedy; Autran Nunes; Dom Lustosa; Antônio Bezerra
	11	Pici; Parquelândia; Amadeu Furtado; Bela Vista; Rodolfo Teófilo; Parque Araxá
SER IV (3.427 ha)	12	Henrique Jorge; João XXIII; Jóquei Clube; Bom Sucesso
	13	Itaóca; Parangaba; Serrinha; Itaperi; Dendê; Vila Pery
	14	Pan-Americano; Couto Fernandes; Demócrito Rocha; Damas; Bom Futuro; Parreão; Vila União; Aeroporto; Montese
SER V (6.345 ha)	15	Benfica; José Bonifácio; Jardim Iracema; Fátima
	16	Genibaú; Conjunto Ceará I; Conjunto Ceará II
	17	Granja Portugal; Granja Lisboa; Bom Jardim; Siqueira
	18	Parque São José; Manoel Sátiro; Conjunto Esperança; Parque Santa Rosa; Canindezinho; Parque Pres. Vargas
SER VI (1.343 ha)	19	Maraponga; Jardim Cearense; Mondubim
	20	Prefeito José Valter
	21	Alto da Balança; Aerolândia; Dias Maceado; Castelão; Passaré; Parque Dois Irmãos
QUADRO 02 – Bairros de Fortaleza por Secretarias Executivas Regionais (SER) e Zonas Geradoras de Lixo (ZGL). Fonte: Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB), 2006.	22	Jardim das Oliveiras; Parque Manibura; Cidade dos Funcionários; Parque Iracema; Cambéba;
	23	Edson Queiroz; Sapiranga; Coité; Sabiaguaba; Alagadiço Novo
	24	Cajazeiras; Barroso; Janguarussu; Ancuri
	25	Messejana; Curú; Lagoa Redonda; Guajeri; Paupina; Coaçu

QUADRO 02 – Bairros de Fortaleza por Secretarias Executivas Regionais (SER) e Zonas Geradoras de Lixo (ZGL). Fonte: Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB), 2006.

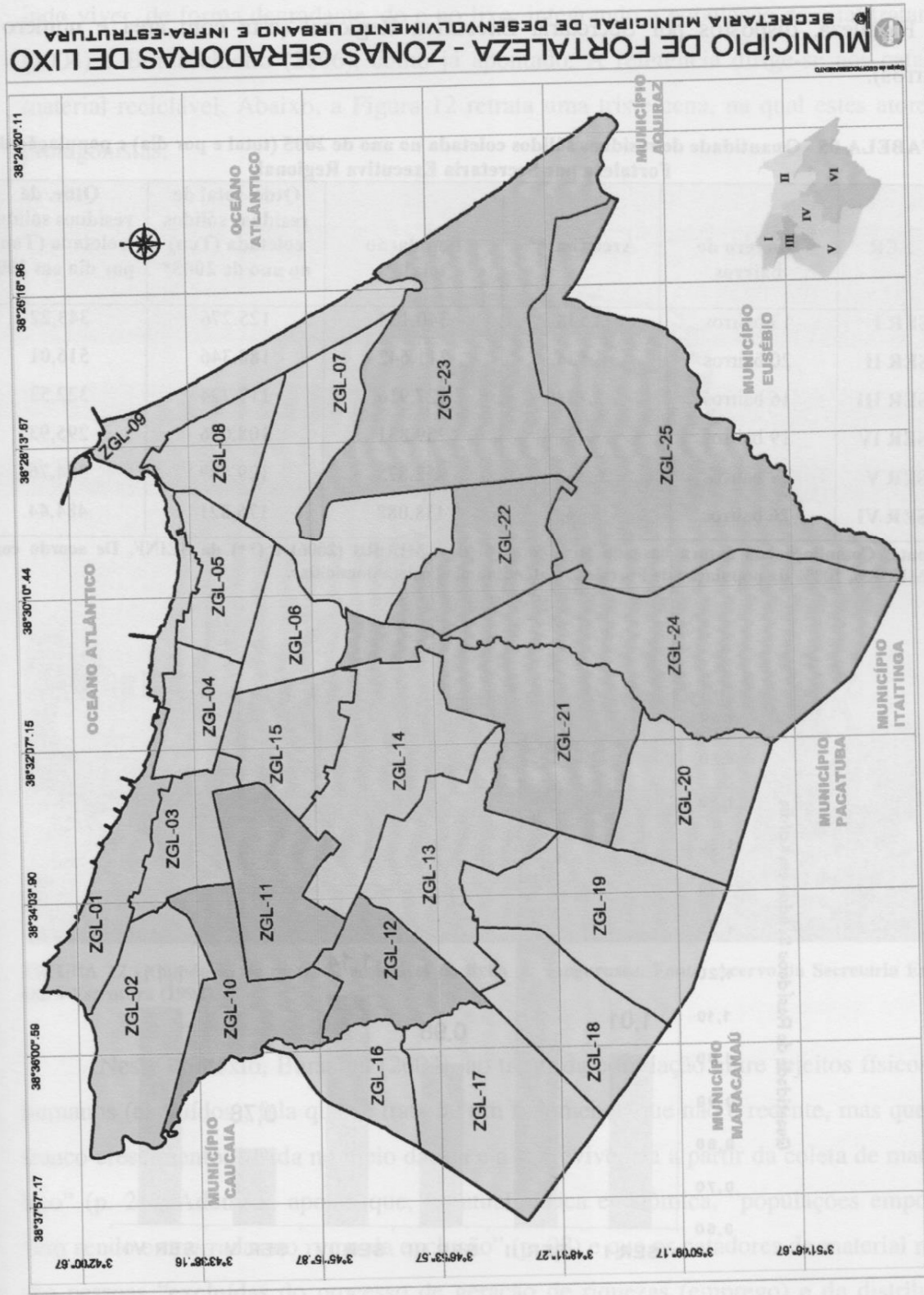


FIGURA 10 – Município de Fortaleza dividido em Secretarias Executivas Regionais (SER) e Zonas Geradoras de Lixo (ZGL). Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF).



A Tabela 05 apresenta dados acerca (a) da quantidade total de resíduos sólidos coletada no ano de 2005 e quantidade coletada por dia (EMLURB) e (b) da população, ambos de Fortaleza, dispostos por Secretaria Executiva Regional (esta com área e número de bairros).

TABELA 05 - Quantidade de resíduos sólidos coletada no ano de 2005 (total e por dia) e população de Fortaleza por Secretaria Executiva Regional.

SER	Número de bairros	Área (ha)**	População total**	Qtde. total de resíduos sólidos coletada (Ton) no ano de 2005*	Qtde. de resíduos sólidos coletada (Ton) por dia em 2005
SER I	13 bairros	2.538	340.134	125.276	343,22
SER II	20 bairros	4.534	311.642	188.346	516,01
SER III	16 bairros	2.778	327.916	117.724	322,53
SER IV	19 bairros	3.427	259.831	108.016	295,93
SER V	17 bairros	6.345	452.875	129.489	354,76
SER VI	26 bairros	1.343	438.088	176.821	484,44

Fonte: Compilação da autora baseada em dados (*) da EMLURB (2006) e (**) da SEINF. De acordo com a EMLURB, 100% da população de Fortaleza é atendida pela coleta domiciliar.

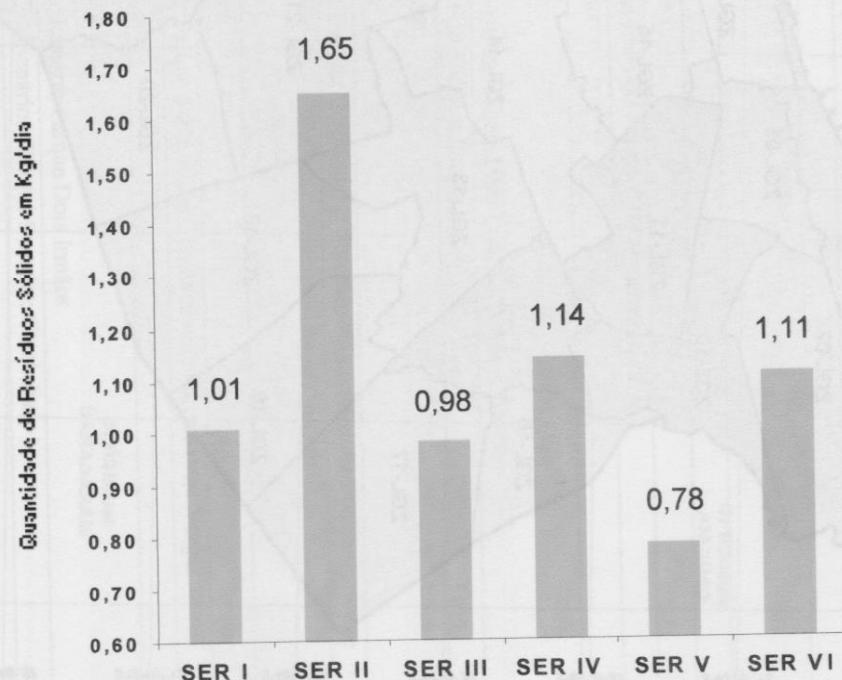


FIGURA 11 - Quantidade de Resíduos Sólidos coletada por Secretaria Executiva Regional (Kg/habitante/dia). Fonte: EMLURB (2006).

Atualmente, no Brasil, muito dos excluídos do direito à cidade, sem chances de desfrutar dignamente do direito à moradia, à saúde, do acesso à justiça, entre outros, acabam indo viver, de forma degradante, do e no lixo, integrando a população da qual tratam Bernal (2004) e Borzacchiello (2006), como já apontado. A referência dirige-se aos catadores de material reciclável. Abaixo, a Figura 12 retrata uma triste cena, na qual estes atores são os protagonistas.



FIGURA 12 - Catadores de material reciclável no lixão do Jangurussu. Fonte: Acervo da Secretaria Estadual de Infra-Estrutura (1992).

Nesse contexto, Bursztyn (2003), ao tratar da correlação entre rejeitos físicos (lixo) e humanos (excluídos), fala que se trata de um fenômeno “que não é recente, mas que está em franco crescimento: a vida no meio da rua e a sobrevivência a partir da coleta de materiais do lixo” (p. 21). Ademais, aponta que, na atual lógica econômica, “populações empobrecidas vêm sendo empurradas no rumo da exclusão” (p. 28) e que os catadores de material reciclável são pessoas “excluídas do processo de geração de riquezas (emprego) e da distribuição de seus frutos (consumo)” (p. 20).

Lajolo (2003) relata a existência de pessoas vivendo do comércio de materiais refugados desde o início do processo de industrialização, no entanto, com o passar do tempo, as formas como estas pessoas se apresentavam foram modificando-se, devido, sobretudo, ao crescimento das cidades e aos padrões de consumo.

Em 2003, o Presidente da República, através do Decreto s/nº de 11 de setembro de 2003, criou o “Comitê Interministerial da Inclusão Social dos Catadores de Lixo”.

O artigo 1º trouxe a finalidade deste Comitê:

I - implementar o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões, visando garantir condições dignas de vida e trabalho à população catadora de lixo e apoiar a gestão e destinação adequada de resíduos sólidos nos municípios;

II - articular as políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados à população catadora de lixo;

III - definir mecanismos de monitoramento e avaliação da implantação das ações articuladas que deverão atuar de forma integrada nas localidades.

Não obstante tal mobilização, a realidade não é muito alentadora. No país, presentes nas pequenas e grandes cidades, os catadores já fazem parte da paisagem urbana: são homens, mulheres e crianças, puxando pesados carrinhos, construídos de carcaças de geladeira, madeira e pneus velhos, continuando a viver de maneira degradante na catação.

Esses atores vivem do e no lixo, catando materiais recicláveis nas ruas e nos lixões, na maioria das vezes realizando um trabalho individual, de forma desorganizada, em condições insalubres e com baixo retorno em termos de renda, compondo um grupo que, silenciosamente, muito tem contribuído para a gestão dos resíduos sólidos, ao impedirem que toneladas de recicláveis tenham que ser coletadas, transportadas e lançadas em aterros e / ou lixões. As Figuras 13 e 14 ilustram o que se colocou.



FIGURA 13 – Criança⁵ puxando carrinho com materiais recicláveis, catados pelas ruas de Fortaleza. Fonte: Acervo pessoal (janeiro/2006).



FIGURA 14 – Catador de materiais recicláveis, exausto, dormindo ao lado do seu carrinho. Fonte: Acervo pessoal (janeiro/2006).

Em Fortaleza, apesar da constatação da inexistência de dados oficiais do governo municipal sobre esses atores, o Fórum Estadual Lixo e Cidadania do Ceará⁶ estima que cheguem ao número de 6 mil pessoas, parte organizada em 14 entidades de catadores.

Desde o final do ano passado (2005), está sendo desenvolvida uma pesquisa pela Prefeitura Municipal de Fortaleza que irá retratar o perfil dos catadores na capital cearense, buscando constatações referentes: ao seu nível de instrução; se possuem documentos; suas condições de habitação; se possuem grupo familiar; como é a atividade de catador; de quem é a propriedade do carrinho com que trabalham; qual o tipo de material que recolhem e para quem o repassa; se desenvolvem a atividade de catação só ou acompanhado por pai, mãe, filhos, amigos; por qual motivo começaram a trabalhar como catador; se têm algum problema de saúde causado pela catação; como conseguem alimento: comprando, recebendo ou catando no lixo; se têm algum problema com a polícia; se já sofreram violência catando; quais as perspectivas para o futuro.

Resultados iniciais, mostrados no Gabinete da Prefeita (em janeiro deste ano), durante o evento “Apresentação dos Resultados Parciais da Pesquisa com Catadores”, apontam que a motivação para o ingresso na atividade de catação se dá, em grande parte, pelo desemprego. O ciclo vicioso da pobreza reproduz o *status quo*, uma vez que toda a família acaba indo catar e o que mais indigna são as cenas de degradação humana: catadores se alimentando dos restos que encontram no lixo.

⁵ A criança catadora, ao ser indagada pela pesquisadora se era possível ser fotografada, sorriu.

⁶ Organização que congrega órgãos governamentais, não-governamentais, entidades técnicas e religiosas que tem atuação relacionada à gestão do lixo e à área social, objetivando favorecer discussões e encontrar soluções para os desafios postos por suas áreas de atuação, em sintonia com o Fórum Nacional Lixo e Cidadania.

Enfim, a característica emblemática dos catadores é a marginalização e o desemprego, e estes encontram no lixo uma forma de garantir o próprio sustento. Por tais condições, e pelos serviços que têm prestado à sociedade, enfatiza-se a importância do investimento em ações que lhes promovam melhorias pessoais, tais como escolaridade, saúde, entre outras, que devem traduzir-se em metas prioritárias para as políticas públicas a serem traçadas.

2.5 Aspectos institucionais da gestão de resíduos sólidos

2.5.1 A evolução do tratamento dos resíduos sólidos no Brasil

No período colonial, a maior parte das ações de saneamento era de cunho individual, devido à inexistência de grandes aglomerações humanas, à abundância de recursos hídricos, e ao baixo potencial poluidor dos esgotos, entre outros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004, p. 15).

As políticas destinadas ao setor de saneamento básico como um todo, até os idos de 1960, foram caracterizadas por medidas esporádicas e localizadas. Na década de 1970, no governo militar, foi formulado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)⁷, que até o final dos anos 80⁸ foi a política federal de saneamento no país, privilegiando, notadamente, ações de abastecimento de água e, em menor monta, ações de esgotamento sanitário, sobretudo de áreas urbanas, devido ao amplo processo de urbanização do país (Ibid., 2004).

No decreto regulamentador do PLANASA, estabelecia-se que os serviços públicos de saneamento compreendiam os sistemas de abastecimento de água e de esgotos. Como se observa, ações envolvendo os resíduos sólidos eram desprezadas (para não dizer não mencionadas), no referido Plano, o que é algo absolutamente errôneo. Os serviços de limpeza urbana estão entre os mais diretamente ligados à realização da dignidade da pessoa humana, pois se vinculam à promoção da saúde pública e à preservação do meio ambiente, que são condições indispensáveis para a vida humana digna.

⁷ O PLANASA, regulamentado pela lei 6528/1978 e pelo decreto 82587/1978, representou a centralização (econômica, institucional e financeira) das ações de governo na esfera federal. Ante a notável expansão da população urbana e suas demandas por infra-estrutura pública, os recursos do FGTS foram destinados para financiamento do setor, colocando-se sua administração em um banco de desenvolvimento – o Banco Nacional de Habitação (BNH) – “incentivando”, em marcha forçada, o surgimento de companhias estaduais, as únicas que seriam habilitadas a receber os recursos financiados. A lógica da auto-sustentação financeira guiava os investimentos no setor (em detrimento da utilização de recursos a “fundo perdido”), devendo os retornos ser buscados nas tarifas cobradas dos consumidores dos serviços.

⁸ Considerando-se os contratos celebrados sob a égide do PLANASA (com duração média de 30 anos), este prevaleceu, efetivamente, até o ano 2000.

A Organização Mundial da Saúde tem como proposta possibilitar a promoção da saúde, partindo-se do pressuposto de que, dentre os fatores determinantes desta (abrangendo o bem-estar físico, mental e social), as condições ambientais são um dos mais importantes e os serviços de saneamento são indispensáveis para tal.

Segundo a Fundação Nacional de Saúde (2004), doenças como cólera, dengue, esquistossomose, entre outras, são resultantes da falta ou inadequação do saneamento.

Nesse sentido, observa-se que, nas cidades, a preocupação com os resíduos sólidos passa existir a partir do momento que se observa a vinculação destes com os problemas que assolam a saúde pública e, as medidas que se adotam têm, sob o aspecto sanitário, o objetivo de prevenir e controlar doenças a eles relacionadas, seja pela proliferação de vetores e roedores, ou pelo mal que o contato com estes ou com as águas que poluem podem trazer.

Atualmente, a situação da gestão dos resíduos sólidos se apresenta em cada cidade brasileira de forma diversa, “prevalecendo uma situação nada alentadora”. “Considerada um dos setores do saneamento básico, a gestão dos resíduos sólidos não tem merecido a atenção necessária por parte do poder público” (MONTEIRO et al., 2001, p.1).

Entretanto, o Ministério da Saúde, conjuntamente com a Organização Pan-Americana da Saúde (2004), ressaltam a diferença existente no setor de saneamento no Brasil, destacando nos municípios a presença de um maior número de rede de abastecimento de água e dos serviços de coleta de lixo / limpeza urbana, em contraste com a concentração espacial da rede de esgotos sanitários, cuja presença continua restrita ao Sudeste e às áreas mais urbanizadas das demais regiões do país.

Vê-se que uma das maiores questões que se põem às municipalidades é possibilitar soluções ambientalmente seguras para os problemas ocasionados pela geração de resíduos sólidos em grande quantidade. As ações empreendidas pelos gestores municipais têm buscado, na grande parte dos casos, providenciar coleta para inúmeras toneladas de resíduos sólidos geradas, o que, apesar de importante, não parece ser o melhor caminho, haja vista o enfoque está direcionado à consequência da problemática, ao invés de se combater as suas causas.

Consumir recursos públicos, [...], para coletar bens descartados pela sociedade (mas com potencial de aproveitamento), transportá-los a um local de disposição final e terminar por enterrá-los não parece seguir nenhuma lógica econômica ou administrativa. Tal situação torna-se ainda mais evidente quando se considera o fato de que esses produtos possuem valor comercial e que representam uma possibilidade de renda para uma parcela significativa da população. O poder público, na condição de agente de desenvolvimento municipal, se defronta então com o desafio e a

oportunidade de modificar a lógica do sistema de gestão de resíduos [...] (ROMANI, 2004, p. 12).

Trazendo para o plano local, as Figuras 15 e 16, a seguir, ilustram o que se está colocando, com propagandas da Prefeitura de Fortaleza, priorizando ações para a etapa de destinação final, é dizer, para o momento em que os resíduos sólidos passaram a existir, ou seja, já foram gerados.



FIGURA 15 - Outdoor da Prefeitura de Fortaleza (1). Fonte: Acervo pessoal (Março/2006).

O PLANASA regulamentado pela lei 8528/1978 e pelo decreto 82547/1978, representa a primeira tentativa de criação de uma entidade pública para a gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza. A lei nº 8528/1978 criou o Conselho Municipal de Resíduos Sólidos (COMRES) e o Banco Nacional de Resíduos Sólidos (BNRS). O COMRES foi criado para coordenar e controlar a gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza, e o BNRS foi criado para promover a reciclagem e a destinação adequada dos resíduos sólidos em todo o Brasil.

Considerando os contratos celebrados com a PLANASA (com duração média de 30 anos), prevaleceu, efetivamente, até o ano 2000.



FIGURA 16 – Outdoor da Prefeitura de Fortaleza (2). Fonte: Acervo pessoal (Março/2006).

2.5.2 O princípio dos 3Rs

Os detalhes técnicos do manejo dos resíduos sólidos são assuntos complexos e não se tem, nesse trabalho, o propósito de aprofundá-los. Entretanto, para que não se passe em branco esse assunto, far-se-á algumas considerações no Quadro 03.

Etapas do manejo dos resíduos sólidos	
Acondicionamento	É a forma de embalar e / ou o tipo de recipiente utilizado para apresentação dos resíduos sólidos à coleta, de forma a garantir a segurança e a eficiência do serviço.
Coleta e transporte	Ato de recolher e transportar resíduos sólidos de qualquer natureza, utilizando veículos e equipamentos apropriados para tal fim. (ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. Coleta, varrição e acondicionamento de resíduos sólidos urbanos - Terminologia. Rio de Janeiro, 1993. NBR 12980).
Disposição final	Conjunto de instalações, processos e procedimentos que visam a disposição ambientalmente adequada dos resíduos em consonância com as exigências dos órgãos ambientais competentes. (CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n° 283, de 12 de Julho de 2001).

Quadro 03 - Manejo dos resíduos sólidos por etapa. Fonte: Baseado na publicação "Sobre o lixo" da Universidade São Paulo⁹.

⁹ Disponível em <http://www.cecae.usp.br/recicla/publica/sobreOLixo2/SobreLixo.pdf>.

A Figura 17 esquematiza com mais detalhe as etapas do manejo dos resíduos sólidos.

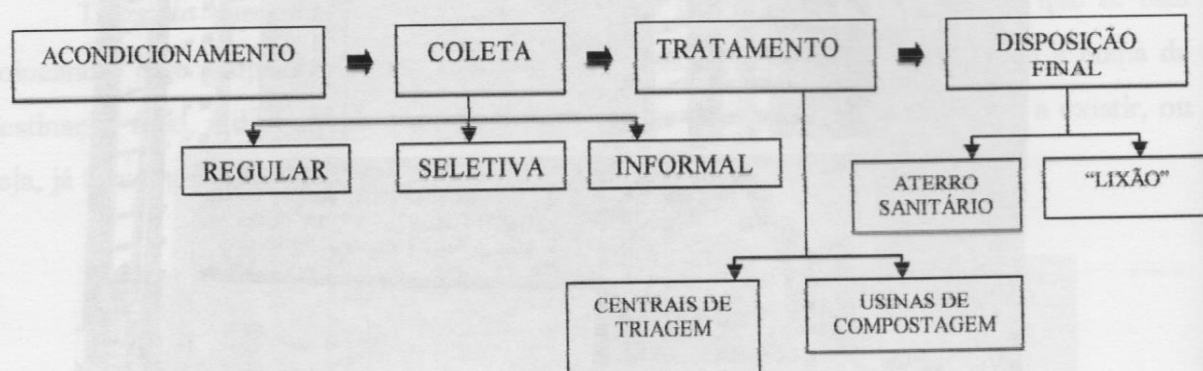


FIGURA 17 – Esquema ilustrando o manejo dos resíduos sólidos (por etapas). Fonte: Baseado em Soares (2004).

Tampouco se pretende definir resíduos sólidos. Entretanto, também se considera oportuno trazer algumas definições dadas a estes, no Quadro 04.

Definição de resíduos sólidos	
Segundo a norma brasileira NBR 10.004	Segundo a lei estadual 13103/2001
<p>“resíduos nos estados sólido e semi-sólido que resultam de atividades da comunidade, de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d’água, ou exijam para isto soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível”.</p>	<p>“qualquer forma de matéria ou substância, no estado sólido e semi-sólido, que resulte de atividade industrial, domiciliar, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços, de varrição e de outras atividades humanas, capazes de causar poluição ou contaminação ambiental”.</p>

QUADRO 04 – Comparação da definição de resíduos sólidos dada pela NBR 10.004 e lei estadual 13103/2001. Fonte: Compilação da autora.

Considera-se adequado, também, citar Gonçalves (2003), que, quanto à problemática em discussão, sinaliza que a produção de resíduos sólidos é inevitável, e todos os processos, desde o mais elementar, até o mais complexo, geram resíduos.

Nessa mesma linha de pensamento, Fritsch (2000) lembra que, apesar de a geração de resíduos ser algo inerente à dinâmica da vida dos seres humanos, o atual padrão de produção e consumo de grande parcela da sociedade é exagerado, e esta parece não questionar o que vai

acontecer com todos os rejeitos que são gerados, ignorando que o Planeta possui limites para suportar a carga de resíduos nele despejada.

Na verdade, o que se pretende destacar, a partir das definições apresentadas, e das considerações feitas, é que a existência de resíduos sólidos, e, por conseguinte, a problemática daí decorrente, está vinculada à ação humana; logo, só a conscientização da sociedade deverá ser capaz de reverter tal situação.

Oportuno trazer à reflexão a lição de Grimberg (2005, p. 1):

[...] é preciso diferenciar lixo de resíduos sólidos – restos de alimentos, embalagens descartadas, objetos inservíveis, quando misturados, de fato, tornam-se lixo e seu destino passa a ser, na melhor das hipóteses, o aterro sanitário. Porém, quando separados em materiais secos e úmidos, passamos a ter resíduos reaproveitáveis ou recicláveis. [...]. Não cabe mais, portanto, a denominação de lixo para aquilo que sobra no processo de produção ou de consumo.

Nesse contexto, a Agenda 21 Global, em seu capítulo 21, trata do manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos, dispondo que “o manejo ambientalmente saudável desses resíduos deve ir além do simples depósito ou aproveitamento por métodos seguros dos resíduos gerados e buscar a causa fundamental do problema, procurando mudar os padrões não sustentáveis de produção e consumo [...]”.

Quanto às ações a serem desenvolvidas, objetivando a consecução do preceituado acima, a Agenda adotou o que ficou conhecido como princípio dos 3Rs – Reduzir, Reutilizar e Reciclar, a saber:

(1) **Redução**: envolve a adoção de medidas para se evitar o descarte de produtos, implicando uma diminuição no próprio uso, no consumo, no desperdício de bens. Em última análise, a redução depende de uma profunda revisão nos atuais padrões de produção e consumo;

(2) **Reutilização**: por sua vez, engloba as atividades que aproveitam produtos antes de seu descarte com o reuso direto - do verso de folhas de papel e de vasilhames; restauros; trocas de usados; artesanato com sobras etc.;

(3) **Reciclagem**: é a recuperação dos materiais descartados, modificando-se suas características físicas. Difere da reutilização, em que os descartados mantêm suas feições. A reciclagem pode ser direta (“pré-consumo”), quando são reprocessados materiais descartados na própria linha de produção, como aparas de papel, rebarbas metálicas, etc., ou indireta (“pós-consumo”), quando são reprocessados materiais que foram descartados por seus usuários.

Desse modo, o tratamento a ser dispensado aos resíduos sólidos nas políticas públicas deve seguir o princípio dos 3Rs, uma vez que estes estão numa seqüência relacionada ao impacto ambiental de cada ação envolvida, considerando que é mais interessante deixar de gerar resíduos, do que reciclá-los; é melhor evitar-se o descarte, do que separar materiais descartados para reciclagem.

A coleta seletiva¹⁰, objetivando a posterior reciclagem / compostagem¹¹ de alguns resíduos sólidos, é mecanismo que deve ser valorizado pelas políticas públicas municipais, pois traz benefícios imediatos, como a diminuição da quantidade de resíduos a ser aterrada; possibilidade de novos negócios; geração de ocupação e renda para os catadores de material reciclável etc.

A caracterização dos resíduos sólidos permite conhecer os materiais que estão presentes nestes (tais como vidro, papel, papelão, plástico etc.), evidenciando-se o que é consumido pela sociedade. Esse dado é de fundamental importância para qualquer ação que objetive implementar a coleta seletiva. Abaixo, os gráficos ilustram a composição média dos resíduos domiciliares no Brasil (Figura 18) e em Fortaleza (Figura 19).

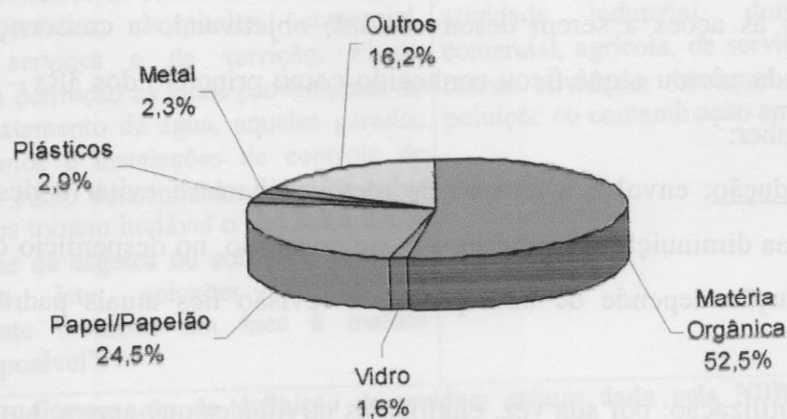


FIGURA 18 - Composição percentual média dos resíduos domiciliares no Brasil. Fonte: D'Almeida e Vilhena, 2003, p. 37 (tomando por base dados de 1999).

¹⁰ Segundo Monteiro et al. (2001, p. 81), é "um sistema de recolhimento de materiais recicláveis, tais como papéis, plásticos, vidros, metais e "orgânicos", previamente separados na fonte geradora".

¹¹ Segundo a publicação "Sobre o Lixo" da USP, a compostagem é um "processo de decomposição biológica da fração orgânica biodegradável dos resíduos, efetuado por uma população diversificada de organismos, em condições controladas de aerobiose e demais parâmetros, desenvolvido em duas etapas distintas: uma de degradação ativa e outra de maturação (ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. Compostagem - Terminologia. Rio de Janeiro, 1996. NBR 13591)".

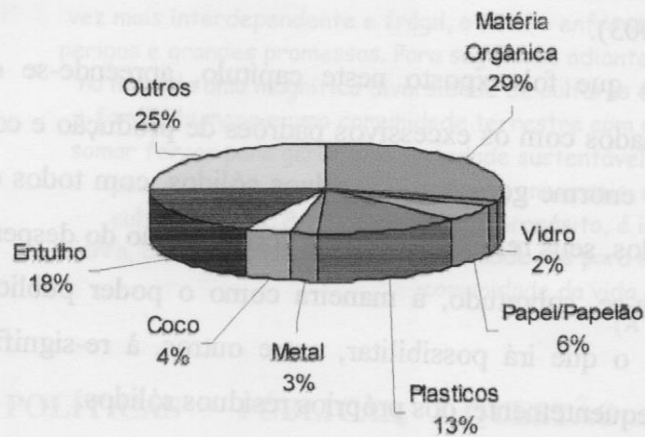


FIGURA 19 - Composição percentual média dos resíduos domiciliares em Fortaleza. Fonte: Baseado em dados do Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA) et al., 2005 (dados do mesmo ano).

A composição média dos resíduos domiciliares do Brasil, de modo geral, e de Fortaleza, de modo particular, apontando uma maior porcentagem de resíduos orgânicos, sugere que, observando-se primeiramente a seqüência dos 3Rs, e, numa etapa seguinte, estruturando-se ações visando ao tratamento de tais resíduos através da compostagem, estar-se-á fomentando ações pertinentes para uma política de resíduos sólidos.

Entretanto, D'Almeida e Vilhena (2003, p. 6) apontam que, em termos de disposição final, no Brasil, apenas 0,9% dos resíduos têm como destino a compostagem.

Por fim, enfatiza-se que, ao reduzirem-se o consumo e o desperdício, diminui-se a própria necessidade de produção de bens e, portanto, o uso de matérias-primas. A reciclagem e a compostagem, ainda que contribuam sobremaneira para diminuir o volume de lixo a ser destinado aos lixões e aterros, não devem ser ações desvinculadas dos dois primeiros Rs, o que poderia servir para legitimar o desperdício. Como diz Layrargues (2002), estas (reciclagem / compostagem) não devem ser consideradas atividades-fins, e sim temas-geradores para o questionamento das causas e conseqüências da questão do lixo.

O princípio dos 3Rs, considerando suas disposições na lógica que são desenvolvidas, parecem, na problemática dos resíduos sólidos, uma alternativa viável para a humanidade, compatível com a preservação ambiental, ficando na dependência de sua inserção em políticas públicas, a serem, não obstante outras ações, trabalhadas continuamente junto à sociedade, em campanhas de cunho educativo, intentando sua sensibilização e mobilização quanto à necessidade de, primeiramente, mudar os padrões de consumo, para, em seguida, separar os resíduos na fonte, o que é essencial para uma eficiente gestão dos resíduos sólidos, por

aproximar os indivíduos de sua responsabilidade quanto aos resíduos que geram (GONÇALVES, 2003).

Por tudo o que foi exposto neste capítulo, apreende-se que, entre os inúmeros problemas relacionados com os excessivos padrões de produção e consumo, da atual fase do capitalismo, está a enorme geração de resíduos sólidos, com todos os seus desdobramentos: para onde destiná-los, seus reflexos sociais, a séria questão do desperdício etc. A mudança da realidade relaciona-se, sobretudo, à maneira como o poder público se posiciona em suas políticas públicas, o que irá possibilitar, entre outros, à re-significação do consumo pela sociedade, e, conseqüentemente, dos próprios resíduos sólidos.

"Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguirmos adiante temos que reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura de paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida e com as futuras gerações".
(A Carta da Terra, Preâmbulo)

3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, QUESTÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Nesse capítulo, as considerações pretendem ressaltar a importância do Estado ter uma presença marcante, para que seja possível assumir-se uma agenda com estratégias de longo prazo, através da elaboração de políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento em bases sustentáveis.

3.1 Do Estado intervencionista ao Estado regulador

Não se almeja no presente trabalho discorrer profundamente sobre a evolução histórica das bases do Estado. Entretanto, para melhor se verificar o posicionamento e a atuação desse ente, far-se-á uma análise perfunctória do assunto.

De acordo com Barroso (2002), o Estado apresentou, ao longo do século XX, três fases diversas e razoavelmente bem definidas: (1) a pré-modernidade ou Estado liberal, na qual o Estado exibe funções reduzidas, confinadas à segurança, justiça e serviços essenciais; é o Estado da virada do século XIX para o século XX; a próxima fase, referida como (2) modernidade ou Estado social (*welfare state*), iniciada na segunda década do século XX, na qual o Estado assume diretamente alguns papéis econômicos, tanto como condutor do desenvolvimento, como outros de cunho distributivista, destinados a atenuar certas distorções do mercado e amparar os contingentes que ficavam à margem do progresso econômico; a quadra final do século XX corresponde a terceira e última fase, (3) a pós-modernidade, que encontra o Estado sob crítica cerrada, densamente identificado com a idéia de ineficiência, desperdício de recursos, morosidade, burocracia e corrupção; o discurso desse novo momento é o da desregulamentação e da privatização.

Fazendo um resgate histórico do Estado brasileiro, constata-se que este precedeu a formação da sociedade, haja vista que, a implantação da Coroa portuguesa, enquanto aparelho de Estado, ocorreu antes de existir sociedade (BRUM, 2003).

No Brasil, a atuação econômica estatal começa no final da década de 30, início da de 40, sob a inspiração da substituição de importações. O alargamento do Estado econômico brasileiro deu-se a partir da década de 60, notadamente após o Regime Militar de 1964, e durante toda a década de 70, quando foram criadas inúmeras empresas estatais.

Ao longo da história, ocorreu uma acentuada descaracterização do Estado brasileiro, que foi paulatinamente sendo apropriado por uma reduzida classe economicamente dominante, - proprietários de terra, no passado / proprietários do capital, mais recentemente - colocando-se a serviço de seus interesses privados ou corporativos.

Da década de 1930 em diante, com recursos oriundos de receitas tributárias, poupança interna compulsória e empréstimos externos, o Estado brasileiro investiu diretamente em infra-estrutura e na indústria básica e concedeu ao setor privado subsídios, créditos favorecidos, incentivos fiscais e benefícios de toda sorte [...]. Nesse período, a economia expandiu-se. O país industrializou-se. Multinacionais prosperaram. Grandes grupos econômicos nacionais se formaram. Várias fortunas consolidaram-se. Mas o Estado endividou-se, externa e internamente. Sua situação financeira deteriorou-se. Perdeu a capacidade de poupança e investimento [...] (BRUM, 2003, p. 459).

Revelando-se impossibilitado de continuar a desempenhar as funções que lhe foram atribuídas desde a Primeira Guerra Mundial, em quase todos os países o Estado entrou em crise; tanto os Estados absolutos, dos regimes comunistas, quanto o Estado intervencionista, dos países capitalistas (que se inspiravam nas idéias keynesianas). Em toda parte, o Estado ficou pesado, e foi perdendo a capacidade de investir e a condição de ser o principal indutor do desenvolvimento (BRUM, 2003, p. 458). Explica-se, assim, a necessidade de reforma do Estado. Esta se tornou uma questão mundial, não apenas brasileira.

A década de 1980 teve um impacto enorme na configuração do quadro mundial. [...]. Mudou o sistema de relações internacionais; mudou a ótica da competição e da cooperação entre nações; e o papel do Estado na qualidade de provedor de bem-estar começava a atingir patamares tais que, dali em diante, começaria a declinar. No mundo socialista, impasses intransponíveis nos sistemas econômicos, e a perda de legitimidade social e ineficiência dos aparatos de planejamento e gestão estatal, conduziam a uma crise que era tão mais perceptível quanto a penetração de informações sobre a utopia capitalista, fenômeno inevitável num mundo que se globalizava em ritmo acelerado. Em ambos os casos, começava a ruir o paradigma estatal: tanto o keynesiano quanto o socialista. [...] É na década de 1980 que o mundo conhece um processo de renascimento das velas idéias liberais, agora não mais como doutrina, mas sim como ideologia [...] (BURSZTYN, 2003, p. 32 – 33).

No Brasil, a situação acima descrita passou a ser uma questão central no final dos anos 80 e início dos anos 90, quando os ideários neoliberais, cada vez mais fortes, difundiam a idéia de um Estado ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade, e apontavam que o Estado mínimo seria a alternativa à crise do Estado.

O Estado brasileiro chegou ao fim do século XX grande, ineficiente, com bolsões endêmicos de corrupção e sem conseguir vencer a luta contra a pobreza. [...] A privatização de serviços e atividades, por paradoxal que possa parecer, foi, em muitos domínios, a alternativa possível de publicização de um Estado apropriado privadamente, embora, é verdade, o modelo escolhido não tenha sido o da democratização do capital (BARROSO, 2002, p. 2).

Pensa-se, assim, o modelo de Estado regulador, baseado na redução da intervenção direta do Estado, como executor de políticas econômicas e sociais, estimulador, da intervenção estatal por indução, elaborando políticas públicas e deixando a execução destas a cargo da iniciativa privada (no campo dos serviços públicos, passou-se a ser cada vez mais valorizada a entrega destes à iniciativa privada).

É oportuno assinalar que a doutrina liberalizante chegou ao Brasil com traços desestatizantes (promovendo privatizações) e desregulamentadores (reduzindo o alcance da ação normativa), simultaneamente (MENKES, 2004).

A privatização, assim, foi vista como o mecanismo possibilitador da redução da dívida pública e supressor da incapacidade de investimento do setor público, e tornou-se, na década de 90, o elemento central das estratégias macro-econômicas desenhadas e implementadas pelo executivo federal brasileiro, cujo objetivo maior foi definido no Programa Nacional de Desestatização¹² como “a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (LEROY et al., 2002, p. 161). Este Programa pode ser visto como o grande passo para mudar o desenho do Estado como prestador de serviços.

De forma sintética, a leitura crítica dos autores citados sobre a temática abordada é a seguinte:

Ao longo de mais de uma década, a privatização transfere ao setor privado um patrimônio público acumulado ao correr do tempo pelo Estado em nome da sociedade. [...] Não defendemos, aqui o status quo da situação anterior, em que as

¹² Tal Programa foi instituído pela Lei 8031/1990, que posteriormente foi revogada pela lei 9491/1997, que, embora tenha feito algumas alterações nos procedimentos previstos na lei anterior, manteve as linhas básicas do referido Programa. É importante ressaltar que a lei 9491/1997 passou a denominar de desestatização o que a lei que revogou chamava de privatização, ficando mais compatível com o objetivo pretendido, que era afastar o Estado da posição de executor de certas atividades e serviços (CARVALHO FILHO, 2005).

empresas ditas “públicas” na realidade nem sempre estavam, no quadro de um Estado predominantemente fragilizado por interesses privados, a serviço do conjunto da sociedade. Mas nos preocupa que esteja desaparecendo o patrimônio público e que se passe de um Estado privatizado a uma privatização sem controle social nem público. (Id., p. 162).

Neste mesmo sentido está Offe (apud MENKES, 2004, p. 36), ao lembrar que “[...] o estatismo excessivo frequentemente inculca disposições de dependência, inatividade, procura de rendas e benefícios pessoais, clientelismo, autoritarismo, cinismo, irresponsabilidade fiscal, fuga de ‘accountability’, falta de iniciativa e hostilidade à inovação, se não diretamente corrupção”. Entretanto, aponta que o mercado, por si só, não equaciona esta situação: “Os mercados são indispensáveis como poderosos remédios se administrados em doses razoáveis [...]”.

Aponta-se como saída o desafio da transformação de um Estado em crise, em um Estado forte, menor em suas estruturas burocráticas, porém capaz de tornar-se mais ágil e eficaz (MENKES, 2004). Segundo Offe (apud MENKES, 2004, p. 37-38), “um Estado forte é um Estado cujas ações de governo têm um impacto significativo no nível e na distribuição das perspectivas de vida dos indivíduos e na sociedade civil”. A quantidade de Estado deverá dar lugar à qualidade do Estado, e a sociedade civil terá um importante papel a desenvolver neste ponto.

Enfim, o Estado mínimo, hipótese sustentada pelo neoliberalismo como adequada à crise que assolou o Estado, pressupõe-se não confirmada, e ainda agravadora dos problemas, mostrando que o Estado não deixou de ser um importante agente de intervenção estratégica nos processos econômicos, através de suas políticas públicas.

3.2 As políticas públicas

No que se refere ao conceito da expressão “políticas públicas”, vale fazer referência à Souza (2003, p. 12), quando escreve: “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. E segue confrontando definições dadas por diversos autores, resumindo, de forma analítica, política pública como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). (Id., p. 13).

Outra definição é dada por Belloni: “política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade. Sendo assim, deve ser revestida de eficácia, eficiência e efetividade nas ações que empreende [...]” (apud SCARDUA, 2003, p. 13).

O desenho das políticas públicas deve guiar-se pelas fases:

- identificação do problema;
- definição da agenda (*agenda setting*);
- formulação da política;
- implementação e monitoramento da política;
- avaliação dos resultados da política.

No momento de sua formulação, as políticas públicas podem desdobrar-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa, e, na maioria das vezes, precisarem de aprovação legislativa. Quando postas em ação, são implementadas, podendo submeter-se a sistemas de monitoramento e avaliação.

A relevância prática do estudo das políticas públicas está no fato de a análise da formulação, da implementação e dos resultados destas poder mostrar, de maneira clara e imediata, seu aspecto prático, podendo, obviamente, evidenciar problemas acaso existentes, prestando-se a legitimar ou não as escolhas políticas efetivas. Deste modo, tais estudos deverão ter como característica evidente a propositividade, pelo menos em tese.

A pesquisa acadêmica sobre políticas públicas busca averiguar, em última análise, o papel dos governos, o que estes fazem ou deixam de fazer. É dizer: quais as estratégias governamentais para realização do bem-estar social? Quais os meios e instrumentos para consecução deste fim? Isso por que o governo é o *locus* onde os embates sobre interesses, preferências e idéias naturalmente se desenvolvem, não obstante o reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse, os movimentos sociais e as agências multilaterais, com diferentes graus de influência, a depender do tipo de política formulada (SOUZA, 2003).

Entretanto, é imprescindível evidenciar que políticas públicas e políticas de governo não são sinônimos. Philippi Jr. e Bruna (2004, p. 691) escrevem:

As políticas públicas referem-se àquelas que são propostas tanto diretamente por membros do Poder Legislativo quanto as que são encaminhadas ao Poder Legislativo pelo Executivo. Visam sempre ao bem comum da sociedade, com a devida ponderação dos interesses de diferentes grupos sociais. Podem ainda ser elaboradas com a participação da comunidade, seja através de organização não-governamental (ONGs), seja por determinados comitês ou conselhos. [...]. As políticas de governo são aquelas que trazem propostas implementadas pelo governo e estão diretamente vinculadas à administração que está exercendo o poder e que tem como prioridade

de ação durante seu mandato. Constituem políticas que podem ou não ter continuidade – de acordo com a importância do que vem sendo realizado ou com a demanda dos cidadãos para que continuem – pois refletem um programa de governo, podendo, assim, imprimir um aspecto específico conforme o grupo que está no poder.

Leroy et al. (2002) explicam que a diferença entre políticas públicas e políticas de governo reside, principalmente, na questão da escala, pois enquanto estas últimas são de alcance reduzido a alguns mandatos, situando-se no curto prazo, as primeiras devem implicar pactos entre setores da sociedade, sendo estratégicas e de longo prazo. Referidos autores falam, ainda, das políticas de Estado, que correspondem à definição e execução de objetivos e ações de competência estrita do poder público.

Qual seria hoje, nessa perspectiva, a finalidade última de “políticas públicas”? A nosso ver, fundamentalmente seria possibilitar a existência de uma sociedade em que todos tenham cidadania reconhecida. Isso passa, entre outros pontos, por: 1) criar condições para que a massa da população, vivendo na indigência e na pobreza, ou próximo delas, possa sair dessa situação; 2) assegurar que, no futuro, o território esteja em condições de sustentar e permitir a reprodução da vida e da sociedade, em condições ecologicamente saudáveis e socialmente justas. (Id., p. 160).

3.3 A questão ambiental

A abordagem da questão ambiental requer, primeiramente, uma reflexão sobre o que seja “meio ambiente”. Existem várias definições. A lei 6938/1981 (que trata da Política Nacional de Meio Ambiente), dispõe no seu artigo 3º:

Artigo 3º - Para os fins previstos nesta lei, entende-se por:

I – meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

[...].

A Constituição Federal de 1988 definiu o meio ambiente como um “bem de uso comum do povo, essencial a sadia qualidade de vida” (artigo 225, *caput*).

Reigota (2002) trata-o (meio ambiente) como uma representação social, haja vista haver uma gama de definições para este, todas construídas a partir de ideologias, preconceitos e características culturais próprias do cotidiano percebido e vivenciado por um grupo social.

Inobstante os conceitos acima mencionados, considera-se mais abrangente a idéia trazida por Wolff (2004), que ressalta a concepção de “meio ambiente” com outros significados, não apenas a representação mais comum, que remete ao *habitat* natural do

homem, ou seja, a flora e a fauna, o solo e a água; encontra-se também aí compreendido seu *modus vivendi*, donde se conclui que seu alcance vai além dos aspectos ecológicos, abrangendo aspectos culturais, históricos, antropológicos.

As mudanças no equilíbrio da biosfera foram ocasionadas por fatores como o grande contingente populacional, o esgotamento dos recursos naturais, a adoção de valores e comportamentos centrados na expansão do consumo material e os sistemas produtivos utilizadores de processos de produção poluentes.

A título de ilustração, a Figura 20, a seguir, mostra o grande crescimento da população mundial. Os atuais mais de 6 bilhões de seres humanos habitantes do Planeta exercem uma grande pressão sobre o meio ambiente. Espera-se que a população mundial continue em crescimento, chegando, na década de 20 do século XXI, aos 8 bilhões de habitantes. A questão que se coloca é: se não houver mudança no estilo de vida preponderante na atualidade, baseado nos excessivos padrões de consumo, associados aos elevados padrões de produção e de geração de resíduos, o Planeta suportará a pressão que seus habitantes ocasionarão sobre o meio? O futuro, dessa maneira, projeta-se como uma grande interrogação, ou, na pior hipótese, como uma terrível certeza.

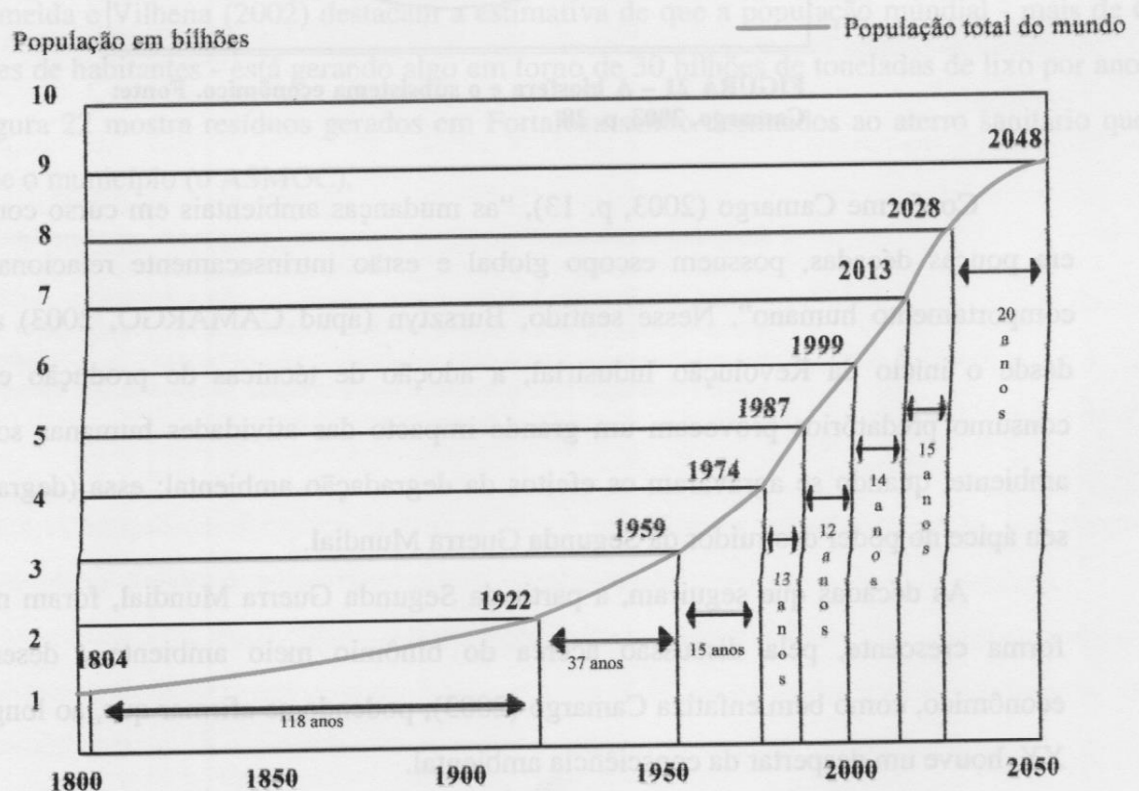


FIGURA 20 – Crescimento da população mundial de 1800 – 2050. Fonte: United Nations Environment Programme. In: *One planet many people: Atlas of our changing environment*, 2005, p. 16 (com adaptações).

A atividade econômica, preponderantemente extensiva, produziu mudanças em escala global, e o modelo de desenvolvimento econômico, em sua relação com o ambiente natural, encontrou, inevitavelmente, uma barreira intransponível: os limites da biosfera, devendo ser visto em um cenário de limitações (MERICO apud CAMARGO, 2003, p. 27 - 28). A Figura 21 ilustra como o subsistema econômico, integrante de um subsistema maior, a biosfera, assumiu atualmente uma condição de crescimento exagerada em relação à biosfera finita.

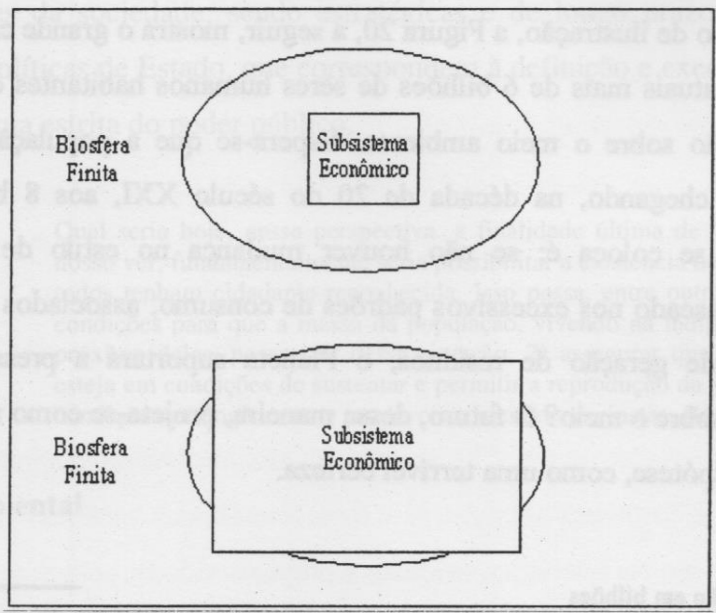


FIGURA 21 – A biosfera e o subsistema econômico. Fonte: Camargo, 2003, p. 28.

Conforme Camargo (2003, p. 13), “as mudanças ambientais em curso concentram-se em poucas décadas, possuem escopo global e estão intrinsecamente relacionadas com o comportamento humano”. Nesse sentido, Bursztyn (apud CAMARGO, 2003) aponta que, desde o início da Revolução Industrial, a adoção de técnicas de produção e modos de consumo predatórios provocam um grande impacto das atividades humanas sobre o meio ambiente, quando se agravaram os efeitos da degradação ambiental; essa (degradação) teve seu ápice no poder destruidor da Segunda Guerra Mundial.

As décadas que seguiram, a partir da Segunda Guerra Mundial, foram marcadas, de forma crescente, pela discussão acerca do binômio meio ambiente / desenvolvimento econômico, como bem enfatiza Camargo (2003), podendo-se afirmar que, ao longo do século XX, houve um despertar da consciência ambiental.

Entretanto, mesmo com o despertar dessa consciência, que possibilitou a visualização dos grandes problemas globais, acredita-se que o que se vem conseguindo, na maioria dos casos, é atrasar as tendências destrutivas, em vez de revertê-las.

Dados de uma pesquisa nacional, que teve como objetivo identificar a opinião do cidadão comum sobre as principais questões ambientais do país, encomendada pela Organização não-Governamental “Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres” (Renctas), ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), intitulada “O que o brasileiro pensa sobre meio ambiente”¹³, divulgada em maio de 2005, mostraram a imagem negativa que a população tem do país quando o assunto é preservação ambiental: 71% dos entrevistados acreditam que o Brasil não é um país que respeita o meio ambiente.

Rodrigues (1998, p. 24) ressalta que os problemas ambientais são de várias ordens: “A questão ambiental, tal como é entendida hoje, diz respeito, especialmente, ao “produto” da intervenção humana sobre a natureza. Não mais apenas “problemas da natureza”, meio físico, mas também, e, sobretudo, a problemática decorrente da ação societária”.

Um grave problema ambiental mundial é a quantidade de resíduo sólido gerada, seja resíduo espacial, radioativo, urbano, industrial, químico, tóxico ou hospitalar, entre outros. D’Almeida e Vilhena (2002) destacam a estimativa de que a população mundial - mais de 6 bilhões de habitantes - está gerando algo em torno de 30 bilhões de toneladas de lixo por ano. A Figura 22 mostra resíduos gerados em Fortaleza sendo destinados ao aterro sanitário que atende o município (o ASMOC).

¹³ Disponível em <http://www.renctas.org.br/ibope/default.asp?l=pt>.



FIGURA 22 – Caminhão carregado de resíduos sólidos, gerados em Fortaleza, que recebem disposição final no ASMOC. Fonte: Acervo pessoal (maio/2004).

3.4 O desenvolvimento sustentável

A abordagem clássica do desenvolvimento comumente fala da dicotomia “crescimento” versus “desenvolvimento”, quando se ressalta que o primeiro (crescimento) ocorre em termos eminentemente econômicos (FURTADO apud CHACON, 2005, p. 93). E enfatiza:

No atual modelo de desenvolvimento globalizado o homem é apenas mais um elemento, assim como também é a natureza, que devem ser preservados, úteis que são para a definição e reprodução de um modelo de exploração que se sustenta há séculos, desde que o homem passou a se julgar acima da natureza, desde que achou que a dominava e ela estava ao seu dispor. [...]. O grande salto dado com a automação proporcionou nova revolução para a produção [...]. Contudo, o que se vê não é a libertação pelo consumo e sim a exclusão da maioria, que apenas arca com as conseqüências maléficas desse consumo desenfreado [...].(Id., p. 94).

Por atender às necessidades humanas de forma superficial, degenerar a sua base de recursos naturais e não estar interessado no bem-estar coletivo, o modelo de desenvolvimento atualmente efetivado é questionável (CAMARGO, 2003). Esse questionamento destaca as contradições da produção social do espaço e das formas de apropriação da natureza.

Constata-se, na história recente, a busca de uma definição de desenvolvimento que enseje ações mais eficazes na consecução do bem-estar social. Todos os aspectos integrantes dessa discussão encontram uma melhor denotação na expressão desenvolvimento sustentável.

De forma sintética, um adequado resgate desse assunto é feito por Camargo (2003, p. 66 - 71), nos termos apresentados a seguir.

A expressão “ecodesenvolvimento” foi utilizado em 1973 pelo secretário-geral da Conferência de Estocolmo-72, Maurice Strong (embora Ignacy Sachs tenha formulado seus princípios básicos), na perspectiva de definir uma proposta de desenvolvimento ecologicamente orientado, que superasse o aspecto puramente quantitativo, para examinar a qualidade do crescimento, apto a impulsionar os trabalhos do então criado Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Em um momento posterior, a terminologia “desenvolvimento sustentável” foi formulada, sendo primeiramente utilizada por Robert Allen no artigo *How to save the world*, em 1980. Entretanto, o Relatório Brundtland (também conhecido como *Our Common Future - Nosso Futuro Comum*), da Comissão de Meio Ambiente do PNUMA, publicado em 1987, reconheceu-o oficialmente, inserindo-o nos debates das políticas econômicas, nas relações internacionais e em outros locais de difícil penetração, o que foi decisivo na sua divulgação, tendo definido-o como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Nos círculos políticos, a expressão consolidou-se com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92. Nesta, estabeleceram-se as bases que levariam a alcançá-lo. Contudo, a recente conferência das Nações Unidas, que ocorreu na África do Sul em agosto de 2002, chamada de Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10, mostrou que os interesses comerciais e econômicos continuam prevalecendo sobre os direitos humanos e a preservação ambiental.

Cumprе lembrar que, em sua amplitude maior, o desenvolvimento sustentável deseja harmonizar os seres humanos e estes à natureza. Contudo, aponta Camargo (2003, p. 70 e 71) que “o desenvolvimento sustentável está hoje no centro de todo o discurso ecológico oficial sem que haja um consenso quanto ao seu real significado”. No entanto, “o significado de desenvolvimento que ainda predomina é o que o relaciona com a expansão das forças produtivas e não com a alteração das relações sociais da produção”.

De forma geral, as políticas públicas que buscam o desenvolvimento constituem-se em um desafio. Quando se agrega o requisito “sustentabilidade” a esse desenvolvimento, o desafio torna-se ainda maior, e o papel das políticas públicas é decisivo. Bursztyn (apud MENKES, 2004, p. 46) assinala:

Um importante vetor de apoio ao desenvolvimento sustentável é o estabelecimento de políticas públicas indutoras de comportamentos coerentes com o imperativo da qualidade ambiental. Para isso, o Estado deve atuar, ainda que indiretamente, por meio de instrumentos econômicos (sistema tributário e de crédito, condicionados a critérios ambientais) e normativos legais. E deve, também, se valer de mecanismos contratuais, onde a função pública é de mediação, mas assegurando a validade de pactos, como é o caso dos sistemas de certificação legitimados pela credibilidade.

No Brasil, as experiências de políticas públicas visando o desenvolvimento sustentável são recentes e poucas, situando-se, sobretudo, no nível de projetos pilotos (e não de programas) de um projeto maior, financiados por organismos internacionais, em nível local, carecedores de parcerias de diversos atores sociais.

No que se refere ao papel do Estado, Chacon (2005) enfatiza que este ente é de fundamental importância na implementação de políticas que viabilizem o desenvolvimento sustentável, pelo que se acredita que a doutrina neoliberal, que pretendia a dissolução das funções do Estado, deixando tudo a cabo da “mão invisível” do mercado, não é a melhor saída, especialmente no caso do Brasil, “[...] o Estado ainda é o grande indutor da mudança ou permanência do atraso e as políticas públicas são fortemente responsáveis pela reprodução ou pela superação do modelo de poder.” (Id., p. 114).

Bursztyn (apud MENKES, 2004, p. 51) mostra que, além de um Estado atuante e da participação da sociedade nas decisões públicas, existem outros três imperativos de atuação em prol do desenvolvimento sustentável: (1) intervenção reguladora do Estado de modo a ambientalizar as decisões baseadas exclusivamente em fatores econômicos; (2) inserção da dimensão ambiental na educação, de modo a conscientizar a sociedade; e (3) combate à exclusão social.

O atual modelo de desenvolvimento econômico tem por escopo a produção de bens e serviços à procura de um mercado consumidor. Todo o planejamento ocorre em função do número de consumidores e usuários potenciais e não de seres humanos.

O sistema produtivo alimenta a ilusão que todos podem alcançar impunemente o mesmo padrão de consumo dos países desenvolvidos. A grande questão é que o desenvolvimento, tal como vem sendo praticado pelos países que lideraram a Revolução Industrial, não pode ser universalizado, sob o risco de o Planeta arruinar-se.

[...] as formas de consumo dos países centrais não são possíveis dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema, e só uma minoria é privilegiada. O custo, em termos de depredação do meio físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda a civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie

humana. Por isso a idéia de desenvolvimento econômico, tal como é vendido pelo sistema produtivo hoje hegemônico é um simples mito (CHACON, p. 101).

Nesse contexto, é oportuno falar da Agenda 21, documento que visa servir de orientação para que as nações realizem a transição para uma nova concepção de sociedade, contemplando questões sobre desenvolvimento e meio ambiente, preparando o mundo para os desafios do século XXI. Milaré (2004, p. 68) validamente fala que “a Agenda 21 é a cartilha básica do desenvolvimento sustentável”.

Com relação à implementação das diretrizes que carrega, a referida Agenda ressalta a importância do fortalecimento das instituições para o desenvolvimento sustentável, da consciência ambiental do poder público e da sociedade e da gestão ambiental descentralizada e participativa.

A Agenda 21 Global constituiu-se pela consolidação de diversos relatórios, tratados, protocolos e outros documentos elaborados durante décadas na esfera da Organização das Nações Unidas (BARBIERI, p. 61 - 65).

O capítulo 4 desta Agenda adverte sobre a necessidade de mudança nos padrões de consumo e, por conseguinte, nos padrões ou modelos de produção, ao enfatizar:

A pobreza e a degradação do meio ambiente estão estreitamente relacionadas. Enquanto a pobreza tem como resultado determinados tipos de pressão ambiental, as principais causas da deterioração ininterrupta do meio ambiente mundial são os padrões insustentáveis de consumo e produção, especialmente nos países industrializados. Motivo de séria preocupação, tais padrões de consumo e produção provocam o agravamento da pobreza e dos desequilíbrios. [...] Especial atenção deve ser dedicada à demanda de recursos naturais gerada pelo consumo insustentável, bem como ao uso eficiente desses recursos, coerentemente com o objetivo de reduzir ao mínimo o esgotamento desses recursos e de reduzir a poluição. Embora em determinadas partes do mundo os padrões de consumo sejam muito altos, as necessidades básicas do consumidor de um amplo segmento da humanidade não estão sendo atendidas. [...]. (AGENDA 21 GLOBAL¹⁴).

A Agenda 21 Brasileira percorreu um longo caminho até ser entregue à nação em 2002 (ressalte-se: dez anos depois da Agenda 21 Global), sendo fruto de um amplo processo de consulta nacional. Estando em sintonia com a Agenda 21 Global, elencou, em cinco blocos, 21 Ações Prioritárias, tendo destacado como objetivo número 1 a “produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício”, colocando que “existem dois aspectos distintos a serem tratados no combate ao desperdício. A mudança dos padrões de consumo, que é, em última instância, uma mudança de cultura e a destinação final dos resíduos” (p. 33). A ação do

¹⁴ Disponível em <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>.

cidadão, enquanto consumidor, no sentido de modificar seus hábitos, será o ponto inicial primordial para desencadear uma reação que alcance, reflexamente, os processos produtivos.

No contexto das colocações, destaca-se a percepção ressaltada por Milaré (2004, p. 51), quando diz que a proteção ambiental não deve ser apartada do processo de desenvolvimento:

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental [...] deve erigir-se [...] em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.”

Em suma, sabendo que as políticas e legislações brasileiras poderão ser traçadas tendo em vista as recomendações da Agenda 21, dada a sua natureza de documento programático, que tem por objetivo subsidiar as ações do poder público e da sociedade em prol do desenvolvimento sustentável, tornam-se fundamentais o desvelamento e a exploração do papel delegado e efetivamente desempenhado por estas, para a tutela efetiva do meio ambiente, como sendo, em última análise, a condição *sine qua non* para a continuidade da vida no Planeta.

"O reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida [...]". (Milaré, 2004).

4 ESTADO BRASILEIRO E TUTELA AMBIENTAL: ASPECTOS LEGAIS

A degradação ambiental não é algo exclusivo da atualidade. Entretanto, a percepção jurídica desse fenômeno é recente. De fato, nos últimos anos, o direito e a questão ambiental encontraram-se de maneira perceptível. Como aponta Milaré (2004), o direito apresenta-se como elemento essencial para coibir, com regras coercitivas, atividades que sejam lesivas ao meio ambiente.

Tendo em vista estas considerações, neste capítulo, partindo-se do arcabouço fundamental do Estado brasileiro, mostrar-se-á aspectos relevantes da legislação ambientalista constitucional e infraconstitucional nacional.

No Brasil, qualquer referência que venha a se relacionar com a interpretação do sistema jurídico, deve ter como ponto de partida a Constituição Federal. A estrutura do ordenamento jurídico (positivado) é constituída por um sistema de normas jurídicas escalonadas em diferentes níveis. A Constituição é a norma suprema, que está acima de todas as demais, que são chamadas de normas infra-constitucionais. Estas últimas devem conformidade às normas constitucionais.

O jurista português Canotilho (1998, p. 1336 - 1337), preceitua:

A constituição é – insista-se – uma ‘ordem’ jurídica fundamental. Não admira, por isso, que dentre as suas principais funções se inclua a de ela ser uma ordem fundamental do estado, pois é ela que conforma juridicamente a instituição social de natureza global, composta por uma multiplicidade de órgãos diferenciados e interdependentes, que nós designamos ‘estado’. O estado concebido como um complexo institucional é determinado e conformado na sua organização e formas de actuar pelo ‘direito’ (estado de direito) e, desde logo, pelo direito plasmado na constituição. A constituição é ainda uma ‘ordem fundamental’ noutro sentido: no sentido de constituir a pirâmide de um sistema normativo que nela encontra fundamento. Neste sentido, a constituição aspira, como se viu, à natureza de ‘norma das normas’ [...], pois é ela que fixa o valor, a força e a eficácia das restantes normas do ordenamento jurídico (das leis, dos tratados, dos regulamentos, das convenções coletivas de trabalho, etc.).

O Estado brasileiro foi proclamado independente, é dizer, conquistou sua capacidade de autodeterminação, em 1822. Atualmente, seus fundamentos, objetivos (finalidades) e estrutura são dispostos nos artigos 1º, 2º e 3º da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, é importante ressaltar o conceito de território trazido por Silva (2006, p. 98): “é o limite espacial dentro do qual o Estado exerce, de modo efetivo e exclusivo, o poder de império sobre pessoas e bens”.

O modo como o poder político é exercido em função do território determina a forma de Estado. Se existe unidade de poder sobre pessoas e bens no território, tem-se um Estado unitário. Ao contrário, se o poder se reparte, ou seja, é dividido no espaço territorial, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, tem-se uma forma de Estado composto, denominado Estado federal.

A forma de Estado brasileiro é a federal. O Brasil assumiu esta forma de Estado em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições posteriores, inclusive na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 1º afirma que “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal”, sendo complementado pelo artigo 18, que, ao tratar da organização político-administrativa da mesma República, diz que esta compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Não custa mencionar que a federação como forma de Estado foi instituída pela primeira vez nos Estados Unidos, após a luta das colônias inglesas para libertação do jugo britânico. O federalismo americano decorreu de um processo de agregação, uma vez que tornaram-se unidos, em um só Estado, Estados antes soberanos. Porém, no Brasil, o federalismo resultou de processo de segregação, haja vista que durante o Império era adotado o regime unitário, com apenas um único poder político. Daí por que se costuma denominar o federalismo brasileiro de “federalismo às avessas”.

Silva (2006) enfatiza que o Estado brasileiro caracteriza-se pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, a autonomia federativa. Moraes (2005, p. 245) aduz que a “a adoção da espécie federal, gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade [...]”.

A federação compreende, pois, a união de coletividades regionais autônomas, chamadas de Estados federados, Estados membros ou simplesmente Estados, podendo entrar nesta composição os Territórios Federais, o Distrito Federal, e no sistema brasileiro, há que se destacar ainda os municípios.

A característica básica de qualquer federação está na descentralização política, pelo fato do poder governamental se distribuir por unidades regionais (a federação pressupõe uma cooperação de mútua confiança); na maioria dos casos, apenas em duas órbitas de governo, a

central e a regional. Entretanto, no Brasil, o atual sistema constitucional elevou os municípios à categoria de entidade autônoma, acrescentando, portanto, uma terceira órbita de governo.

O Estado Federal é, deste modo, o todo formado pelo conjunto indissolúvel de União, Estados membros, Distrito Federal e municípios, dotado de personalidade jurídica de direito público internacional, sendo o único possuidor de soberania, que é considerada o poder supremo, consistente na capacidade de autodeterminação. Nos termos da Constituição Federal, os entes federados - a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os municípios - são titulares tão somente de autonomia, compreendida, de maneira geral, como a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, de ter um governo próprio, dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição. A autonomia federativa assenta-se nos elementos auto-organização e normatização, auto-governo e auto-administração.

A maneira como se dá a instituição de poder na sociedade, e a relação entre governantes e governados, é chamada forma de governo. Classicamente, Aristóteles (apud Silva, 2006), concebeu três formas de governo: a Monarquia (governo de um só); a Aristocracia (governo de mais de um, mas de poucos) e a República (governo em que o povo governa no interesse do povo).

A República foi a forma de governo adotada no Brasil, designando uma coletividade política com características de *res publica*, no seu sentido originário de coisa “do povo” e “para o povo”.

Igualmente a forma de Estado, a atual Constituição não instaurou a República, já que esta existia desde 1889, apenas a recepcionou no seu artigo primeiro, como princípio fundamental da ordem constitucional.

Silva (2006), citando Ruy Barbosa, aponta que o que caracteriza a forma republicana não é apenas a coexistência de três poderes, necessários em todos os governos constitucionais, mas sim a necessidade de legitimação popular para a existência dos poderes Legislativo e Executivo.

Fagnani (2005) ressalta que a luta pela redemocratização do país culminou na Constituição Federal de 1988, e recorda que esta, por ter sido capaz de devolver a esperança à cidadania, foi alcunhada por Ulysses Guimarães como “Constituição Cidadã”¹⁵.

¹⁵ Vale ressaltar a reflexão do mesmo autor, de que foi com um atraso de 40 anos que se deu a chegada no Brasil do Estado de bem-estar social e a incorporação do paradigma dos ‘anos de ouro’ do *welfare state*, adotado pelos países capitalistas centrais logo após a Segunda Guerra Mundial. Ademais, explicita que a aplicação dessa agenda, por meio da Constituição Federal de 1988, surgiu na hora errada, isto é, encontraria sérias barreiras para transpor, já que vinha na contramão de uma nova agenda, no caso a agenda neoliberal, que negava esse projeto.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ou seja, do Estado brasileiro, são consignados no artigo terceiro da Constituição Federal de 1988, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e de outras formas de discriminação.

Outro conceito chave adotado na atual Carta Magna brasileira é o de Estado Democrático de Direito, que repousa no princípio da legalidade. Este princípio é indispensável para o Estado Democrático de Direito, uma vez que este se funda na lei, que afirma igualdade para todos. A lei deve ser observada por todos os cidadãos, que inclusive podem opô-las ao próprio Estado. É mediante a lei que o Estado deve influir na realidade social, imprimindo intervenções que transformem a sociedade.

Conforme Silva (2006, p. 122), “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”.

A insuficiência da democracia em realizar esses valores até o momento, no plano concreto, não retira sua validade [...]. Ao contrário, por ser o governo do povo, pelo povo e para o povo, só se firma na luta incessante, no embate constante, não raro na via revolucionária [...]. (SILVA, 2006, p. 132).

A Constituição traz de forma expressa a idéia de soberania popular, exaltando, desta maneira, a essência da democracia: o fato do poder residir no povo, sendo relevante registrar que a democracia constitui-se em um instrumento para a realização da igualdade e da liberdade.

A maneira pela qual o povo participa do poder possibilita qualificar a democracia em (a) direta, na qual o povo exerce, por si, os poderes governamentais (constitui reminiscência histórica); (b) indireta, também chamada de representativa, na qual o povo, não podendo gerir diretamente os negócios do Estado, outorga as funções de governo aos seus representantes, que periodicamente elegem; (c) semi-direta, quando se tem democracia representativa, com alguns traços de participação direta do povo nas funções de governo, que, entre outros, integram a democracia participativa (SILVA, 2006).

A Constituição Federal de 1988 combina representação e participação direta, quando enfatiza que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos” (democracia representativa), “ou diretamente” (democracia participativa).

A democracia representativa respalda-se nos direitos políticos, e a participação popular é indireta, periódica e formal, por meio das instituições eleitorais, que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo. Já o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.

Sobre este assunto, Silva (2006, p. 145) conclui:

[...] os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental.

Entre outros aspectos, este intróito pretendeu destacar o quão importante é a participação popular no destino e nas decisões políticas do país, de sorte que está inserida no texto constitucional, com escopo de premissa norteadora. A Constituição Federal de 1988 constituiu um “ponto de inflexão” (RIBEIRO et al., 2005), pois criou bases para o estabelecimento de um modelo de articulação democrático e participativo, pretendendo viabilizar a participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas.

Uma notória forma de participação democrática refere-se às audiências públicas (espaços nos quais a sociedade é ouvida sobre questões de determinados assuntos). Estas, nas políticas públicas com interfaces ambientais, conseguem grande amplitude, já que a sociedade tem interesse direto nas matérias que aí se inserem. Nos dias de hoje, as audiências públicas estão popularizadas, e a convocação destas, quando acontece, é uma opção política do administrador.

Como se vê, o instituto, aqui trazido, realiza o princípio constitucional democrático em sua essência, o que se manifesta pelo princípio da legitimidade, ou seja, pela conformidade do agir do Estado com a vontade popular, como decorrência do princípio da cidadania que aduz ao reconhecimento do poder político do povo, não só sobre a escolha de dirigentes, mas sobre a decisão acerca da coisa pública. (MACEDO e FERRARI, 2005, p. 36).

É de indisputável oportunidade enfatizar que qualquer política ou ação regulamentadora para inserir-se no contexto do desenvolvimento sustentável, caracterizando-se como efetiva, deverá contar com a legitimação da sociedade, além de os fazedores da política saberem para quem e para o que estão planejando (CHACON, 2005). Assim, a participação da comunidade se presta (a) a facilitar o contato dos cidadãos com o Estado, possibilitando a inserção de seus interesses nas decisões deste, no momento da formulação das políticas públicas, bem como (b) ao controle das ações governamentais e da coisa pública.

Ademais, como mostrado em linhas precedentes, o cenário socioambiental da atualidade enseja preocupação. A Constituição Federal proclama o meio ambiente como um direito – dever da coletividade, uma vez que, conjuntamente com o poder público, esta deverá resguardá-lo, ao ressaltar no artigo 225 que “todos têm 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”.

Desse modo, mesmo não inserido no rol constitucional dos direitos e garantias fundamentais, qual seja, o rol do artigo 5º, consubstancia-se o meio ambiente como um direito humano fundamental, pressuposto que é para o atendimento de outro valor indispensável, que é o direito à vida, e, como todo direito fundamental, alberga o caráter da indisponibilidade.

Apontou-se que, desde os anos 70 emergiram as discussões acerca do modelo de desenvolvimento e suas implicações ambientais. Não obstante tal, o meio ambiente só se tornou motivo de interesse político, econômico e objeto de políticas públicas muito recentemente, nos idos dos anos 90, aos auspícios da Rio-92 e cada vez mais as questões ambientais vêm influenciando as tomadas de decisões políticas de desenvolvimento, através de mecanismos legais, econômicos, normativos e acordos internacionais.

As políticas públicas das cidades, de um modo geral, para serem eficazes, demandam que a sociedade participe de seus processos de elaboração, implementação e monitoramento, podendo-se considerar autêntica a política pública que cria condições para a existência de equilíbrio entre as ações de governo e as aspirações da sociedade.

Philippi Jr. e Bruna (2004, p. 693) destacam esta preocupação:

[...] as políticas ambientais devem receber insumos dos cidadãos ao passar pela interferência de seus representantes. Tal afirmação trás embutida a necessidade e a importância de os membros da sociedade cobrarem a criação e a implementação de políticas públicas, pois esse gesto é um direito do cidadão [...]. Deve o cidadão poder cobrar os resultados de uma política ambiental, dela participando com a proposição de estudos e soluções para os problemas da sociedade.

Teixeira (2005) enfatiza que, não obstante a participação popular tenha avançado de forma significativa no país, a força da sociedade civil tem sido sub-aproveitada, tanto no que pertine à forma de representatividade nos espaços de participação, quanto à forma com que esta efetivamente se relaciona com o governo. E destaca que é necessário potencializar a força da sociedade civil, para que se possa construir um Brasil mais justo e democrático. “A participação popular nos espaços públicos deve ser para transformar e não para legitimar o

satus quo do sistema vigente. Portanto, temos que nos capacitar para que possamos bem representar a nossa classe e defender os interesse coletivos e o bem comum [...]” (Id., p. 108).

4.1 A repartição de competências no Estado brasileiro

Como já se teve oportunidade de destacar, a Constituição Federal de 1988 criou uma federação em três níveis, ao reconhecer como entes federados a União, os Estados e Distrito Federal e os municípios. Um dos pontos clássicos da federação é a repartição de competências.

A autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado federal (MORAES, 2005, p.268).

A Constituição Federal de 1988 partilha competências entre os entes federativos, estribando-se na predominância do interesse, pelo qual: (a) caberá à União aquelas matérias e questões de interesse geral; (b) aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e (c) aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Com relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (Constituição Federal de 1988, artigo 32, parágrafo 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais (com a exceção prevista no artigo 22, XVII da Constituição Federal de 1988).

Guimarães (2004) indica, com acerto, que o “princípio da subsidiariedade”, que informa a divisão de competências no Estado federal, é a regra de ouro do federalismo, conferindo equilíbrio entre as diversas esferas de governo, pelo qual

[...] nada deveria ser exercido por um poder de nível superior, desde que pudesse ser cumprido pelo inferior. [...]. Dessa forma, na divisão de competências entre os entes políticos [...], confere-se prioridade aos menores para a satisfação dos interesses locais, aos intermediários para realização dos interesses regionais e, finalmente, ao ente central para cumprimento das demandas que os demais não possam cumprir de forma satisfatória. (Id., p. 70).

Na Constituição Federal de 1988, de maneira geral, as competências materiais e legislativas da União foram delimitadas nos artigos 21 e 22; as dos municípios, no artigo 30. Já as competências legislativas e administrativas dos Estados, são chamadas de remanescentes, uma vez que são avaliadas a partir da exclusão das competências da União e dos municípios, conforme preceitua o § 1º do artigo 25 da Constituição Federal.

Assim, pode-se dizer que a competência material ou administrativa das pessoas políticas admite duas hipóteses: (a) ou a competência é exclusiva de cada ente (como as atividades elencadas no artigo 21 da Constituição Federal, relativamente à União); (b) ou a competência é comum a todos os entes da federação (como acontece com as atividades previstas no artigo 23 do mesmo Diploma).

Relativamente à competência legislativa, tem-se que pode ser: (a) exclusiva (Constituição Federal, artigo 25, §§ 1º e 2º); (b) privativa (artigo 22 da Constituição Federal); (c) concorrente (Constituição Federal, artigo 24) e (d) suplementar (Constituição Federal, artigo, 24, § 2º). Silva (2006) aponta que a diferença entre a exclusividade e a privatividade da competência está na impossibilidade de delegação que afeta a primeira e não a segunda.

A Constituição Federal, ao repartir entre União, Estados, Distrito Federal e municípios as várias competências do Estado brasileiro, repartiu também as atribuições relacionadas ao meio ambiente, estabelecendo competência comum à União, Estados e municípios para articularem políticas públicas ambientais e exercerem suas competências administrativas, objetivando proteger o meio ambiente. Deste modo, diz a Constituição Federal, no artigo 23:

Artigo 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios:

[...]

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.

A forma como as várias entidades federativas, atendendo ao peculiar interesse de cada uma, cuidará das matérias especificadas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, deverá ser objeto de regulamentação por lei complementar federal, até agora não editada, o que faz existir, no caso concreto, vários questionamentos sobre a qual ente estará afeto o poder de polícia ambiental. Deve-se entender, pois, “que como a atuação nas questões relativas ao meio ambiente é de competência das três esferas de governo, a cooperação entre eles deve ocorrer, independentemente de tal norma” (GUIMARÃES, 2004, p. 75).

No que tange à competência comum, a lei 6938/81 criou um sistema para fundamentar a tutela administrativa, qual seja o Sistema Nacional de Meio Ambiente (ou SISNAMA), que deve dar suporte às atividades de gestão ambiental no país, sendo baseado na necessidade de cooperação entre todos os entes federados para que a proteção ambiental realmente se efetive.

Com relação à possibilidade de legislar sobre matéria ambiental, a Constituição Federal prevê como competentes, de forma concorrente, a União, o Distrito Federal e os Estados.

Artigo 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Como se pode perceber a partir da leitura do artigo acima, a Constituição Federal não trata de forma explícita da competência do município para legislar sobre proteção ambiental. Entretanto, diante da interpretação sistemática da Constituição Federal (nos artigos 23, 30, I e II e 225) este é competente, como os demais entes, para legislar sobre meio ambiente, respeitando os limites de sua autonomia. Nesse caso, o interesse local é que definirá a competência municipal nas questões ambientais em consonância com a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal em legislar sobre proteção ao meio ambiente.

Conforme Moraes (2005), a Constituição brasileira adotou, quanto à competência concorrente, a competência concorrente não-cumulativa, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las através de suas leis (e os municípios, por força do artigo 30, II, da Constituição Federal). É a chamada competência suplementar.

Doutrinariamente, a competência suplementar pode ser dividida em complementar, se previamente existir lei federal a ser especificada pelos outros entes federativos, e supletiva, se, em virtude de inércia da União em editar lei federal, os demais entes, temporariamente, adquiriram competência plena, tanto para edição de normas de caráter geral, quanto para normas específicas.

4.2 A tutela jurídica brasileira do meio ambiente

Primeiramente, considera-se importante asseverar a idéia de que o direito procura disciplinar a convivência dos homens em sociedade. Nesse sentido, Nader (2003) afirma que o direito deve ser uma expressão da vontade social.

A existência do direito pressupõe, pois, além do disciplinamento de condutas, a criação de instrumentos ou mecanismos capazes de resolver os conflitos decorrentes das relações dos indivíduos em sociedade, tendo como base, no país, a *civil law*, de cunho preponderantemente normativista.

Os avanços percebidos na legislação ambientalista foram precedidos por um movimento de tomada de consciência ambiental.

A legislação ambiental brasileira é considerada muito abrangente quanto à tutela do meio ambiente, a começar pela Lei Maior, que, como enfatiza Milaré (2004), pode ser chamada de “verde”, pelo destaque dado à temática. Isto sugere que o Estado brasileiro determinará suas ações tendo em vista a proteção (preservação / conservação) do meio ambiente, pois como ordem jurídica fundamental, a Constituição determina o grau de intervenção do Estado na sociedade.

O capítulo destinado ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988 colocou-o como um valor ideal da ordem social, ao inseri-lo no artigo 225, com seus parágrafos e incisos, do título dirigido a esta ordem (Título VIII), que tem como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Santilli (2005, p. 59) aponta que a inserção do capítulo acima mencionado fez a Carta Magna “plantar sementes” dos chamados novos direitos, requeridos em lutas sociopolíticas democráticas, que a autora chama de “direitos socioambientais”, e que a doutrina clássica denominou de “direitos de terceira geração”. Esses direitos se caracterizam por terem titularidade metaindividual, difusa e coletiva. “Mais recentemente, a teoria das ‘gerações de direitos’ passou a ser criticada pela doutrina, por induzir ao equívoco de ‘um processo de substitutivo, compartimentado e estanque’, e a doutrina mais recente passou a substituir o termo ‘gerações’ por ‘dimensões’ [...]”. Os “novos direitos” albergados pela Constituição Federal de 1988 passaram a permear a legislação infraconstitucional.

Nesta seara, Milaré (2004) destaca algumas considerações importantes: (1) a norma-
guia constitucional alberga o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incorporando o que Leff (2001) chamou de “solidariedade intra e intergeracional”: a proteção do meio ambiente deve ser feita não só no interesse das presentes, mas também das futuras gerações; (2) o meio ambiente foi qualificado como patrimônio público; (3) a degradação ambiental impossibilita falar de qualidade de vida.

O caráter multidisciplinar do assunto “meio ambiente” leva-o a ser inserindo em outros títulos da Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, no Título destinado à ordem econômica (Título VII).

A ordem econômica brasileira funda-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa¹⁶. No capítulo (da Constituição Federal) que trata dos princípios da atividade econômica, a defesa do meio ambiente é consagrada como um destes, o que deve ser visto como um limite à iniciativa privada, na medida que esta represente algum perigo de violação à integridade ambiental. Como ressalta Milaré (2004, p. 306), “[...] a propriedade privada, base da ordem econômica constitucional, deixa de cumprir sua função social – elementar para sua garantia constitucional – quando insurge contra o meio ambiente”.

Da mesma forma, outro capítulo do mesmo Título, destinado à política urbana, alberga a função socioambiental da cidade, segundo a qual o desenvolvimento urbano deve garantir o bem-estar dos habitantes das cidades, pela manutenção da qualidade e equilíbrio do ambiente urbano (vide artigo 182 da Constituição Federal de 1988).

Nesse ínterim, vale fazer referência ao Estatuto da Cidade, lei número 10257/2001, editado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

O artigo 1º, parágrafo único do Estatuto 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”. Vê-se, pois, a ênfase nos aspectos urbanísticos, o que deixa claro que o escopo primeiro deste é a regulação da propriedade urbana, almejando-se objetivos sociais, dentre estes, o equilíbrio ambiental. O Estatuto das Cidades deve ser visto conjuntamente com toda a legislação pertinente, que se ocupe da qualidade do meio ambiente em geral, e, em particular, do ambiente urbano.

Outrossim, a proteção ambiental é de natureza pública, logo, as normas editadas com o escopo de tutelarem o meio ambiente são de ordem pública, respaldadas na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, donde se destaca sua vinculação aos princípios da “primazia do interesse público” e da “indisponibilidade do interesse público” (ambos do direito público). Deste modo, a proteção do ambiente deve sempre prevalecer sobre o interesse privado e, restando ainda alguma dúvida no caso concreto, deve-se resguardar o meio ambiente a despeito de qualquer outra coisa, o que fará primar pela preservação dos interesses da sociedade, equivalendo dizer: *in dubio, pro ambiente* (MILARÉ, 2004, p. 139).

Para outro fator importante Antunes (2000) chama a atenção: a vocação preventiva do direito em sede ambiental. Deste modo, ressalta que as normas jurídicas aí inseridas têm como

¹⁶ Dispõe o artigo 170 da Constituição Federal de 1988: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”.

foco o momento antecedente à consumação de qualquer dano, dado que a reparação é sempre incerta, e, quando possível, onerosa, devendo-se, pois, privilegiar a prevenção como solução.

Ademais, a tutela ambiental deve seguir os princípios delineados pelo direito ambiental; neste aspecto, com base em Machado (2004, p. 55 - 84), destacam-se:

(1) Princípio da precaução: inserido no princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro¹⁷: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Caracteriza-se, assim, por prevenir a degradação ambiental através da ação antecipada diante do risco ou do perigo;

(2) Princípio da prevenção: alberga o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente; observa-se que o princípio da precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo, diferentemente do da prevenção, que se caracteriza também pela ação antecipada, porém requer o prévio conhecimento;

(3) Princípio da reparação: integra o princípio 13 da Declaração do Rio de Janeiro, segundo o qual “Os Estados deverão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e de outros danos ambientais”. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e as leis 6938/81 e 9605/98 obrigam o responsável pelo dano ambiental a repará-lo, até de forma objetiva;

(4) Princípio da informação: também presente na Declaração do Rio de Janeiro, princípio 10: “[...] no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”. A informação ambiental não tem só a finalidade de formar a opinião pública, mas, sobretudo, a consciência ambiental dos cidadãos. A lei 10650/2003 trata do acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente, obrigando-os a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental;

(5) Princípio da participação: A Declaração do Rio de Janeiro, ainda no princípio 10, dispõe: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”. Kiss (apud MACHADO, 2004, p. 81)

¹⁷ Declaração votada, por unanimidade, durante a Rio-92, sendo ratificada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 03/02/1994 (MACHADO, 2004).

diz “O direito ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira”, como já mostrado nesse estudo.

O direito, uma vez assentado em princípios e normas determinadas, dá vida às políticas públicas, as quais procuram adequar-se ao ritmo da progressão das necessidades e aspirações humanas no tempo e no espaço.

Cumpra lembrar “a necessidade de existência de políticas nacionais que indiquem os grandes rumos a serem seguidos, e que fixem aqueles objetivos considerados fundamentais de serem alcançados” (PHILIPPI Jr. e BRUNA, 2004, p. 692).

Nos anos recentes o discurso ambiental tem-se intensificado e ganho importância principalmente, na formulação de políticas, modelos e teorias a respeito de desenvolvimento que visam sinalizar uma alternativa às teorias e aos modelos tradicionais de desenvolvimento, desgastados numa série infinita de frustrações. (CAMARGO, 2003, p. 15).

Várias leis, relacionadas à temática “meio ambiente”, refletem políticas públicas nacionais:

- A Política Nacional de Meio Ambiente (lei 6938/1981);
- A Política Nacional de Recursos Hídricos (lei 9433/1997);
- A Política Energética Nacional (lei 9478/1997);
- A Política Nacional de Educação Ambiental (lei 9795/1999);
- A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (lei 10257/2001), entre outras.

Dar-se-á ênfase a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), pelo seu caráter geral. Esta é do ano de 1981, tendo os seus dispositivos sido recepcionados pela Constituição Federal de 1988. Ressalta Milaré (2004, p. 381) que a PNMA

[...] foi, sem questionamento, um passo pioneiro na vida pública nacional, no que concerne à dinâmica da realidade ambiental [...]. [...] Sua implementação, seus resultados, assim como a estabilidade e a efetividade que ela denota, constituem um sopro renovador e, mais ainda, um salto de qualidade na vida pública brasileira. Seus objetivos nitidamente sociais e a solidariedade com o planeta Terra que, mesmo implicitamente se acham inscritos em seu texto, fazem dela um instrumento legal de grandíssimo valor para o país [...].

O objetivo maior da PNMA é, segundo a redação do *caput* do artigo 2º, “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Seus princípios são delineados nos incisos do mesmo artigo, a saber:

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista seu uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII – recuperação de áreas degradadas;
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente.

O artigo 6º da PNMA traçou uma estrutura político-administrativa que dá suporte as atividades de gestão ambiental no Brasil; trata-se do Sistema Nacional do Meio Ambiente (o SISNAMA), representando uma articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da administração pública, *in verbis*:



Artigo 6º – Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado:

I – órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II – órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III – órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV – órgão executor: o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V – órgão seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI – órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Pode ser percebido que o modelo de gestão ambiental pretendido no Brasil pela PNMA teve como premissa norteadora a descentralização das ações, do órgão superior para os órgãos locais, não obstante os entraves para que isto de fato ocorra.

Entre as leis que instituem políticas públicas vinculadas ao meio ambiente, uma constatação merece destaque, pela ligação ao tema desta dissertação: ausência de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, a indicar as diretrizes a serem seguidas pelo setor no país, não obstante desde 1991 tramite na Câmara do Deputados projetos de lei versando sobre esse tema.

Na perspectiva de suprir essa lacuna, o Ministério do Meio Ambiente, através do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), no ano de 2004, realizou uma série de audiências públicas em Brasília-DF, objetivando receber subsídios dos setores interessados para a elaboração de um projeto de lei versando uma política nacional sobre o assunto. Tal ensejo consolidou-se na forma de um anteprojeto de lei que, no ano de 2005, por iniciativa dos Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades¹⁸, foi discutido nacionalmente em 11 seminários. O anteprojeto (ementa: “Dispõe sobre as diretrizes gerais aplicáveis aos resíduos sólidos, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências”) será enviado ao Congresso Nacional, através da Casa Civil da Presidência da República, como a primeira iniciativa do Executivo se propondo a regulamentar a questão dos resíduos sólidos, estabelecendo diretrizes para a sua gestão integrada.

Segundo está colocado na página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente¹⁹, “a proposta do Governo tem sua atuação voltada à prevenção da geração de resíduos sólidos, concentra esforços na utilização efetiva do conceito de reciclar, reduzir, reutilizar (3Rs), busca a implementação de tecnologias ambientalmente saudáveis (TAS) e estabelece mecanismos para a eficiente gestão integrada dos resíduos sólidos [...]”.

Reflete-se que a ausência de uma regulamentação legal, como no caso dos resíduos sólidos, constitui-se uma lacuna que evidencia o descaso, e leva à uma zona cinzenta de interrogações, muitas vezes causadoras de problemas. A esse respeito, Grimberg (2005, p. 2) reflete:

¹⁸ Cabe destacar o Projeto de lei 5296/2005, deste Ministério, que “institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS”. Este PL inclui os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, integrantes do saneamento básico, estabelecendo normas gerais (com suporte no artigo 21, XX da Constituição Federal), na perspectiva de **operacionalização** do setor, enquanto o anteprojeto do Ministério do Meio Ambiente trata das estratégias de **resolução da problemática** dos resíduos sólidos, enquanto problema ambiental.

¹⁹ Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sqa/residuos/index.cfm?submenu=1>.

[...] Diante deste quadro, a perspectiva de constituir-se uma Política Nacional para estabelecer princípios, objetivos e instrumentos, bem como diretrizes e normas para o gerenciamento dos resíduos no país, é de extrema relevância. Mais relevante ainda é o fato dessa política definir um papel para o Estado na direção de um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável.

Entretanto, não basta apenas legislar. Acredita-se que uma das maiores falhas brasileiras é o não cumprimento de sua qualificada legislação ambiental. Nader (2003, p. 17) coloca:

[...] o direito deve ser uma expressão da vontade social e, assim, a legislação deve apenas assimilar os valores positivos que a sociedade estima e vive. O direito não é, portanto, uma fórmula mágica capaz de transformar a natureza humana. Se o homem [...] não está propenso a acatar os valores fundamentais do bem comum, de vivê-los em suas ações, o direito será inócuo, impotente para realizar sua missão.

Uma das possíveis maneiras de se equacionar a questão acima referida seria promover campanhas de educação ambiental, a partir das quais cidadãos e autoridades responsáveis conscientizassem-se da importância da efetivação dos preceitos da legislação ambiental, ficando tocados a superar o abismo que se supõe existir entre a teoria dos dispositivos que tutelam o meio ambiente e a sua aplicação prática. Ferreira (2003, p. 107) assinala que:

[...] as políticas públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso atualizado e um comportamento social bastante predatório: por um lado, as políticas públicas têm contribuído para o estabelecimento de um sistema de proteção ambiental no país; mas, por outro, o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental.

Ao contrário do que ocorre no plano federal, sob a égide da competência constitucional legislativa que lhe foi atribuída (e ante a inexistência de lei federal estabelecendo a Política Nacional de Resíduos Sólidos), em 14 de janeiro de 2001 passou a vigorar no Ceará a legislação disciplinadora da “Política Estadual de Resíduos Sólidos” (lei estadual 13103/2001).

Trata-se de uma lei que define diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição, para a proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Ceará, quando o assunto for resíduos sólidos.

Para tanto, determinou-se a adoção dos seguintes princípios (artigo 4º):

- I - a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo;
- II - a participação social no gerenciamento dos resíduos sólidos;

III - a regularidade, continuidade e universalidade dos sistemas de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos;

IV - a minimização dos resíduos, por meio do incentivo às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem e recuperação;

V - a responsabilização por danos causados pelos agentes econômicos e sociais;

VI - a adoção do princípio do gerador poluidor - pagador;

VII - o direito do consumidor à informação sobre o potencial de degradação ambiental dos produtos e serviços;

VIII - o acesso da sociedade à educação ambiental;

IX - desenvolvimento de programas de capacitação técnica e educativa sobre a gestão ambientalmente adequada de resíduos sólidos.

Os grandes objetivos definidos pela lei (artigo 5º) são: proteger a saúde pública e preservar a qualidade do meio ambiente. Uma das principais alternativas para que se atenda aos princípios e objetivos que menciona é a “articulação institucional entre os gestores visando à cooperação técnica e financeira, especialmente nas áreas de saneamento, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública”, haja vista as inúmeras interfaces existentes entre os resíduos sólidos e outras questões, tais como as vinculadas aos recursos hídricos e à saúde pública. O conjunto de ações assim desenvolvidas dá ensejo à “gestão integrada de resíduos sólidos”, valendo enfatizar o preceituado por Monteiro et al. (2001, p. 8):

Pode-se considerar o gerenciamento integrado do lixo quando existir uma estreita interligação entre as ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento das atividades do sistema de limpeza urbana, bem como quando tais articulações se manifestarem também no âmbito das ações de limpeza urbana com as demais políticas públicas setoriais.

Como já colocado para a legislação nacional, acredita-se que um desafio dos gestores do Estado seja fazer com que o disposto na lei transcenda o papel e passe efetivamente a embasar as ações a serem implementadas.

4.2.1 O papel dos municípios

O fortalecimento do município enquanto ente federativo, conferido pela Constituição Federal de 1988, associa-se ao desejo de imprimir eficiência às suas ações, posto que acaba

por ser a unidade federativa mais próxima dos cidadãos e dos problemas que lhes afligem, tendo melhores condições de saber como agir.

A maior dosagem da autonomia municipal, sempre baseada no interesse local, é de suma importância para efetivação de um processo democrático e descentralizado, primado pelo federalismo no país.

A autonomia municipal é expressa nos seguintes termos: (a) autonomia administrativa, que consiste em conceder-lhe condições para que administre e execute os serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou estadual; (b) autonomia financeira, significando a atribuição de receitas próprias e a liberdade para geri-las; (c) autonomia política, que se consubstancia na eletividade dos dirigentes políticos; por esta, estrutura-se os poderes políticos locais, através da eleição do prefeito e dos vereadores; (d) autonomia de auto-organização, que representa autorização para que o município se constitua a partir das leis locais, incluindo a Lei Orgânica do Município.

Ao município, que se relaciona com a idéia de cidade, cabe, por força constitucional, a execução da política urbana, que, para ser completa, deve considerar a variável ambiental. A Agenda 21 Brasileira, no seu objetivo 10, recomenda que as cidades fortaleçam-se, para que possam lidar com os desafios do binômio desenvolvimento – meio ambiente.

A tutela do ambiente urbano é concretizada por meio da proteção do ambiente construído (v.g., parques, praças, ruas, entre outros, incluindo os bens culturais), como também do ambiente natural (ar, solo, água, flora e fauna), regulamentada nas normas urbanísticas e ambientais.

Medauer (apud MILARÉ, 2004, p. 632 – 633), a respeito da interface existente entre o meio ambiente e a política urbana, com precisão destaca:

Mostra-se de grande relevância a menção ao *equilíbrio ambiental* como um dos fatores condicionantes do uso da propriedade urbana. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito assegurado, a todos, pela Constituição Federal (art. 225, *caput*). A questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental. A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual; lixo; ausência de áreas verdes.

A realidade tem revelado uma tendência de valorização da temática ambiental, que cada vez mais se insere no horizonte municipal, seja em sua Lei Orgânica²⁰, no Plano Diretor²¹ ou na criação de Códigos Ambientais Municipais, sempre com o fito de assegurar a sadia qualidade de vida para o homem.

Dados do IBGE sobre informações básicas municipais, apontam que, de um total de 5.560 municípios, 2.363 (42,5% do total) contam com a existência de legislação ambiental, da maneira ilustrada na Figura 23.

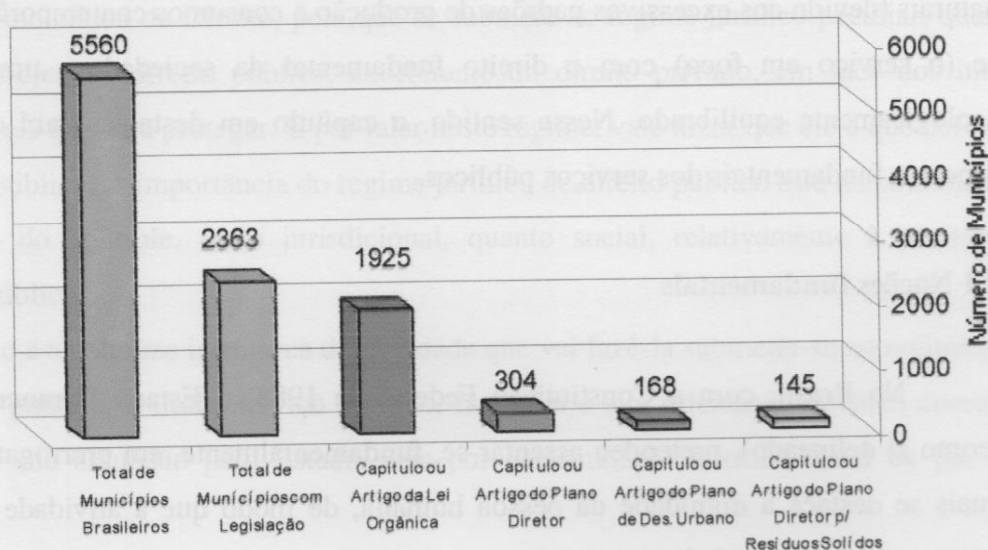


FIGURA 23 – Municípios, total e com ou sem a existência de legislação ambiental, por tipo de legislação ambiental. Fonte: IBGE. In: Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2002, 2005, p. 324.

A organização dos serviços públicos locais, que se refere à autonomia administrativa dos municípios, está primordialmente direcionada para aqueles (serviços) referentes à vida urbana, que deverão, por tudo que se colocou, levar em conta os imperativos da preservação ambiental.

²⁰ Em Fortaleza, a Lei Orgânica Municipal, no Título denominado “Da ordem econômica e social”, dedica um capítulo ao meio ambiente, entretanto, sem fazer uma integração necessária com a política urbana (e, portanto, com a limpeza urbana), tratada em um capítulo à parte.

²¹ Já o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (lei 7061/92), define-se como “o principal instrumento da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana, com a finalidade precípua de orientar a atuação da administração pública e da iniciativa privada” (artigo 17), tendo como uma de suas diretrizes “promover a melhoria da qualidade vida da população nos seus aspectos sociais, econômicos, ambientais, respaldados nos princípios do ecodesenvolvimento” (artigo 20, inciso XVIII).

"Serviço público não se vende. Não se compra. Presta-o o Estado, porque a lei o determina. Utiliza-o o administrado porque dele necessita, ou porque a lei o constrange [...]" (Geraldo Ataliba).

5 REGIME CONSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Nessa pesquisa, destaca-se um serviço público de interesse local – portanto, como já foi colocado, de competência municipal - amplamente vinculado à questão da urbanização, qual seja o serviço público de limpeza urbana, que, por diversos fatores, tais como sua vinculação com a saúde pública, a qualidade ambiental, a intensiva exploração dos recursos naturais (devido aos excessivos padrões de produção e consumos contemporâneos), relaciona-se (o serviço em foco) com o direito fundamental da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, o capítulo em destaque trará exposições sobre aspectos fundamentais dos serviços públicos.

5.1 Noções fundamentais

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, o Estado Democrático de Direito (como já delineado), pretendeu assentar-se, fundamentalmente, em prerrogativas sociais, das quais se destaca a dignidade da pessoa humana, de modo que a atividade do Estado deve acontecer no sentido de harmonizá-las e preservá-las.

Isto posto, conclui-se que a atuação do Estado²², enquanto prestador de serviços públicos, há de pautar-se nos interesses sociais, constitucionalmente albergados e, conforme Dromi (apud BATISTA, 2005, p. 18), “a noção de serviço público está intimamente ligada à razão de ser do Estado”.

Amaral (2002, p. 17) aponta que o conceito de serviço público é um conceito jurídico-positivo. “Serviço público é o que o ordenamento jurídico de um dado país diz que é”. Neste mesmo raciocínio está Grotti: “a qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado momento” (apud BATISTA, 2005, p. 18).

Levando-se em conta as considerações acima e não obstante a omissão legislativa de conceituar o que seja serviço público, vale colacionar a definição de Melo (2004, p. 620),

²² Destaca-se que os serviços públicos constituem espécie do gênero “atividade administrativa”. São exemplos de outras atividades estatais: a limitação da autonomia privada (poder de polícia administrativa); a regulação econômico-social; exploração de atividade econômica pelo Estado (JUSTEN FILHO, 2005).

segundo a qual “serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público [...] instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo” e de Carvalho Filho (2005, p. 247), que considera serviço público “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

De qualquer forma, o serviço público sempre há de vincular-se a uma finalidade específica: o atendimento do interesse público, imprescindível à consecução da efetividade do Estado Democrático de Direito, pelo que se submete ao regime jurídico peculiar, qual seja o regime jurídico de direito público, exorbitante do direito privado, em face dos interesses indisponíveis que visa proteger. E por falar neste regime, vale dizer que ele é que define o que é serviço público. A importância do regime jurídico de direito público está na possibilidade de ampliação do controle, tanto jurisdicional, quanto social, relativamente à prestação dos serviços públicos.

Não é a natureza intrínseca da atividade que vai fazê-la submeter-se ao regime jurídico de direito público, a título serviço público, mas sim a sua orientação ao bem comum, que justifica a sua assunção pelo Estado, seja por determinação constitucional ou por eleição legislativa.

Da mesma maneira que o constituinte considerou a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, resguardou a livre iniciativa²³, a partir de um Estado não intervencionista no exercício da atividade econômica.

Conforme Barroso (2002), o Estado também interfere na ordem econômica mediante atuação direta, sendo necessário distinguir duas hipóteses: (a) prestação de serviços públicos e (b) exploração de atividades econômicas. Quanto à prestação dos serviços públicos, falar-se-á mais adiante. A exploração de atividades econômicas, por seu turno, não se confunde com a prestação de serviços públicos, quer por seu caráter de subsidiariedade, quer pela existência de regras próprias e diferenciadas, vez que sendo maior o princípio da livre iniciativa,

²³ Diz a Constituição Federal de 1988: “Artigo 1º - A República Federativa do Brasil, fundada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa [...]”.

somente em hipóteses restritas e constitucionalmente previstas poderá o Estado atuar diretamente, como empresário, no domínio econômico²⁴.

A titularidade dos serviços públicos há de ser exclusiva do Estado quando decorrer do texto constitucional. Contudo, se a própria Constituição prevê a prestação de uma atividade como serviço público pelo Estado, simultaneamente como atividade econômica pela iniciativa privada, não há que se falar em conflito. Por outro lado, a criação de um novo serviço público por via legislativa não pode impedir a continuidade da mesma atividade em regime de direito privado.

Nesse sentido, concorda-se com a doutrina que aponta que há serviços públicos privativos e não privativos do Estado; quando os serviços públicos não privativos forem desenvolvidos pelo Estado, se caracterizarão como públicos, ao passo que ficarão no âmbito da atividade econômica quando prestados por particulares (BATISTA, 2005).

É importante salientar que não se deve confundir a competência do serviço público, que está vinculada à sua titularidade e é indelegável, com a forma de sua prestação, que pode se dar de forma direta (pelo próprio poder público), ou de forma indireta²⁵, neste caso mediante concessão, permissão ou autorização, conforme preceituado na Constituição Federal de 1988²⁶.

5.2 A titularidade dos serviços públicos

Conforme Batista (2005, p.41), a titularidade²⁷ da prestação dos serviços públicos pelo Estado é a primeira característica do regime constitucional destes, ainda que sua gestão possa ser atribuída a particulares.

Isso significa que o Estado é competente para prestá-los, outorgá-los ou delegá-los²⁸ a terceiros.

²⁴ O artigo 170, caput da Constituição Federal de 1988 fundamenta a ordem econômica na livre iniciativa, ao passo que, no mesmo Diploma Legal, o artigo 173, *caput*, ressalta que a exploração de atividade econômica direta pelo Estado deve ocorrer de forma excepcional.

²⁵ Não obstante não seja interesse do presente trabalho, ressalta-se a existência de uma nova forma de prestar serviço público: a gestão associada (lei 11107/2005), por consórcio público ou convênio de cooperação técnica, ambos mediante contrato de programa.

²⁶ Conforme a mais abalizada doutrina, o constituinte não adotou critério uniforme no emprego das terminologias citadas; entretanto, foge do escopo desse trabalho discutir com maior ênfase tal situação.

²⁷ Contudo, ser titular não significa sê-lo com exclusividade, como já apontado.

²⁸ De acordo com Meirelles (2006), há outorga quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público; há delegação quando a transferência ocorre por contrato (concessão ou consórcio público) ou ato unilateral (permissão ou autorização).

Como já apontado em linhas anteriores, a fórmula do Estado federal brasileiro é caracterizada pela repartição constitucional de competências, orientada pela predominância de interesses, seguida da distribuição de encargos e rendas entre os entes federados.

Inserir-se nessa caracterização a conclusão de que a pessoa política responsável por disciplinar a prestação de certo serviço público é a mesma que a Constituição Federal designou competência para prestá-lo, ou seja, seu titular.

Justen Filho (2005) aponta três princípios que devem orientar os serviços públicos no país:

(1) Princípio da continuidade: significando que a atividade de serviço público deve desenvolver-se regularmente, sem interrupções. A principal consequência de tal princípio seria (a) a impossibilidade de suspensão dos serviços, pelo menos os essenciais, pela administração pública ou delegatários e (b) responsabilização civil do prestador do serviço em caso de falhas;

(2) Princípio da igualdade: envolvendo o tratamento não discriminatório e universal para todos os usuários, haja vista que não se pode restringir o acesso aos benefícios dos serviços públicos para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições (valendo a idéia oriunda da doutrina constitucional de “tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de forma desigual”);

(3) Princípio da adaptabilidade: traduzindo a idéia de que a organização e funcionamento dos serviços públicos têm de estar em sintonia com as necessidades a serem satisfeitas, por isso, devem adaptar-se, inclusive sob o aspecto técnico, à realidade que se lhes apresenta, mantendo-se em constante atualização, o que visa possibilitar a existência de um serviço adequado.

5.3 Contratos da administração

Para um olhar mais adequado do que se vai expor a partir desse ponto, é importante recordar o que se colocou quanto ao papel do Estado. Isso porque a concepção deste (Estado) influi na estruturação da administração pública.

O atual modelo de Estado, conhecido por “Estado regulador”, induz uma verdadeira reforma na atuação da administração pública, tendente a imprimir-lhe características gerenciais, deixando o Estado de prestar, diretamente, algumas atividades administrativas, v.g., os serviços públicos, transferindo-as à iniciativa privada.

Diz-se que o Estado-administração celebra contrato sempre que firma compromissos recíprocos com terceiro. Esses contratos são denominados de contrato da administração, sendo um gênero do qual sobressai, por guardar relação com esse trabalho, a espécie “contratos administrativos”.

Os contratos administrativos são os contratos típicos da administração, sofrendo a incidência de normas especiais de direito público, vez que as normas de direito privado só lhes são aplicadas supletivamente.

Não obstante tais contratos exijam a presença da administração pública, devendo ter, fatalmente, um objetivo que se traduza em interesse público, o regime jurídico de direito público, tal como nos serviços públicos, é que se coloca como sua característica marcante.

À União, por força do artigo 22, XXVII da Constituição Federal de 1988, compete privativamente legislar sobre normas gerais de licitações e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Por força desta previsão constitucional, os contratos administrativos são regulados basicamente pela lei 8666/1993, conhecida como o “Estatuto dos Contratos e Licitações Públicas”.

No âmbito das relações jurídicas dos contratos administrativos, tem-se, como parte contratante, a administração pública e, como parte contratada, a pessoa física ou jurídica que firma o ajuste.

Os contratos sob exame visam, como mencionado, alcançar um fim útil para a coletividade. Tal característica confere à administração pública uma posição de supremacia em relação à parte contratada.

5.3.1 Contratos de concessão²⁹

Os contratos de concessão são espécies de contrato administrativo, entre outros, e podem ser divididos em (a) concessões de serviços públicos e (b) concessões de uso de bem público³⁰ (CARVALHO FILHO, 2005).

Interessou, nessa dissertação, averiguar com mais detalhes as concessões de serviços públicos. Utilizando os ensinamentos de Melo (2004, p. 652), tem-se que “concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público

²⁹ Seguindo os ensinamentos de Meirelles (2006, p. 403), as permissões e autorizações, também são modalidades de serviços delegados, só que mediante ato unilateral da administração pública.

³⁰ De ser destacado, por curioso, o que Carvalho Filho (2005, p. 150) aponta: “as concessões de uso de bem público visam somente a consentir que pessoa privada se utilize de bem pertencente a pessoa de direito público”.

a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo poder público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro [...]”.

Dentro das concessões de serviço público, a doutrina distingue duas categorias: (a) concessões comuns e (b) concessões especiais (CARVALHO FILHO, 2005).

As concessões comuns (assim como as permissões de serviço público), são reguladas pela lei 8987/1995, comportando duas modalidades: (a) concessão de serviços públicos simples, na qual só se delega o serviço público em si e (b) concessão de serviço público precedida de execução de obra pública, aquela em que o contrato prevê duplo objeto, quais sejam a execução de obra e a prestação do serviço. “Qualquer modalidade de concessão comum caracteriza-se pela circunstância de que o concessionário não recebe qualquer contrapartida pecuniária por parte do concedente” (CARVALHO FILHO, 2005); o custeio deverá ser garantido pelos usuários do serviço.

Outra característica importante, observando o que já se falou, é dada por Amaral (2002, p. 35):

Nos termos do artigo 175 da Constituição, o poder público tem o dever de prestar o serviço público, podendo fazê-lo diretamente ou indiretamente, neste caso mediante concessão ou permissão. Assim, na concessão o serviço continua sendo prestado pelo poder concedente, só que indiretamente, por intermédio da concessionária ou permissionária. Daí dizer-se que a *titularidade* do serviço permanece com o poder concedente, que transfere para a concessionária ou permissionária apenas seu *exercício*. Ou, em outras palavras, transfere a obrigação de prestar o serviço, mas continua responsável, solidariamente, pelo cumprimento da obrigação transferida.

Já as concessões especiais são reguladas pela lei 11079/2004, e também encerram delegação de serviços e obras públicas, porém se sujeitam a um regime jurídico específico, denominado regime das parcerias público-privadas. Por não importar diretamente a esse trabalho, apontar-se-á, apenas, que, neste tipo de concessão, a contrapartida do concessionário é paga pelo poder concedente.

5.3.2 Concessão de serviço público: forma de prestação indireta

A lei 8987/1995, no seu artigo 2º, II, conceitua concessão de serviço público como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, por prazo determinado”.

De qualquer maneira, “toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários [...]” (artigo 6º, *caput*).

É importante trazer à explanação a diferença entre “concessão” e “terceirização”: enquanto que na concessão há duas relações jurídico-contratuais, uma entre o poder concedente e a concessionária e outra entre esta e o usuário, que deve pagar à concessionária, em contrapartida pelo serviço público por ela prestado, na terceirização há uma relação jurídico-contratual de prestação de serviços, entre o poder público e a contratada, que não pode ter por objeto o serviço público como um todo, e o contratado receberá do contratante (e não do usuário), em contrapartida pelos serviços prestados. É o que mostra a Figura 24:

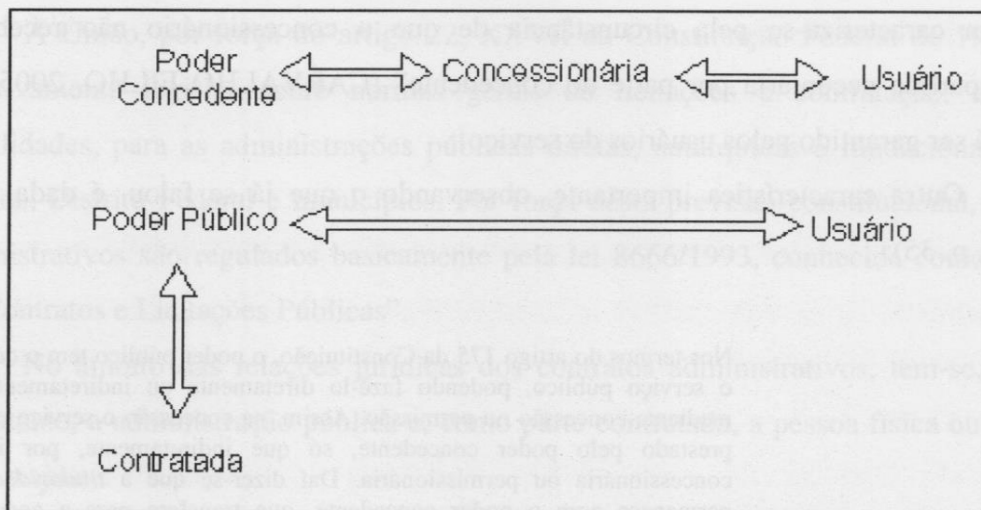


FIGURA 24 – Relação jurídico-contratual existente na concessão e na terceirização.
Fonte: Amaral (2005), p. 34 (com adaptações).

5.3.3 A participação do usuário

Como forma de democratização dos serviços públicos, a Constituição Federal, no seu artigo 37, assegura a participação dos usuários no controle destes:

Artigo 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[...].

serviço
 prestação”:
 poder
 onária,
 relação
 e não
 ante (e

O usuário, ao ser tido como sujeito interessado na prestação do serviço público, deve ser alçado à condição de titular de interesses na sua concepção e organização. Outrossim, cabe salientar que a tutela relativa ao usuário de serviço público é totalmente diversa da do consumidor de bens e serviços prestados através da exploração da atividade econômica (BATSTA, 2005). Aliás, a própria Constituição Federal não utiliza os termos “consumidor” e “usuário” indistintamente.

Ao consumidor dos serviços prestados pela livre iniciativa, a qualidade desses (serviços) deverá ser ditada pela livre concorrência: parte-se do pressuposto que o consumidor, diante das inúmeras opções qualitativas, tem a opção de escolher a que mais adequadamente lhe aprouver.

A regulamentação e o controle dos serviços públicos caberão sempre ao poder público, qualquer que seja sua modalidade de prestação ao usuário (MEIRELLES, p. 333).

Por força do artigo 3º da lei 8987/1995, a qualidade dos serviços deverá ser fiscalizada pelo Estado, com a cooperação dos usuários: “as concessões e permissões sujeitar-se-ão à **fiscalização pelo poder concedente** responsável pela delegação, **com a cooperação dos usuários**”. (grifado).

Nesse caso, dever-se-á falar em “serviço adequado”. “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (artigo 6º, § 1º, da lei 8987/1995). Todavia, reconhece-se que o direito do consumidor deve ser aplicado aos serviços públicos, só que de forma subsidiária, sobretudo como medida de aperfeiçoamento da atividade estatal, visando reduzir o seu arbítrio. Justen Filho (2005, p. 492 – 493) oportunamente coloca:

O direito do consumidor foi concebido como instrumento de defesa daquele que se encontra subordinado ao explorador de atividades econômicas, organizadas empresarialmente para a produção e apropriação do lucro. O serviço público é um instrumento de satisfação dos direitos fundamentais, em que as condições unilateralmente fixadas pelo Estado refletem o modo de satisfazer o maior número de sujeitos, com o menor custo possível.

5.4 As agências reguladoras

no seu
 res da
 ncípios
 ém, ao
 tração
 geral,
 aliação
 atos de

Ante o novo perfil do Estado, sua postura é menos protagonista na execução de serviços públicos, e suas funções passaram a ser muito mais as de planejamento, regulação e

fiscalização. Nesse contexto, surgem, como personagens fundamentais, as agências reguladoras.

Dispõe Meirelles (2006, p. 353):

Com a política governamental de transferir para o setor privado a execução de serviços públicos, reservando ao Estado a regulamentação, o controle e a fiscalização desses serviços, houve a necessidade de criar, na administração, agências especiais destinadas a esse fim, nos interesses do usuário e da sociedade.

Assim, é imperioso observar que as funções transferidas para as agências reguladoras não são novas: o Estado sempre teve o encargo de zelar por sua boa prestação. Só que quando os serviços públicos eram prestados diretamente pelo próprio Estado, ou pelas pessoas jurídicas de direito público (v.g., as sociedade de economia mista e as empresas públicas), estas funções não tinham tanta visibilidade; todavia, com a separação mais nítida entre o setor público e o setor privado, configura revigorado esse papel fiscalizador (BARROSO, 2002).

As agências reguladoras são instituídas como autarquia³¹ sob o regime especial, logo, com personalidade jurídica de direito público. Ensina Meirelles (2006, p. 353) que o regime especial deve ser considerado como “o conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para consecução dos seus fins”, objetivando preservar as agências reguladoras de ingerências indevidas.

Segundo Barroso (2002), a função “reguladora” se aproxima da idéia de poder de polícia – poder de direcionar as atividades privadas de acordo com interesses públicos juridicamente definidos – e contempla um leque maior de atribuições, relacionadas ao desempenho de atividades econômicas e à prestação de serviços públicos, incluindo sua disciplina, fiscalização, composição de conflitos e eventual aplicação de sanções.

5.5 Remuneração dos serviços públicos

Conforme a Constituição Federal de 1988, por opção política, os serviços públicos poderão não ensejar remuneração diretamente por parte dos usuários, e, se forem remunerados, poderão sê-lo sob dois regimes distintos: (a) sob o regime de taxas e (b) sob o regime de tarifas.

A taxa é uma espécie tributária, submetendo-se, pois, aos ditames do direito tributário, consequentemente, às limitações ao poder de tributar, previstas na Constituição Federal (como

³¹ Como dispõe o artigo 37, XIX, da Constituição Federal de 1988, “somente por lei específica poderá ser criada autarquia”.

(a) o princípio da legalidade, que prevê que a sua instituição ou alteração deve ocorrer por lei; (b) os princípios da anterioridade e da irretroatividade, significando que somente podem ser exigidas no exercício seguinte àquele em que foram instituídas e não podem atingir fatos geradores anteriores à vigência da lei que as houver instituído ou majorado), bem como ao prazo prescricional de cinco anos, contados da ocorrência do fato gerador da respectiva taxa, quanto à sua cobrança (Código Tributário Nacional, artigo 173). Ataliba (apud BATISTA, 2005), especifica que a taxa é uma espécie tributária vinculada a uma atuação estatal. O regime das taxas é previsto no artigo 145, II da Constituição Federal:

Artigo 145 – A União, os Estados e ao Distrito Federal e os municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

[...].

A tarifa, diferentemente, não constitui espécie tributária, e sua fixação sujeita-se ao regime mencionado no artigo 175, *caput* e III da Constituição Federal:

Artigo 175 – Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único: A lei disporá sobre:

[...]

III – política tarifária;

[...].

Importante é saber quando deverá ser aplicado um ou outro regime, questão que sobressai quando os serviços públicos puderem ser delegados através do regime de concessão (nos moldes do artigo 175, *caput*, da Constituição Federal).

Em consonância com o já aludido artigo 145 da Constituição Federal, o Código Tributário Nacional assevera:

Artigo 77 – As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Mais adiante, no artigo 79, dispõe o referido Código:

Art. 79 – Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I – **utilizados pelo contribuinte:**

a) **efetivamente**, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) **potencialmente**, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II – específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;

III – divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. (grifado).

A taxa, como espécie do gênero tributo, é obrigação decorrente de lei (*ex lege*), diferentemente das tarifas, que têm natureza contratual. Batista (2005, p. 67) observa: “[...] na tarifa a obrigação de pagar é sempre contraída pela **efetiva** percepção de uma vantagem traduzida na prestação do serviço, ou seja, só aparece com a utilização” (grifado).

Voltando ao ponto inicial, saber quando o regime de remuneração do serviço público será de taxa ou de tarifa, existem dois critérios a serem observados para que se chegue a tal resposta.

O primeiro critério diz respeito à *essencialidade* do serviço. Nesse ínterim, é importante citar a classificação dos serviços públicos feita pelo ministro Carlos Velloso, do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 209.365-3/SP, classificando-os em: (a) **propriamente estatais**, que seriam aqueles nos quais o Estado atua no exercício de sua soberania, sendo, portanto, indelegáveis ao particular, e remunerados exclusivamente por taxas, podendo o particular optar por sua utilização ou não (exemplos: o serviço judiciário; de emissão de passaportes...); (b) **essenciais ao interesse público**³², fazendo referência aos serviços prestados no interesse da comunidade, sendo remunerados por taxas, e que, por serem essenciais ao interesse público, a taxa incidirá sobre a utilização efetiva ou potencial do serviço e (c) **serviços públicos não essenciais**, os que, não utilizados, não trazem prejuízo à comunidade ou para o interesse público, podendo, via de regra, serem remunerados por tarifas.

Assim, quando se tratar de serviços públicos próprios e essenciais (de acordo com a classificação acima), a remuneração deverá ocorrer por taxa.

O segundo critério refere-se a verificar a *compulsoriedade* do serviço público. Se o serviço público que dará suporte para instituição e cobrança de remuneração for compulsório, deverá ser remunerado por taxa. Esta compulsoriedade pode ser: (a) compulsoriedade do pagamento do valor, mesmo que não haja a utilização do serviço público, mas a simples disposição deste; (b) compulsoriedade não do pagamento, mas da utilização do serviço,

³² É importante lembrar que se considerar um serviço como público é contingente, é dizer, varia de Estado para Estado e de época para época.

podendo se dar diretamente, quando a ordem jurídica obriga o particular a contratar o serviço público, ou indiretamente, quando esta (ordem jurídica) veda qualquer outra alternativa que não aquela ofertada pelo serviço público.

Nessa linha de pensamento, Brito Machado (1985, p. 143 – 144) diferencia sucintamente taxa e preço público:

Em síntese, a distinção entre taxa e preço público reside na natureza do serviço que lhe serve de suporte para instituição e cobrança. [...] [...] define-se como serviço público aquele que é imposto ao cidadão. **A obrigatoriedade do uso do serviço há de ser entendida em termos jurídicos, isto é, deve decorrer de prescrição jurídica. Não se considera obrigatório o uso de um serviço, portanto, se o cidadão tem alternativa para satisfação da necessidade respectiva, sem violação de nenhuma prescrição jurídica.** (grifado).

E, em outra obra, dispõe:

Se o serviço não é de utilização compulsória, só a utilização efetiva enseja a cobrança de taxa. Se a utilização é compulsória, ainda que não ocorra efetivamente essa utilização a taxa poderá ser cobrada. Em qualquer caso é indispensável que a atividade estatal, vale dizer, o serviço público específico e divisível, encontre-se em efetivo funcionamento. Em outras palavras, é condição indispensável para a cobrança de taxa a efetiva existência do serviço à disposição do contribuinte (BRITO MACHADO, 2004, p. 406).

A súmula 545, do Supremo Tribunal Federal³³, dispõe sobre essa diferença: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm a cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária³⁴, em relação à lei que as instituiu”.

Outrossim, para se averiguar se é o caso de cobrança de tarifa, é necessário, primeiro, investigar se é ou não caso de cobrança de taxa, caso o seja, não poderá ser exigida uma prestação sob o pálio do direito privado (tarifa), pois seria permitir ao poder público furtar-se aos preceitos constitucionais (dispositivos e princípios) que orientam o direito tributário, que, vale dizer, se colocam para resguardar o cidadão, tutelando a dignidade humana, que é direito fundamental no país. A moderna hermenêutica constitucional dos direitos fundamentais apregoa que a aplicação desses direitos deve ocorrer segundo a interpretação que lhe dê maior eficácia, e isso, sem sombra de dúvidas, é assegurado pela interpretação ora posta.

³³ Assaz importante ressaltar que a melhor interpretação aponta que a compulsoriedade, a que alude a súmula 545, não se vincula ao dever de pagar, já que tanto a taxa, como a tarifa, são objeto de um dever jurídico; todavia, vincula-se à utilização do serviço.

³⁴ A parte da súmula que dispõe “condicionada à prévia autorização orçamentária”, não mais tem aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, haja vista que se referia ao princípio da anualidade, vigente à época de sua edição, segundo o qual havia necessidade de previsão da cobrança do tributo no orçamento de cada ano (BRITO MACHADO, 2004, p. 50).

É válido fazer referência ao voto do ministro Moreira Alves, no clássico julgamento do Recurso Extraordinário 89.876/RJ pelo Supremo Tribunal Federal:

Tem-se afirmado, por vezes, que o legislador ordinário pode, por decisão política que é de sua competência privativa, estabelecer que a contrapartida devida por uma prestação de serviço público essencial, específico e divisível se faça, indiferentemente, sob a forma de taxa ou de preço público. Essa assertiva, diante do sistema constitucional vigente em nosso país, não é exata, quando, pela natureza do serviço público prestado, a essa prestação pode o Poder Público exigir o pagamento de uma taxa. Com efeito, sendo a taxa urna das modalidades de tributo, está ela sujeita às restrições constitucionais do poder de tributar [...], que são garantias estabelecidas em favor do contribuinte e restrições essas que não existem em matéria de preços públicos. Como o Poder Público não pode fugir a essas restrições de seu poder de tributar, evidente que, nos casos em que é devida taxa, não pode ele – sob pena de fraude às limitações constitucionais – esquivar-se destas, impondo, ao invés de taxa, preço público.

Deve-se ressaltar que, recentemente, alguns doutrinadores administrativistas, a exemplo de Di Pietro (1999), rebelando-se quanto ao entendimento assentado pela Suprema Corte do país, tentaram levantar a tese de que ficaria ao arbítrio do poder público escolher, indiscriminadamente, se a remuneração do serviço público se daria mediante tarifa ou taxa, bastando optar por prestar o serviço mediante concessão.

Amaral (2002) também está entre os doutrinadores apontados supra, defendendo a idéia de haver incompatibilidade entre o regime das taxas, espécie tributária, e o equilíbrio econômico-financeiro, garantido pela Constituição Federal³⁵ aos contratos de concessão de serviço público, uma vez, que “[...] o aumento de tributos, inclusive taxas, somente pode ser cobrado no exercício seguinte ao em que haja sido publicada a lei autorizativa” (p. 26).

A questão de ser o serviço público específico e divisível não diferencia os institutos da taxa e da tarifa, mas serve como atributo que permite delimitar a remuneração a ser paga pelo usuário ao prestador do serviço, assim como retira do âmbito da cobertura destas (taxas e tarifas) os serviços públicos que não estejam subsumidos nestes conceitos (especificidade e divisibilidade). Ademais, ser o serviço público específico, divisível; essencial ou compulsório não equivale a dizer se ele será prestado ou não diretamente pelo poder público. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 167.489, também sustentou essa asserção:

A natureza jurídica da remuneração decorre da essência da atividade realizadora, não sendo afetada pela existência da concessão. O concessionário recebe

³⁵ No seu artigo 37, XXI, a Constituição Federal de 1988 institui a garantia de estabilidade do lucro do concessionário, durante a vigência do contrato, e as variáveis a serem consideradas são aquelas apresentadas ao poder concedente, quando da apresentação das propostas.

remuneração da mesma natureza daquela que o poder concedente receberia, se prestasse diretamente o serviço. [...]. Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias de tributo.

É de se concluir, pois, que com a entrega da prestação de um serviço público por meio de concessão, verificam-se duas maneiras de se remunerar esse serviço, a depender de sua natureza. Poderá o Estado, no uso de seu poder tributário, instituir taxas (Constituição Federal, 145, II), através, obviamente, do poder legislativo (já que se trata de obrigação *ex lege*), e, por meio do artifício da parafiscalidade³⁶, ficar a arrecadação destas a cargo, diretamente, do concessionário do serviço. Outra maneira seria, com base no poder tarifário, instituir tarifas para custear o serviço público concedido, devendo estas ser compatíveis com a política tarifária traçada legislativamente (nos moldes do artigo 175, II, da Constituição Federal), e arrecadadas, também, pelo concessionário.

5.5.1 Os serviços públicos de limpeza urbana

A questão da natureza jurídica da remuneração dos serviços públicos de limpeza urbana suscita alguns debates que merecem ser esclarecidos.

O primeiro ponto a ser focado é se esse serviço (de limpeza urbana) é ou não específico e divisível, haja vista que só os serviços públicos específicos e divisíveis são passíveis de serem remunerados por taxas, por expressa determinação legal (nos ditames dos artigos 145, II e 77 da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, respectivamente), e por tarifas, sendo, nestas últimas, a mensurabilidade da prestação necessária para (a) valoração da atividade, (b) respectiva remuneração (remuneração esta “resultado da soma de pelo menos dois elementos, quais sejam o custo da atividade e uma margem de efetivo ganho, o lucro”, conforme BATISTA, 2005, p. 76) e (c) precaução de se

³⁶ Conforme Brito Machado (2004), no país, a competência tributária é exercida através do poder legislativo, já que a Constituição Federal adota o princípio da legalidade tributária. A Constituição atribui às pessoas jurídicas de direito público – União, Estados e Distrito Federal e municípios – competência para instituir e arrecadar tributos – é a chamada competência tributária própria, que só é dada às pessoas jurídicas anteriormente apontadas. Por força do disposto no artigo 7º, III do Código Tributário Nacional (“A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição; § 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos”), as pessoas jurídicas de direito privado apenas poderão gozar de atribuições relativas à arrecadação de tributos, ao que é chamado de parafiscalidade.


evitar cobranças arbitrárias, haja vista ser necessário identificar quem é o usuário para o qual o custeio da prestação deverá ser direcionado.

Os serviços públicos, ensina Carrazza (1991, p. 243), “se dividem em gerais e específicos”; os primeiros – ou gerais – “são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos”, alcançando “a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas”. Esses serviços não constituem fato gerador de taxa ou tarifa, não podem, portanto, ser custeados por meio destas, mas pela arrecadação dos impostos.

“Já os serviços específicos”, acrescenta Carrazza (1991, p. 243), “são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável, de pessoas). São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada”.

Tomando de empréstimo as palavras de Baleeiro (2004, p. 353 – 354), o serviço “é específico quando possa ser separado em unidades autônomas de intervenção da autoridade, ou de sua utilidade, ou de necessidade pública, que o justificou, por exemplo: a existência do corpo de bombeiros para o risco potencial de fogo” e “é divisível quando possa funcionar em condições tais que se apure a utilização individual pelo usuário: a expedição de certidões, a concessão de porte de armas, a aferição dos pesos e medidas etc”.

Os serviços de limpeza urbana, de uma maneira geral, são considerados essenciais, uma vez que são serviços afetos diretamente à garantia da qualidade de vida das pessoas, por guardar estreito vínculo com o meio ambiente e a saúde pública. A esse respeito, no já aludido Recurso Extraordinário 89.876/RJ, o ministro Moreira Alves se pronunciou:



Em se tratando de remoção de lixo, não me parece possa haver dúvida de que é ele, nos dias presentes, em nosso país, função essencial do Poder Público, ou seja, serviço que tem de ser prestado obrigatoriamente por este, sem poder dispensar dele o particular que produz lixo no meio urbano, porque esse serviço visa, indubitavelmente a atender, em plano preferencial, ao interesse da coletividade (a preservação de condições de saúde nela), e, somente em plano secundário, ao interesse do particular de ver-se livre do lixo que produziu pela própria contingência humana.

A partir do que foi exposto, convém fazer algumas diferenciações: serviços de limpeza urbana, tais como remoção dos resíduos encontrados nos logradouros públicos; limpeza de bueiros; capinação e raspagem; podas; desobstrução de galerias, não apresentam

especificidade, nem divisibilidade; configuram-se como serviços de interesse coletivo, porém não podem ser atribuídos a usuários determinados, mas a generalidade dos cidadãos.

Portanto, são enquadráveis nos serviços chamados de *uti universi*. Desse modo, não são remuneráveis nem por taxa, já que não são específicos e divisíveis, nem por tarifa, também pela falta de especificidade e divisibilidade, bem como porque, por serem serviços essenciais, a ordem jurídica tende a considerá-los de uso compulsório, devendo, assim, ser custeados pelos impostos em geral, haja vista o que foi dito anteriormente.

Quanto à coleta domiciliar, entendeu o Pleno do Supremo Tribunal Federal (abrindo, pois, precedente), no julgamento do Recurso Especial 232.393, que se cuida de serviço público, além de essencial, específico e divisível, portanto, passível de ser custeado por taxa, e, a maneira de se chegar aos atributos “especificidade” e “divisibilidade”, no Recurso em comento, tomou por base de cálculo a metragem do imóvel.

O ministro Carlos Velloso, relator do mencionado Recurso, assim expôs no seu voto:

A questão, então, é esta: o fato de um dos dados utilizados para se chegar ao valor venal do imóvel – base de cálculo do IPTU – contaminaria o vício de inconstitucionalidade a base de cálculo da Taxa de Coleta de Lixo, já que esta toma em consideração o custo do serviço dividido proporcionalmente entre as áreas construídas dos imóveis? [...]. [...] deve-se entender que o cálculo da taxa de lixo, com base no custo do serviço dividido proporcionalmente às áreas construídas dos imóveis, é forma de realização da isonomia tributária, que resulta na justiça tributária (C.F., art. 150, II). É que a presunção é no sentido de que o imóvel de maior área produzirá mais lixo do que o imóvel menor. O lixo produzido, por exemplo, por imóvel com mil metros quadrados de área construída será maior do que o lixo produzido por imóvel de cem metros quadrados. A presunção é razoável e, de certa forma, realiza, também, o princípio da capacidade contributiva do art. 145, § 1º, da C.F., que, sem embargo de ter como destinatária os impostos, nada impede que possa aplicar-se, na medida do possível, às taxas. Em suma, o fato de um dos elementos na fixação do valor venal do imóvel – base de cálculo do IPTU – ser utilizado para o fim de aferir, em cada caso concreto, a alíquota da taxa, não traduz utilização da base de cálculo do IPTU.

Por oportuno, vale salientar que, dados os avanços tecnológicos, são crescentes as perspectivas do poder público passar a dispor de meios que lhes permitam mensurar, com a maior aproximação possível da medida real, o serviço de coleta efetivamente prestado a cada usuário.

Finalizando as considerações sobre a remuneração dos serviços públicos de limpeza urbana, reflete-se que, se não se considerasse o serviço público de coleta domiciliar como sendo específico e divisível, estar-se-ia diante da seguinte situação: estes não poderiam ser custeados por taxas, tampouco por tarifas, pela falta destes requisitos, e, quanto a estas últimas (tarifas), particularmente porque, sendo um serviço essencial, o usuário não iria poder

escolher por usar ou não o serviço, o que é possível para os serviços caracteristicamente remuneráveis por tal prestação; logo, só poderiam ser remunerados pelos impostos, de forma geral.

Como é colata domiciliar, entende o Fisco de que a prestação de serviços de limpeza em domicílios não é essencial, e portanto, não poderia ser remunerada pelos impostos. O Fisco entende que a prestação de serviços de limpeza em domicílios não é essencial, e portanto, não poderia ser remunerada pelos impostos.

O ministro Carlos Velloso, relator do mencionado Recurso Extraordinário nº 400.202, p. 353 - 354, afirmou:

Adicionalmente, a intervenção do Estado em atividades econômicas que não são essenciais, como a prestação de serviços de limpeza em domicílios, não é justificada. O Fisco entende que a prestação de serviços de limpeza em domicílios não é essencial, e portanto, não poderia ser remunerada pelos impostos.

Finalizando as considerações sobre a remuneração dos serviços públicos de limpeza, entende-se que a prestação de serviços de limpeza em domicílios não é essencial, e portanto, não poderia ser remunerada pelos impostos.

"Ninguém jamais viu o Estado. Não obstante, quem poderia negar que se trata de uma realidade? O lugar que ocupa em nossa vida cotidiana é tão importante, que não poderia ser eliminado dela sem que, por sua vez, se vissem comprometidas as nossas necessidades vitais. A ele atribuímos todas as paixões humanas: é generoso ou ladrão, engenhoso ou estúpido, cruel ou benévolo, discreto ou invasor. E porque o consideramos sujeito a esses movimentos da mente ou do coração humanos, a ele dedicamos os mesmos sentimentos que nos inspiram as pessoas: confiança ou temor; admiração ou desprezo; ódio muitas vezes; porém, em certas ocasiões, um tímido respeito ou uma adoração atávica e inconsciente do poder se misturam com a necessidade de acreditar que nosso destino, embora misterioso, não é um juguete do acaso. Se a história do Estado resume nosso passado, sua existência atual parece prefigurar nosso futuro. Se às vezes o maldizemos, logo nos damos conta de que, para o bem ou para o mal, estamos ligados a ele".
(Georges Burdeau, apud Inocêncio Mártires Coelho).

6 O CASO DE FORTALEZA (2002 – 2005)

Qual o papel desempenhado pelo poder público de Fortaleza no equacionamento dos problemas decorrentes da geração de resíduos sólidos? Diagnosticar a política pública municipal de resíduos sólidos de Fortaleza, no período compreendido entre 2002 – 2005, constituiu a questão de fundo do presente trabalho e neste capítulo são expostos os resultados da pesquisa empreendida para responder a questão proposta.

6.1 Identificação dos entes que participam da gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza e delimitação de suas atribuições.

A partir do estudo desenvolvido na pesquisa, concluiu-se que, para tratar da atual política pública de gestão de resíduos sólidos em Fortaleza, é necessário falar de cinco órgãos, quatro integrantes da administração municipal, e uma empresa privada, que mantém contrato com o poder público municipal, quais sejam:

- (1) Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB);
- (2) Secretarias Executivas Regionais (SER);
- (3) Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM);
- (4) Agência Reguladora de Fortaleza (ARFOR) e
- (5) ECOFOR Ambiental, empresa privada, concessionária de parte do serviço público de limpeza urbana.

No ano de 1973, a lei municipal 4255/1973 autorizou o executivo a constituir empresa (no caso, a EMURF – Empresa de Urbanização de Fortaleza), que teria por finalidade “a execução de programas de obras de desenvolvimento de áreas urbanas; promover estudos e projetos de urbanização e serviços públicos que atendam a seus objetivos [...]” (artigo 2º).

Em 1987, outra lei municipal – a lei 6223/1987, dispôs que “a Empresa de Urbanização de Fortaleza – EMURF, constituída por autorização da lei nº 4255, de 19.10.73, passa a denominar-se Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB” (artigo 1º).

Referida lei 6223/1987 determinou a finalidade essencial da EMLURB no seu artigo 2º:

Artigo 2º - A EMLURB, além daquelas definidas no art. 2º da Lei nº 4255 **terá por finalidade promover a coleta, remoção, industrialização e comercialização de lixo domiciliar e proveniente de atividades comercial, industrial, hospitalar, de construção civil, de podação de árvores e de varrição de mercados e logradouros públicos.** (grifado).

Até a edição da lei 6223/1987, tais atribuições eram de competência do Departamento de Limpeza Pública (DLP), que integrava a então Secretaria de Serviços Urbanos.

A gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza esteve sob o pálio de basicamente um órgão, integrante da administração indireta do município (a EMLURB), até janeiro de 1997, quando foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais (SER). Diz-se “basicamente” porque, desde os anos 80, o poder público municipal passou a utilizar-se do setor privado³⁷ (terceirização) em atividades da limpeza urbana, através de contratos de prestação de alguns serviços.

Como já mencionado, as SER foram criadas sob o pressuposto de descentralização, dando-se-lhes, inclusive, competência para executar ações de limpeza urbana, conforme disposto no artigo 14, VII, da lei municipal 8000/1997.

Artigo 14 – As Secretarias Executivas Regionais têm, cada qual em sua área de abrangência, as seguintes competências:

[...]

VII – **planejar, coordenar, executar e avaliar ações articuladas de controle urbano, meio ambiente, transportes, obras viárias, obras municipais, limpeza urbana e habitação**, visando atender às demandas peculiares à população de sua área de abrangência, observadas prioridades e padrões de qualidade;

[...].

(grifado).

³⁷ Inicialmente, a empresa contratada era a Planos Técnicos do Brasil Ltda. Na gestão do prefeito César Cals de Oliveira Neto, lançou-se novo edital e a empresa Marquise também foi contratada (vê-se em: <http://www.noolhar.com/opovo/economian/420223.html>). Essas empresas continuaram a marcar presença nos contratos que iam sendo celebrados pelos gestores municipais para atividades da limpeza urbana em Fortaleza (notadamente coleta domiciliar, com a destinação dos resíduos coletados). A Planos ficou responsável pelas SER V, VI e a Marquise pelas I, II, III e IV. Mais recentemente, outras empresas também foram contratadas para atividades diversas.

As seis Secretarias Executivas Regionais foram mantidas pela lei municipal 8608/2001³⁸ (no artigo 4º, I, n), que lhe deu, entre outras, a competência abaixo destacada.

Artigo 19 – As Secretarias Executivas Regionais têm as seguintes competências:

[...]

IV – **executar, analisar e ou coordenar a execução de** obras públicas e particulares, controle urbano, meio ambiente e **limpeza urbana;**

[...].

(grifado).

Ademais, referida lei também dispôs que as SER teriam competência para “gerir todos os serviços públicos municipais situados em sua área de jurisdição” (artigo 19, VII).

A EMLURB continuou prevista na condição de órgão integrante da administração indireta do município pela mencionada lei 8608/2001 (no artigo 4º, IV, j), como vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMAM).

Esta última secretaria – Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMAM) – foi criada pela lei 8608/2001 (artigo 4º, I, j). O artigo 17, IV dessa lei também deu competência à SEMAM no âmbito da limpeza urbana:

Artigo 17 – A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMAM) tem as seguintes competências:

[...]

IV – planejar e supervisionar os serviços urbanos; **cuidar da limpeza urbana** e da iluminação pública, zelando pelas áreas municipais;

[...].

(grifado).

A Secretaria de Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos teve sua denominação alterada pela lei municipal 8692/2002 para “Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano” (conforme disposto no artigo 6º).

A mencionada competência da SEMAM (no âmbito da limpeza urbana) foi ratificada pela lei 8692/2002, que, no seu artigo 8º, acrescentou os incisos XXII, XXIII e XXIV ao já citado artigo 17 da lei 8608/2001, estabelecendo novas competências à SEMAM para “estabelecer padrões de efluentes industriais e as normas para transporte, disposição e destino final de qualquer resíduo resultante de atividades industriais e comerciais passíveis de degradação ambiental”; “disciplinar o uso e a destinação final de resíduos sólidos” e “desenvolver estudos, programas e projetos para reciclagem e diminuição do lixo urbano”, respectivamente.

³⁸ Essa lei introduziu nova reforma administrativa no âmbito da Prefeitura de Fortaleza, consoante os preceitos norteadores da primeira reforma administrativa (promovida pela lei 8000/1997).

É importante mencionar-se outra lei afeta à limpeza urbana de Fortaleza. Trata-se da lei municipal 8408/1999, que “estabelece normas de responsabilidade sobre a manipulação de resíduos produzidos em grande quantidade, ou de naturezas específicas [...]”.

Assim foi colocado no artigo 1º:

Artigo 1º - O produtor de resíduos sólidos cujo peso específico seja maior que 500 kg (quinhentos quilogramas) por m³ (metro cúbico), ou cuja quantidade produzida exceda o volume de 100 l (cem litros) ou 50 kg (cinquenta quilogramas), por dia, e que seja proveniente de estabelecimentos domiciliares³⁹ públicos, comerciais, industriais e de serviços, será denominado de grande gerador e responsável pelos serviços de acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e destinação final, que deverá custeá-las.

§ 1º - Aplica-se o disposto no caput deste artigo ao produtor de resíduos sépticos⁴⁰, sépticos especiais e especiais perigosos [...] qualquer que seja o seu volume ou peso. (grifado).

Percebe-se que o trato dos resíduos enquadrados na descrição da lei 8408/1999 é de responsabilidade do próprio gerador, de acordo com as especificações contidas na lei, e no seu decreto regulamentador, qual seja, o decreto 10696/2000 (com as posteriores alterações dos decretos 10780/2000, 11260/2002, 11633/2004, 11646/2004).

Destarte, no caso do município de Fortaleza, não configurará grande geração, e, portanto, poderão ser incluídos na coleta de resíduos sólidos domiciliares (é dizer, naquela coleta que é de responsabilidade da prefeitura), os resíduos sólidos provenientes de imóveis em geral, de estabelecimentos comerciais, industriais, públicos e de prestação de serviços, desde que seus volumes diários por unidade geradora não sejam superiores a 100 litros ou a 50 quilos. Da mesma forma, também podem ser incluídos na coleta de resíduos sólidos domiciliares, os resíduos de construção e demolição (entulho, terra e sobras de materiais de construção) e os resíduos especiais urbanos (restos de móveis, de colchões, de utensílios, de mudanças e outros similares), desde que não ultrapassem o valor, anteriormente citado, por dia de coleta.

Quanto aos grandes geradores, a execução dos serviços de coleta, armazenamento, transporte, tratamento e destino final deverá ser feita pelos próprios⁴¹ (geradores) ou por

³⁹ Essa parte do artigo 1º (“estabelecimentos domiciliares”), bem como o artigo 3º, quanto ao termo “imóveis multifamiliares”, devem ser tidos como sem efeito, diante da isenção trazida pela lei municipal 8438/2000, que acrescentou o § 3º ao artigo 1º da lei 8408/1999, assim dispendo: “as unidades familiares e os condomínios residenciais ficarão isentos de quaisquer ônus da coleta de resíduos realizada pelo poder público ou por suas concessionárias, ainda que venham a ser classificados como grandes geradores de resíduos sólidos, na forma estabelecida no caput desse artigo”. Como a lei 8438/2000 não revogou expressamente os dispositivos que a contrariavam, ao tratar do mesmo assunto, de forma nova, pode-se considerar que os deixou sem efeito.

⁴⁰ Os resíduos sépticos originados nas unidades municipais de saúde são de responsabilidade do município.

empresas. Para tal, primeiramente é necessário o cadastro, em seguida, o credenciamento junto à EMLURB, por força do disposto nos artigos 11 e 13 do decreto 10696/2000:

Artigo 11 – Os serviços de coleta, transporte, armazenamento, tratamento e destinação final do lixo, só poderão ser executados por empresas ou geradores previamente cadastrados e devidamente credenciado.

Artigo 13 – O Certificado de Credenciamento expedido pela Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB, [...] para execução dos serviços previstos neste decreto [...].

Os veículos e equipamentos, para que venham a realizar as operações acima mencionadas, terão que habilitar-se, através de registro, na EMLURB. O transportador, durante o transporte desses resíduos, deverá portar o “Manifesto de Transporte de Resíduos” (MTR), conforme preconizado pelo § 2º, do artigo 19 do decreto 10696/2000.

Importante atribuição também foi dada à SEMAM: exigir Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos⁴², aos geradores de resíduos sépticos e inertes, conforme artigo 1º do decreto 10696/2000 (com a redação dada pelo decreto 11646/2004):

Artigo 1º - Os produtores de resíduos vegetais, inertes e de natureza séptica se obrigam a apresentar Plano de Gerenciamento Integrado de seus resíduos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM⁴³, a quem competirá a análise de todos os Planos de Gerenciamento de Resíduos do Município de Fortaleza, competindo-lhe ainda a emissão do respectivo Termo de Aprovação.

Tendo em vista que a função do decreto é regulamentar, ou seja, tratar em detalhes o que previu a lei, outra observação a ser destacada, no âmbito do decreto 10696/2000, é que a sua primeira redação continha um grande vazio, parecendo existir uma dúvida, ou mesmo um não querer atribuir diretamente, haja vista o fato desse decreto, sempre que era necessário se referir a um órgão para determinada atribuição na limpeza urbana, consignar a vaga expressão “a cargo da autoridade competente” (ou outra com a mesma significação).

⁴¹ Compreenda-se: grandes geradores (de estabelecimentos públicos, comerciais, industriais e de serviços); geradores de resíduos sépticos e perigosos (independente da quantidade).

⁴² Como definição do próprio decreto 10696/2000, “o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos consiste em documento integrante dos processos de credenciamento, através do qual se indicam e descrevem as ações relativas ao manejo dos resíduos sólidos no âmbito de cada credenciado, abrangendo os aspectos referentes à geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e destinação final, para à proteção da saúde pública e ao meio ambiente” (artigo 1º, § 1º).

⁴³ Na SEMAM, a Equipe de Licenciamento Ambiental (ELAM) é responsável pela exigência dos “Plano de Gerenciamento dos Resíduos dos Serviços de Saúde” (PGRSSS) e “Plano de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil” (PGRSCC).

O gestor municipal⁴⁴ editou novos decretos, que pretenderam sanar a situação, atribuindo tais competências à EMLURB, SEMAM, SER e outros. O quadro 05 ilustra essa colocação, trazendo algumas mudanças inseridas no decreto 10696/2000.

DECRETO 10696/2000	
Primeira versão	Versão alterada
Artigo 1º, § 3º - “Não será permitido a segregação para reciclagem de resíduos de portos, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários, e outros, a juízo da autoridade competente”.	“Não será permitido a segregação para reciclagem de resíduos de portos, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários, e outros, a critério da Empresa municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB” (Redação dada pelo artigo 1º do decreto 10780/2000).
Artigo 6º, parágrafo único – “Os recipientes para acondicionamento de resíduos deverão ter suas especificações submetidas à análise e aprovação da autoridade competente”.	<u>1ª alteração:</u> “Os recipientes para acondicionamento de resíduos deverão ter suas especificações submetidas à análise e aprovação da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB” (Redação dada pelo artigo 2º do decreto 10780/2000). <u>Versão atual:</u> “Os recipientes para acondicionamento de resíduos deverão ter suas especificações submetidas à análise e aprovação da Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza – AMC, conforme estabelecem o artigo 8º e o desenho constante do anexo único deste decreto” (Redação dada pelo artigo 1º do decreto 11260/2002).
Artigo 12, j – “Declaração que efetuará a descarga dos resíduos somente nos locais autorizados pelo agente responsável pelo gerenciamento dos resíduos urbanos da Prefeitura Municipal de Fortaleza”.	“Declaração de que efetuará a descarga somente nos locais autorizados pela Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB, responsável pelo gerenciamento dos resíduos urbanos do município de Fortaleza” (Redação dada pelo artigo 3º do decreto 10780/2000).
Artigo 12, § 1º - “As empresas credenciadas deverão encaminhar mensalmente ao agente público responsável pelo gerenciamento dos resíduos, até o dia 10 de cada mês, relação atualizada de clientes onde conste razão social, endereço, data de início da prestação dos serviços, forma de acondicionamento e tipo de resíduo, frequência de coleta e quantidade coletada”.	<u>1ª alteração:</u> “As empresas credenciadas deverão encaminhar mensalmente à Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB, até o dia 10 de cada mês, relação atualizada de clientes onde conste razão social, endereço, data de início da prestação dos serviços, forma de acondicionamento e tipo de resíduo, frequência de coleta e quantidade coletada”. (Redação dada pelo artigo 3º do decreto 10780/2000). <u>2ª alteração:</u> “As empresas credenciadas deverão encaminhar mensalmente à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), até o dia 10 de cada mês, relação atualizada de clientes onde conste razão social, número de inscrição no CNPJ, endereço, data de início da prestação do serviço, forma de acondicionamento, tipo e classificação do resíduo conforme a resolução 307 do Conselho nacional do Meio Ambiente (CONAMA), frequência de coleta, quantidade coletada em quilograma e destino final”. (Redação dada pelo artigo 2º do decreto 11633/2004). <u>Versão atual:</u> “As empresas credenciadas deverão encaminhar mensalmente à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), até o dia 10 de cada mês, relação atualizada de clientes onde conste razão social, número de inscrição no CPF ou CNPJ, endereço completo, data de início da prestação de serviço, forma de acondicionamento, tipo e classificação do resíduo, conforme a resolução 307 do Conselho nacional do Meio Ambiente (CONAMA), frequência de coleta, quantidade coletada em quilograma e destino final, sob pena de aplicação das penalidades previstas na lei 8408, de 24 de dezembro de 1999”. (Redação dada pelo artigo 2º do decreto 11646/2004).

⁴⁴ É válido registrar, como marco de referência, os gestores do município de Fortaleza, no período compreendido entre 1982 – 2004: 1982 – César Cals de Oliveira Neto (prefeito nomeado); 1985 – Maria Luiza Fontenele (prefeita eleita); 1988 – Ciro Ferreira Gomes (prefeito eleito); 1992 – Antônio Elbano Cambraia (prefeito eleito); 1996 – Juraci Vieira de Magalhães (prefeito eleito); 2000 – Juraci Vieira de Magalhães (prefeito eleito); 2004 – Luizianne de Oliveira Lins (prefeita eleita) (Fonte: Tribunal Regional Eleitoral. Disponível em http://www.tre-ce.gov.br/tre/elecoes/pref_eleitos.htm).

(continuação)

DECRETO 10696/2000	
Primeira versão	Versão alterada
Artigo 13, <i>caput</i> – “O Certificado de Credenciamento expedido pelo agente público competente para a habilitação da execução dos serviços previstos neste decreto deverá indicar.”	“O Certificado de Credenciamento expedido pela Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB, em favor das empresas habilitadas para a execução dos serviços previstos neste decreto deverá indicar.” (Redação dada pelo artigo 4º do decreto 10780/2000).
Artigo 15, <i>caput</i> – “O requerente do credenciamento, deverá comprovar junto à autoridade competente, dispor de frota de no mínimo 03 (três) veículos coletores, para cada operação, dotados de equipamentos específicos, em que pretenda credenciar-se”.	“O requerente do credenciamento deverá comprovar junto à Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB, dispor de frota de no mínimo 03 (três) veículos coletores, para cada operação, dotados de equipamentos específicos, em que pretenda credenciar-se”. (Redação dada pelo artigo 5º do decreto 10780/2000).
Artigo 20 – “Os resíduos sólidos serão depositados ou lançados em aterros sanitários implantados e operados com obediência às normas técnicas vigentes sobre a matéria ou em locais previamente autorizados pelo agente público responsável”.	1ª alteração: “Os resíduos sólidos serão depositados ou lançados em aterros sanitários implantados e operados com obediência às normas técnicas vigentes sobre a matéria ou em locais previamente autorizados pela Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB”. (Redação dada pelo artigo 6º do decreto 10780/2000). 2ª alteração: “Os resíduos sólidos serão depositados ou lançados em aterros sanitários implantados e operados com obediência às normas técnicas vigentes sobre a matéria ou em locais previamente autorizados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM)”. (Redação dada pelo artigo 1º do decreto 11633/2004). Versão atual: “Os resíduos sólidos serão depositados ou lançados em aterros sanitários implantados e operados em obediência às normas técnicas vigentes sobre a matéria ou em locais previamente autorizados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM”. (Redação dada pelo artigo 6º do decreto 11646/2004).
Artigo 21 – “A implantação de Sistema de Destinação Final de Resíduos Sólidos e de Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos fica condicionado ao licenciamento, pelo órgão municipal responsável pelo meio ambiente”.	1ª alteração: “A implantação de Sistema de Destinação Final de Resíduos Sólidos e de Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos fica condicionado ao licenciamento concedido pela Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB”. (Redação dada pelo artigo 7º do decreto 10780/2000). 2ª alteração: “A implantação de Sistema de Destinação Final de Resíduos Sólidos e de Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos fica condicionado ao licenciamento concedido pela Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB”. (Redação dada pelo artigo 7º do decreto 10780/2000). 3ª alteração: “A implantação de Sistema de Destinação final de Resíduos Sólidos e de Sistema de Tratamento de resíduos sólidos fica condicionada ao licenciamento prévio emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM)”. (Redação dada pelo artigo 2º do decreto 11633/2004). Versão atual: “A implantação de Sistemas de Destinação Final e de Tratamento de Resíduos Sólidos, inertes e vegetais, bem como a operação dos respectivos locais, fica condicionada ao licenciamento prévio emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM, observadas as seguintes especificações mínimas:” (Redação dada pelo artigo 5º do decreto 11646/2004).

QUADRO 05 – Alterações no decreto 10696/2000. Fonte: Consolidação da autora, baseada nos dispositivos legais mencionados.

A constatação mais óbvia, extraída da leitura das linhas acima, é que se foi instaurando um verdadeiro *puzzle* no âmbito da gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza.

No início, a limpeza urbana estava a cargo da EMLURB. Depois, entram em cena as SER e, em seguida, a SEMAM, todas passando a ter, nesse setor, atribuições. É de se concluir que no período destacado, as concepções acolhidas por decisão política, levaram à fragmentação, entre diversos órgãos, das competências para o planejamento e execução dos serviços públicos de limpeza urbana.

Percebeu-se, durante entrevistas com os servidores dos órgãos apontados, que diante da edição de muitos dispositivos legais, a divisão de atribuições foi tão grande que estes ainda não conseguem distinguir ao certo o papel do órgão no qual atuam no âmbito da gestão de resíduos sólidos no município⁴⁵.

Eis a principal observação que sobressai do cenário descrito: neste engendrou-se a superposição de uma competência geral (a de administrar os resíduos sólidos em Fortaleza), por pulverizá-la em vários órgãos com capacidade de planejamento e execução no setor. A consequência direta de tal feito é que, em alguns momentos, a intervenção acaba sendo ineficaz, seja do ponto de vista técnico ou econômico, e os efeitos esperados não acontecem.

Dada a complexidade das questões inseridas na problemática dos resíduos sólidos, o órgão responsável pela limpeza urbana tem de ser forte; o planejamento e a execução dos serviços públicos aí inseridos requerem um comando uníssono, comando esse capaz de fazê-los imprimir respostas efetivas e eficazes às mencionadas questões, possibilitando, prioritariamente, a realização do bem-estar da coletividade.

Afirmar-se que é necessário “ter comando” no âmbito dos serviços públicos de limpeza urbana não significa dizer que tal setor deve desenvolver suas ações de forma isolada, não se articulando com as demais políticas públicas setoriais; muito pelo contrário, como já apontado, a integração das ações desenvolvidas em torno dos resíduos sólidos, com as ações de outros setores (notadamente os setores da saúde pública, das políticas sociais e do meio ambiente), é algo necessário para que tal política pública (de resíduos sólidos) contemple a questão como um todo e seja completa; portanto, deve ser valorizado.

O decreto 11377/2003, regulamentador da lei 8608/2001, quanto à finalidade, estrutura organizacional, entre outros, da SEMAM, apontou ser esta o órgão ambiental local, integrante do SISNAMA. A existência de um órgão ambiental local não deveria ter por finalidade “disciplinar o uso e a destinação final de resíduos sólidos” (como foi disposto no artigo 2º, XXVIII, do decreto 11377/2003), mas sim, v.g., traçar diretrizes capazes de mudar a mentalidade da sociedade, promovendo sua conscientização acerca da necessidade de adotar-

⁴⁵ A esse respeito, vê as colocações da pesquisadora, na matéria “Fortaleza precisa gerenciar resíduos”, no jornal Diário do Nordeste de 08/10/2005.

se novos pontos de vista e novas posturas diante da problemática dos resíduos sólidos, visando à construção de um mundo socialmente justo e ecologicamente equilibrado (nos termos que já várias vezes tratou-se nesse trabalho).

Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) mostram que a descentralização pode ser vista sob o ângulo da redução do papel do Estado, para que se chegue a um Estado mínimo, ou sob a perspectiva de viabilização da participação popular, quando se busca transferir o poder para instâncias mais permeáveis à influência do cidadão.

A adoção um modelo de gestão territorial baseado na descentralização⁴⁶ foi a pretensão ressaltada pelo gestor municipal na mensagem que enviou à Câmara quando do projeto de lei que foi aprovado e convertido na lei 8000/1997. Não é desiderato do presente estudo avaliar se a descentralização é ou não um bom modelo, interessando, sim, mostrar que a maneira concebida para as atribuições relativas ao setor de limpeza urbana, através de seis Secretarias Executivas Regionais, também não foi adequada.

Isso porque, além de já existir um órgão na cidade estruturado para ser o órgão municipal de limpeza e urbanização (como o próprio nome estampa - EMLURB), passou a existir na cidade igual número (seis) de padrões de prestação dos serviços de limpeza urbana. Cada secretário estava apto a pensar e executar ao seu jeito tais serviços, na área geográfica delimitada como sendo de sua competência⁴⁷.

Entrevistada, uma servidora da EMLURB ponderou que “só pode ter existido motivação política do então gestor municipal para o esvaziamento que foi sendo promovido na EMLURB. De certo que seu interesse era transferir para o setor privado nossas atribuições”.

A prática política distanciou o que foi implantado do que fora proposto na reforma administrativa, inicialmente oriunda da lei 8000/1997, e, nesse aspecto, aproximou-se do conceito de descentralização tendente à redução do papel do Estado. Assim, no ano de 2002 aconteceu o que, na linguagem popular, poderia ser denominado de “a gota d’água”, haja vista o fato de a lei municipal 8621/2002 instituir um sistema municipal de limpeza urbana, como se já não houvesse órgãos (vários, diga-se de passagem), que pudessem ser considerados planejadores / executores da limpeza urbana em Fortaleza. Assim dispôs o artigo 1º dessa lei:

⁴⁶ Trecho da mensagem contida no projeto de lei encaminhado à Câmara: “[...] esta proposta de mudança da organização da Prefeitura que ora encaminhamos para consideração na Câmara Municipal visa garantir ao cidadão acesso aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua. Para isso partimos de dois pressupostos: da descentralização, como um meio de levar as decisões para junto do cidadão, tornando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões [...]”.

⁴⁷ Na época de criação das SER, elas foram denominadas pela imprensa de “prefeiturinhas”, dadas as competências atribuídas aos seus secretários, que estavam diretamente vinculados ao Prefeito.

Artigo 1º – Fica criado o sistema municipal de limpeza urbana, constituído pelos instrumentos criados, ou consolidados por esta lei, e pelo conjunto de ações e políticas pertinentes no âmbito municipal, objetivando a melhoria das condições ambientais e o bem-estar da população, mediante execução dos serviços de limpeza urbana.

A partir da lei 8621/2002 é possível fazer referências aos dois últimos órgãos que foram mencionados, no início do capítulo, como integrantes do setor limpeza urbana em Fortaleza. Explica-se: na citada lei 8621/2002 tratou-se expressamente da possibilidade de concessão⁴⁸ dos serviços públicos de limpeza urbana. Assim dispôs-se:

Artigo 24 – Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a outorgar, por meio de concessão, os serviços de limpeza urbana do município de Fortaleza.

Depois de realizada licitação, na modalidade concorrência pública, a empresa que veio a firmar contrato de concessão com o poder público municipal, no âmbito da limpeza urbana, foi a ECOFOR Ambiental⁴⁹.

Para fiscalização e controle do serviço público delegado, a lei 8621/2002 criou uma agência reguladora no município, inicialmente a Agência Reguladora de Limpeza (ARLIMP)⁵⁰, que foi extinta pela lei 8869/2004 (artigo 53), que, por seu turno, no artigo 1º instituiu a Agência Reguladora de Fortaleza (ARFOR).

A ARFOR⁵¹, na condição de autarquia, pessoa jurídica de direito público, detém as prerrogativas inerentes às entidades políticas (observadas as ressalvas constitucionais), com a peculiaridade de dever empreender uma atuação técnica, desvincilhada da ingerência política, no âmbito do contrato de concessão acima citado.

Alguns técnicos da EMLURB e das SER, ao serem entrevistados, ressaltaram que, no âmbito da gestão de resíduos sólidos no município, a fiscalização é um entrave, devido ao reduzido número de fiscais. A própria ARFOR, que deve fiscalizar a empresa concessionária, não dispõe de um quadro próprio de fiscais (a tendência é que venha a firmar convênio com a EMLURB, no sentido de aproveitar os fiscais desta).

⁴⁸ Sobre concessão, observar o capítulo 05.

⁴⁹ A empresa ECOFOR Ambiental S/A, pessoa jurídica de direito privado, é integrante do Grupo Marquise, tem sede na cidade de Fortaleza, na Avenida Washington Soares, 7600, Bairro Messejana, e é inscrita no CNPJ sob o número 05.537.536/0001-64.

⁵⁰ A ARLIMP foi criada pelo artigo 6º da lei 8621/002: “Artigo 6º - Fica criada a Agência Reguladora de Limpeza (ARLIMP), com a natureza jurídica de autarquia, [...], com a finalidade de regular, fiscalizar e controlar a execução dos serviços de limpeza urbana do município de Fortaleza”. Foi questionada a constitucionalidade desse artigo, uma vez que a Constituição Estadual do Ceará (no artigo 154, XVIII) prescreve que, para criação de autarquia, é obrigatória a edição de lei específica (é dizer, lei para tratar de um único e exclusivo assunto).

⁵¹ Sobre agência reguladora, ver capítulo 05.

Nesse sentido, matéria divulgada no jornal O Povo, de 08 de abril de 2006, intitulada “O ponto de vista da prefeita Luizianne Lins” trouxe: “Quanto à fiscalização, diagnosticamos o mesmo que o jornalista. Eu mesma, como funcionária municipal que fui, pertenci aos quadros da fiscalização da Prefeitura por dez anos. Hoje, dos cem fiscais de limpeza e urbanização concursados, restam apenas 18 [...]”.

A população confirma o que se colocou acima, uma vez que a reclamação que se destaca na ouvidoria da EMLURB é a que diz respeito à solicitação de fiscais. A Tabela 06 ilustra, por ordem decrescente, as reclamações que mais se verificaram em tal ouvidoria no ano de 2005.

TABELA 06 – Reclamações na ouvidoria da EMLURB em 2005.

Reclamação por tipo de serviços	Total de janeiro – dezembro/20005
Solicitação de fiscal	791
Lixo na via pública	664
Capinação	569
Ponto de lixo	451
Galho na via pública	449

Fonte: EMLURB (2006), com adaptações.

A lei 8621/2002 também criou o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FUNLIMP):

Artigo 20 – Fica criado o Fundo Municipal de Limpeza Urbana, com a finalidade específica de garantir a vinculação dos recursos que o integram ao custeio dos serviços de limpeza urbana.

A criação do FUNLIMP foi o artifício engendrado pelo poder público municipal para deixar garantida a remuneração da empresa que celebrasse contrato de concessão com o município de Fortaleza, para os serviços de limpeza urbana mencionados.

Assim é que, conforme expresso no decreto 11703/2004⁵², o FUNLIMP deve ter por finalidade específica a vinculação dos recursos que o integram ao custeio dos serviços de limpeza urbana do município (artigo 1º), no tocante à operação, manutenção e melhoria desses serviços (artigo 6º), devendo ser gerenciado por um conselho Gestor, composto pelo secretário da SEMAM (que será seu presidente), presidente da EMLURB e um secretário executivo regional, designado pelo prefeito municipal (artigo 3º).

⁵² Esse decreto regulamentou a administração do FUNLIMP, dando, também, outras providências.

Para tanto, estabeleceram-se as fontes de onde proviriam os recursos mantenedores desse Fundo:

Artigo 5º - Constituição ativos do Fundo Municipal de Limpeza Urbana:

- I – Dotações Orçamentárias;
- II – Eventuais repasses de outros entes públicos de qualquer natureza;
- III – Doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, e recursos eventuais;
- IV – Empréstimos nacionais e internacionais, e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;
- V – Rendas provenientes de aplicações financeiras;
- VI – Sobras de recursos destinados ao Fundo Municipal de Limpeza Urbana e não utilizados no exercício.

A título de ilustração, mostra-se, na Tabela 07, os montantes previstos no orçamento de 2006 (Lei Orçamentária Anual – lei nº 9067, de 21 de dezembro de 2005⁵³), para os fundos existentes em Fortaleza, a fim de compará-los com o montante previsto para o FUNLIMP.

TABELA 07 – Fundos de Fortaleza e o valor previsto na LOA 2005.

Fundo	Valor (em R\$)
Fundo de Aperfeiçoamento da PGM	137.900
Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos	160.000
Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico	4.187.000
Fundo Municipal de Assistência Social	15.968.769
Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	2.338.500
Fundo Municipal de Saúde	472.317.969
Fundo de Defesa do Meio Ambiente	3.194.800
Fundo Municipal de Limpeza Urbana	58.524.000

Fonte: Compilação da autora, baseada em dados da LOA 2005.

O comentário a ser destacado é que destoam, por serem bem inferiores, os valores destinados para preservação / conservação do meio ambiente (no Fundo de Defesa do Meio Ambiente), dos que são aportados ao FUNLIMP.

No âmbito do então sistema municipal de limpeza urbana, a SEMAM passou a ter uma grande e nova atribuição, por força do disposto no artigo 50, da lei municipal 8869/2004:

Artigo 50 – A organização, fiscalização, controle e avaliação do Sistema Municipal de Limpeza Urbana, criado pela lei municipal nº 8621, de 14 de janeiro de 2002, bem como a elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado dos

⁵³ Publicada no Suplemento ao Diário Oficial do Município número 13232, de 26 de dezembro de 2005.

Serviços de Limpeza Urbana, constante da citada lei, **ficam a cargo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) [...].** (grifado).

Para concluir esse item, ressalta-se que, dada a fragmentação existente em Fortaleza, no setor de limpeza urbana, entre as principais atividades que integram os serviços públicos do setor em comento, verificou-se a distribuição (dessas atividades) mostrada no Quadro 06.

SEALCOP DA LIMPEZA URBANA	ATIVIDADES	DNECOBERRONAVALE
<p>Atividade de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (RSU) e coleta e transporte de resíduos de construção e demolição (RCD).</p>	<p>Atividade de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (RSU) e coleta e transporte de resíduos de construção e demolição (RCD).</p>	<p>Atividade de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (RSU) e coleta e transporte de resíduos de construção e demolição (RCD).</p>

SERVIÇOS DA LIMPEZA URBANA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
<p>Cadastramento para transporte de resíduos sólidos dos grandes geradores; Registro de veículos transportadores de resíduos (incluindo o MTR); Fiscalização**.</p> <p>Paisagismo urbano, compreendendo implantação e conservação de canteiros centrais de avenidas, irrigação, poda, corte de mudas e árvores e transporte de resíduos de poda arbórea.</p>	<p>Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB)*</p> <p>Através de contrato de prestação de serviço com uma terceirizada, a Cooperativa dos Proprietários de Caminhões Prestadores de Serviços do Estado do Ceará (COPSERV).</p>
<p>Capinação; raspagem; varrição de ruas; limpeza de canais e galerias (com remoção de todos esses resíduos para o ASMOO); pintura de meio-fio.</p> <p>Varrição de praças; limpeza de feiras-livres; limpeza de órgãos da Prefeitura.</p> <p>Exigir, dentro do licenciamento dos empreendimentos de saúde e construção civil, apresentação do “Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos” (PGRS, no qual será especificado como os resíduos sólidos que serão gerados no empreendimento serão tratados e destinados)*; Gerir o sistema municipal de limpeza urbana; Gerir o FUNLIMP;</p>	<p>Secretarias Executivas Regionais (SER)*</p> <p>Através de contrato de prestação de serviço com uma terceirizada, a Cooperativa dos Caçambeiros Autônomos do Estado do Ceará (COCCACE).</p> <p>Através de garis da EMLURB, que estão cedidos às SER. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM).</p>
<p>Fiscalização**.</p> <p>Coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares; coleta dos resíduos sólidos indivisíveis (dos “pontos-de-lixo”).</p>	<p>ECOFOR Ambiental (através de contrato de concessão).</p> <p>ARFOR.</p>

Regulação, Normatização, Controle e Fiscalização** do contrato de concessão firmado com a ECOFOR.

QUADRO 06 – Atividades da limpeza urbana em Fortaleza, pelo órgão responsável. Fonte: Compilação da autora, baseada em (a) pesquisa na legislação municipal abordada e (b) respostas das entrevistas, seguindo roteiro elaborado, aplicada a servidores dos órgãos mencionados.

* Planejamento e operacionalização das atividades;

** A EMLURB fiscaliza diretamente a população; a SEMAM fiscaliza os grandes geradores de resíduos sólidos; a ARFOR fiscaliza a ECOFOR.

6.2 Contrato de concessão do poder público municipal com a ECOFOR Ambiental.

O marco regulatório consubstanciado na lei 8621/2002, foi oriundo do projeto de lei 0360/2001, encaminhado pelo então gestor municipal à Câmara Municipal de Fortaleza em 17/12/2001, justificado por uma Mensagem, que assim dispunha:

A legislação ambiental vigente responsabiliza diretamente os administradores municipais pela execução de forma inadequada dos serviços de limpeza urbana, notadamente quanto à disposição final. Embora a legislação imponha à administração municipal a responsabilidade de execução de forma adequada e continuada dos serviços de coleta e disposição final de resíduos, ainda não se implantou efetivamente normatização adequada para garantir a receita necessária para cobertura dos custos de operação e de investimentos envolvidos, embora grande parte dos serviços, dada a sua natureza divisível, possa ser suportada por exação específica. A ausência de fontes de receita próprias impede que o município mantenha programa de investimentos para ampliação, melhoria e modernização dos serviços e execução de forma adequada, sem danos ao meio ambiente e riscos à saúde pública, principalmente na destinação final de resíduos. O que se propõe com o envio deste projeto de lei é a instituição de um sistema integrado [...] faculta ao poder público que realize os serviços que lhes são afetos pela delegação a particular [...]. [...] Fundamentalmente, o que se propõe com este projeto, em seus termos, é estabelecer o quanto se quer limpa a cidade de Fortaleza, qual o padrão de limpeza que satisfaz os seus moradores e quanto custa manter a cidade limpa. [...] (trechos).

A votação do referido projeto aconteceu durante período de convocação extraordinária da Câmara Municipal de Fortaleza, além de que, sob um clima de protestos, notadamente dos servidores da EMLURB, que temiam, a partir das mudanças trazidas pela novel lei, a extinção do órgão, como bem noticiado pela imprensa local na época.

O jornal “Diário da Nordeste”, de 18 de dezembro de 2001⁵⁴, noticiou que a oposição se preparava para “suprimir artigos” e que a então vereadora Luizianne Lins, ex-funcionária da EMLURB, iria incentivar o protesto coletivo dos funcionários da empresa⁵⁵, contra a matéria do prefeito, alegando que o projeto de lei 0360/2001 levaria, na prática, ao esvaziamento das funções da referida empresa municipal.

Outra notícia, do mesmo jornal, da data de 23 de dezembro de 2001⁵⁶, assim colocou:

A polêmica do período extraordinário da Câmara Municipal é a matéria que dará à iniciativa privada o direito de exploração dos serviços de limpeza urbana do

⁵⁴ Disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/2001/12/18/010005.htm>.

⁵⁵ Os cerca de 1,9 mil empregados da EMLURB (incluindo 1370 garis), também já motivados pelo precedente de um atraso no pagamento de vales-transporte, entraram em greve no dia 20/12/2001, o que deixou a cidade tomada de lixo (disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/2001/12/20/010044.htm>). Ao final, durante a votação, acolheu-se emenda aditiva do vereador Carlos Mesquita, inserindo-se um artigo na lei 8621/2002 (artigo 30), dispondo “fica assegurado o emprego de todos os funcionários da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB)”.

⁵⁶ Disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/2001/12/23/010006.htm>.

município. Aprovada em primeira votação na sexta-feira, o projeto resultou em tumultos e confusão, no dia da votação e na quarta-feira, [...]. Os tumultos resultaram principalmente em razão da presença de funcionários da Empresa Municipal de Limpeza Urbana (EMLURB). Os funcionários acusam esvaziamento do órgão [...].

Mesmo diante da resistência dos vereadores de oposição, o gestor municipal dispunha da maioria na Câmara: finalmente, em 26 de dezembro de 2001, o projeto de lei 036/01 foi aprovado, e, depois de sancionado pelo prefeito, deu origem à lei 8621/2002, que, em um único lance legiferante, inseriu imensas mudanças na prestação do serviço público municipal de limpeza urbana de Fortaleza, ao criar uma autarquia (inicialmente a ARLIMP), um fundo municipal (o FUNLIMP), autorizar a concessão da maior parte do serviço de limpeza urbana e instituir uma taxa travestida de tarifa.

Observa-se, quanto ao aspecto de formulação da política pública oriunda da lei 8621/2002, que esta não foi originada de forma democrática (o que de fato vai de encontro aos preceitos do desenvolvimento sustentável): o gestor municipal burocraticamente “pensou” a lei, não buscando qualquer articulação com a sociedade fortalezense, ou seja, ignorou seus anseios. Como já evidenciado nesse trabalho, mais do que objeto das ações governamentais, os cidadãos são sujeito destas, atores importantes que devem participar do desenho das políticas públicas.

Ademais, a preocupação evidenciada na Mensagem (acima citada), de se evitar danos ao meio ambiente e riscos à saúde pública, teve como real pressuposto passar à iniciativa privada grande parte dos serviços de limpeza urbana do município.

Assim, em 07 de novembro de 2002, o poder público municipal, por intermédio da Comissão Especial de Licitação da Administração Direta, designada pela portaria municipal 010/2002, publicou o edital de concorrência pública 001/2002⁵⁷, com o objetivo de contratar empresa para delegação, por concessão, de parcela dos serviços públicos de limpeza urbana de Fortaleza, conforme fora possibilitado pela lei 8621/2002.

Inicialmente, destacam-se dois aspectos do edital 001/2002: a caracterização do objeto (outorga da concessão) pela exclusividade, e o prazo de duração do contrato de 20 anos, conforme os itens 1.1 (do capítulo 01) e 2.1 (do capítulo 02), do aludido edital. Este (edital), ao tratar do objeto da concorrência pública, colocou:

1.1 - O objeto desta concorrência pública é a outorga da concessão, **com exclusividade**, dos serviços públicos de limpeza urbana na área urbana do município de Fortaleza, compreendendo os serviços de coleta, transporte, tratamento e

⁵⁷ Publicada no Diário Oficial do Município número 12456, de 06 de novembro de 2002.

disposição final de resíduos sólidos domiciliares, conforme normas e especificações contidas neste edital de concorrência e em seus anexos relacionados. (grifado).

[...]

2.1 - O contrato que resultar dessa licitação **terá prazo de duração de 20 (vinte) anos consecutivos, renovável por igual período [...]**. (grifado).

É clara a intensidade com que se pretendeu transferir à iniciativa privada a exploração dos serviços de limpeza urbana. A desestruturação da gestão municipal de resíduos sólidos, pela fragmentação que se foi instaurando com a confusa repartição dos serviços de limpeza urbana, teve na possibilidade de delegação, oriunda da lei 8621/2002, seu ápice. O item 7.1 do edital 001/2002 assim dispôs:

7.1 - Esta Licitação tem por finalidade buscar, na iniciativa privada, os recursos necessários para implementação de melhorias e ampliação dos serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e a exploração dos serviços indicados, associada à capacidade técnica, administrativa e empresarial para explorar, operar, planejar e administrar a Concessão.

A empresa vencedora da concorrência pública prevista no edital 001/2002 foi a Marquise, conforme publicado no Diário Oficial do Município número 12513, de 30 de janeiro de 2003:

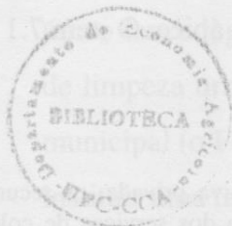
Homologação e Adjudicação. O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, através do presente instrumento, em observância aos requisitos contidos na lei nº 8.666/93, no edital de concorrência pública nº 001/2002 e nos termos das análises realizadas pela Comissão Especial de Licitação da Administração Direta, no que concerne a habilitação jurídica e julgamento das propostas técnica e comercial apresentadas, relativas à concorrência pública nº 001/2002, referente a outorga da concessão, com exclusividade, dos serviços públicos de limpeza urbana na área urbana do município de Fortaleza, compreendendo os serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares, conforme normas e especificações contidas no edital, HOMOLOGA a licitação supra e ADJUDICA o seu objeto em favor da empresa Construtora MARQUISE S/A, por haver apresentado a menor tarifa na proposta comercial perfazendo o maior desconto sobre a "Base 100", ou seja 7,60% (sete vírgula sessenta por cento) de Percentual de Redução na Unidade Tarifária de Resíduos Sólidos Domiciliares, o que corresponde a Unidade Tarifária de Resíduos Sólidos Domiciliares de R\$ 92,40 (noventa e dois reais e quarenta centavos). Publique-se e cumpra-se. Fortaleza, 06 de janeiro de 2003.

Diante da previsão contida no item 8.1 do edital 001/2002 (de a licitante considerada vencedora da licitação, constituir, à época da celebração do contrato de concessão, uma sociedade mercantil, com sede no município de Fortaleza, detendo 100% do seu capital social e restringindo o seu objeto social à prestação de serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares do município de Fortaleza, objeto da licitação), a empresa vencedora (Marquise) constituiu a subsidiária integral "ECOFOR

Ambiental”, em 14 de fevereiro de 2003, no livro 311, folhas 31 – 33, do Cartório Moraes Correia.

Em 05 de maio de 2003, o município de Fortaleza e a ECOFOR Ambiental celebraram contrato de concessão⁵⁸ de grande parte dos serviços públicos de limpeza urbana da cidade, com exclusividade. A concessionária começou a operar a partir de 1º de julho de 2003.

A cláusula primeira do contrato de concessão tratou de seu objeto, assim dispondo:



O presente contrato tem por objetivo a concessão, pelo concedente à concessionária, com exclusividade, dos **serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos domiciliares** do município de Fortaleza, de acordo com a Proposta Técnica, o Edital de Concorrência e o presente Contrato, contendo:

- I - coleta regular, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares;
- II - coleta contêinerizada, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares em área indicada no Edital de Concorrência nº 001/2002;
- III - implantação de estrutura de apoio para um programa de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares recicláveis;
- IV - serviços complementares, inerentes à implantação de programa de educação ambiental e comunicação social e de atendimento ao usuário;
- V - implantação e operação de aterro sanitário dentro dos limites do município de Fortaleza. (grifado).

A exclusividade da concessionária foi tratada no contrato de concessão (§ 4º da cláusula 1ª) como a impossibilidade de o município contratar outra empresa para a prestação de quaisquer serviços ou atividades previstos no objeto da concessão (alerte-se: os mesmos constantes do item 1.1 do edital 001/2002).

O prazo da concessão, previsto na cláusula 3ª, foi de 20 anos, a contar da data de assinatura do contrato. O valor do contrato, para o prazo de 20 anos, foi de R\$ 1.718.780.476,59 (hum bilhão e setecentos e dezoito milhões e setecentos e oitenta mil e quatrocentos e setenta e seis reais e cinqüenta e nove centavos), tratado na cláusula 5ª, perfazendo um total mensal de R\$ 7.161.585,32 (sete milhões e cento e sessenta e um mil e quinhentos e oitenta e cinco reais e trinta e dois centavos).

Estipulou-se que a remuneração do contrato adviria fundamentalmente da cobrança de tarifa⁵⁹, a ser paga pelo usuário, de forma a possibilitar a remuneração: (1) da execução dos serviços concedidos; (2) do capital investido; (3) do melhoramento da qualidade do serviço

⁵⁸ Publicado no Diário Oficial do Município número 12574, de 05 de maio de 2003.

⁵⁹ Conforme disposto no anexo 03 do edital 001/2002, o sistema de fixação da tarifa levaria em consideração os diferentes geradores de resíduos sólidos domiciliares, que foram divididos por faixas de tarifação (agrupamentos) e por regiões de coleta (Zonas Geradoras de Lixo – ZGL). Para cada uma das ZGL, as unidades geradoras foram categorizadas em 06 (seis) Grupos de Usuários (Unidade Geradora de Resíduo Sólido Domiciliar). Para a categorização dos Grupos de Usuários, foram considerados o volume de lixo gerado nas ZGL, as faixas de consumo de energia elétrica adotado na taxa de iluminação pública e a área edificada do imóvel, constante do cadastro municipal.

prestado; (4) da garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A tarifa seria arrecadada ao FUNLIMP, e repassada à concessionária.

Acontece que, como mencionado no capítulo anterior, o serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos, por ter natureza de serviço essencial, tende a ser considerado de uso compulsório pela legislação que disciplina o assunto. Em Fortaleza, tal serviço é de uso compulsório, tanto para os grandes, como para os demais geradores⁶⁰, logo, não comporta remuneração por tarifa, e, com base em precedente do STF, poderá ser considerado específico e divisível, e, portanto, passível de remuneração por taxa.

Desse modo é que se disse no início dessa explanação que a cobrança de tarifa, prevista pela lei 8621/2002, e efetivamente fixada pelo contrato de concessão, como sendo a essência de sua remuneração, configurava, na verdade, uma taxa, e, portanto, não poderia ser instituída da maneira que foi.

Com esteio nesse raciocínio, os partidos de oposição (Partido dos Trabalhadores - PT; Partido Socialista Brasileiro - PSB; Partido Comunista do Brasil - PC do B; Partido Democrático Trabalhista - PDT), ingressaram, em 02 de maio de 2002, com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade⁶¹ perante o Tribunal de Justiça do Estado (TJ/CE), questionando vários aspectos da referida lei, inclusive a cobrança da tarifa.

Durante o trâmite da ADIN⁶² número 2002.0001.0070-3/0, houve, a partir do final de julho de 2003, a emissão dos boletos com a cobrança da tarifa aos usuários residenciais e comerciais⁶³. Na época, é importante salientar, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado,

⁶⁰ Observar as disposições da lei municipal 8408/1999, artigo 2º, bem como as contidas no artigo 12 da lei estadual 13.103/2001.

⁶¹ A idéia de Constituição como “ordem jurídica fundamental” (salientada no item 2.4), dá ensejo ao “controle de constitucionalidade”, que, segundo Ferreira Filho (1997, p. 30), “é, pois, a verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente a lei) à Constituição”. Pode ser exercido pelo “controle concentrado”, que visa à invalidação da lei em tese, procurando expurgar do ordenamento jurídico a norma contrária ao texto constitucional, do qual faz parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Ressalta-se, por importar ao presente estudo, que as leis e atos normativos municipais contrários à Constituição Federal não podem ser objetos de ADIN perante o Supremo Tribunal Federal. Nestes casos, os Tribunais de Justiça dos Estados é que deverão julgar tais normas, desde que afluam também a Constituição Estadual, no tocante aos preceitos de repetição obrigatória.

⁶² Importante salientar a existência de outra ação (no caso, uma ação popular), tramitando perante a 4ª vara da Fazenda Pública, proposta por 13 vereadores, contra a lei 8621/2002, argumentando que não se poderia cobrar a tarifa, haja vista a não revogação da lei 8438/2000, que garantia, aos contribuintes de residências individuais e de condomínios residenciais, a isenção do pagamento de qualquer tarifa referente ao recolhimento de resíduos sólidos. Em 30 de junho, o juiz da causa concedeu uma liminar suspendendo a cobrança da tarifa; entretanto, em 15 de julho, revogou-a, baseando-se na consideração de novos elementos apresentados pela Procuradoria-Geral do Município, entre eles, a impossibilidade da via judicial utilizada (ação popular).

⁶³ Conforme matéria do Diário do Nordeste (de 16 de julho de 2003), seriam emitidos, em Fortaleza, 430 mil boletos, sendo 350 mil para imóveis residenciais e 80 mil para estabelecimentos comerciais (disponível em http://www.diariodonordeste.globo.com/materia_imprimir.asp?codigo=91940).

através do DECON⁶⁴, passou a orientar a população a (1) pedir isenção da tarifa, tomando por base a lei 8438/2000 e (2) não pagá-la, até posterior decisão final da justiça.

A indignação da população, acerca da instituição da tarifa, era imensa, uma vez que, entre outras, a própria Prefeitura tinha divulgado, no final do ano de 2001, nota oficial, na imprensa local⁶⁵, com o seguinte teor:

A Prefeitura Municipal de Fortaleza cumpre o dever de esclarecer sobre informações que envolvem distorção e manipulação estritamente política de fatos relacionados a aprovação de projeto de lei que instituiu o sistema municipal de limpeza urbana; criou o Fundo Municipal de Limpeza Urbana; autorizou o poder executivo a outorgar a concessão dos serviços de limpeza urbana, por meio de licitação pública. Não houve a criação de qualquer imposto ou taxa a ser suportado pelo contribuinte fortalezense. A palavra “taxa” sequer consta do projeto de lei enviado e aprovado no último dia 27 de dezembro de 2001 pela Câmara Municipal de Fortaleza. A nova lei trata de racionalizar o sistema de limpeza urbana na cidade de Fortaleza, com o objetivo de tornar esse serviço público mais eficiente e dotado de técnicas modernas. [...]. Em termos mais claros, o que se propõe com este projeto é estabelecer o quanto se quer limpa a cidade de Fortaleza, qual o padrão de limpeza que satisfaz os seus moradores e quanto custa manter a cidade limpa. Manchetes querem “denunciar” o que não existe: NÃO FOI CRIADO QUALQUER IMPOSTO OU TAXA DE LIXO. Uma lei que crie uma taxa de lixo necessita da identificação de quem deva pagar, quem deva receber, quando e quanto deva ser cobrado. No projeto de lei aprovado na última quarta-feira, nenhum desses elementos está presente.

Diz-se acima “entre outras” porque na década de 1990 houve cobrança de tributo relativo à limpeza urbana no município (como ilustra o Quadro 07), na qual, à medida que se considerava conveniente, introduziam-se mudanças, favoráveis ou não aos contribuintes. Acontece que a última previsão de cobrança, na lei 8236/1999, foi suspensa pela justiça.

Previsão legal	Comentário
6750/1990 – Ementa: “Institui a Taxa de Limpeza Pública (TLP) e dá outras providências”.	A TLP teve como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços municipais de coleta, transporte e destinação do lixo domiciliar, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, e era calculada em função da destinação, padrão e área de cada unidade imobiliária. Taxa anual, lançada juntamente com o Imposto Predial territorial Urbano (IPTU). Lei de iniciativa do gestor municipal.
6792/1990 – Ementa: “Dispõe sobre a Taxa de Limpeza Pública (TLP)”.	O objetivo da lei em apreço foi isentar do pagamento da TLP os contribuintes isentos do pagamento do IPTU (artigo 1º), e fixar o limite da TLP até o limite de 3 vezes o valor do IPTU devido pelo contribuinte (artigo 3º). Lei de iniciativa do gestor municipal

⁶⁴ Trata-se do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão integrante das Promotorias de Justiça do Consumidor, criado pela lei complementar estadual nº 30, de 26 de julho de 2002 (disponível em <http://www.decon.ce.gov.br>).

⁶⁵ Jornal O Povo, de 28 de dezembro de 2001.

(continuação)

Previsão legal	Comentário
6806/1991 – Ementa: “Dá nova redação aos dispositivos que indica e dá outras providências”.	O objetivo desta lei foi modificar a redação da lei 6792/1990, que assim ficou: “O valor da TLP terá como limite máximo o valor do IPTU, no caso de imóvel não residencial, ficando limitado em 50% do referido imposto, quando se tratar de imóvel residencial”. Lei de iniciativa do gestor municipal.
8125/1997 – Ementa: “Dispõe sobre a tabela de valores dos terrenos e edificações do município para fins de lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), altera alíquotas do IPTU, altera a denominação da Taxa de Limpeza Pública (TLP) e dá outras informações”.	Esta lei trouxe as seguintes inovações: - Denominou a TLP de “Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar”; - Vinculou o seu pagamento à prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação do lixo domiciliar (e não mais genericamente a “limpeza urbana da cidade”, como fora previsto na lei 6750/1990); - Revogou a isenção da lei 6792/1990. Lei de iniciativa do gestor municipal.
8236/1998 – Ementa: “Dispõe sobre a Taxa de Resíduos sólidos – TRS, e dá outras providências”.	Esta lei mudou a redação dos artigos 1º, e 3º da lei 6750/1990, com as alterações das leis 6792/1990; 6806/1991 e 8125/1997, consignando: “A Taxa de Resíduos Sólidos (TRS) tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços municipais de coleta, transporte e destinação final do lixo domiciliar, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”, bem como desvinculou a cobrança da TRS do IPTU. Em 1999, o juiz Washington Bezerra decretou a suspensão da TRS indicando que houve fortes e graves indícios de malferimento do processo legislativo, quando da votação da lei em questão, o que tornaria referido processo nulo e, conseqüentemente, nula seria a lei que dele resultou.

QUADRO 07 – Resíduos sólidos e custeio em Fortaleza. Fonte: Compilação da autora, baseada nos dispositivos legais mencionados.

Os acontecimentos elencados pretendem justificar a animosidade da população fortalezense quando se vinha tratar que qualquer taxa / tarifa relativa à limpeza urbana, o que fez com que o índice de inadimplência, em relação à falsa tarifa da lei 8621/2002, fosse elevadíssimo, e, em 06 de janeiro de 2004, ocorreu o 1º aditivo ao contrato de concessão em foco, com duas cláusulas, que assim dispunham:

Cláusula 1ª – Fica suspenso, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir dessa data, o contrato de concessão com exclusividade dos serviços de limpeza urbana no município de Fortaleza.

Cláusula 2ª – As demais cláusulas mantêm-se inalteradas, ficando assegurado à concessionária a percepção dos valores a ela devidos pela prestação dos serviços executados em função da concessão que lhe foi outorgada, até o presente aditivo.

Em 06 de janeiro de 2004, o prefeito decretou estado de calamidade pública no município⁶⁶, justificando: (1) “dificuldades na implementação da sistemática de tratamento da questão da limpeza urbana no âmbito do município de Fortaleza, prevista na lei nº 8621 de 14 de janeiro de 2002”; (2) “que se encontra pendente de julgamento – perante o Tribunal de

⁶⁶ Decreto nº 11560/2004, publicado no Diário Oficial do Município número 12743, de 06 de janeiro de 2004.

Justiça do Estado do Ceará – ação direta de inconstitucionalidade nº 2002.0001.0070-3/0, onde se pretende a declaração de inconstitucionalidade de artigos da lei municipal nº 8621 de 14 de janeiro de 2002”; (3) “que a inadimplência no pagamento da tarifa criada pela lei municipal nº 8621 de 14 de janeiro de 2002 está comprometendo a operação dos serviços de coleta domiciliar urbana e, por via de consequência, a coleta das demais espécies de resíduos sólidos”; (4) “que o acúmulo de resíduos sólidos nas ruas da cidade de Fortaleza causa efeitos nocivos à saúde dos fortalezenses”.

A partir do decreto, tornou-se possível, sem licitação⁶⁷, contratar a empresa Marquise⁶⁸, para realização dos serviços públicos de limpeza urbana de Fortaleza.

Finalmente, em 12 de fevereiro de 2004, o Pleno do TJ/CE, na apreciação da ADIN número 2002.0001.0070-3/0 (vide trâmite no Quadro 08), julgou inconstitucional a tarifa de lixo criada pela lei 8621/2002⁶⁹.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ (TJ/CE) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIN) Nº 2002.0001.0070-3/0	
Requerentes: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Comunista do Brasil (PC do B); Partido Democrático Trabalhista (PDT).	
Requerido: Prefeitura Municipal de Fortaleza.	
Data	Principais movimentações
02/05/2002	Autuação e distribuição da ADIN (com pedido de decisão liminar), alegando que a lei 8621/2002 é inconstitucional, por ferir à Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, quanto aos seus dispositivos que tratam (a) da criação de autarquia – artigos 6º, 7º e 8º e incisos; artigo 9º e 10º e seus incisos; artigos 11, 12, 13, 14 e 15; (b) da criação de Fundo Municipal – artigos 20, 21, 22 e 23; (c) da concessão de serviços públicos – artigos 24, 25, 26, 7, 28 e 29.
23/05/2002	Indeferimento, por unanimidade do Pleno, do pedido de decisão liminar, alegando-se não estarem presentes os requisitos ensejadores da medida.
07/02/2003	Pedido da Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ) para que fosse admitida a sua intervenção como assistente litisconsorcial, para que pudesse atuar ao lado dos autores da ADIN.

⁶⁷ De acordo o que preceitua o artigo 24, IV da lei 8666/1993 (lei de licitações e contratos administrativos): “Artigo 24 - **É dispensável a licitação:** [...] IV - nos casos de emergência ou de **calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas**, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos” (grifado).

⁶⁸ Conforme publicado no Diário Oficial do Município número 12754, de 21 de janeiro de 2004. É interessante observar que foi suspenso o contrato de concessão com a ECOFOR Ambiental (subsidiária integral da Marquise) e contratou-se a própria Marquise.

⁶⁹ No início do ano de 2005, foi sancionada, pela a atual prefeita, a lei 8929/2005, determinando a restituição aos usuários que pagaram a tarifa prevista na lei 8621/2002. Para tanto, deveriam, num prazo de 90 dias (a contar da publicação da lei em 26/01/2005), requerer, em formulário próprio, junto à Secretaria de Finanças do Município, a respectiva restituição, que seria efetuada de acordo com as disponibilidades do erário municipal, correndo por conta das dotações orçamentárias próprias do FUNLIMP (artigos 2º e 3º).

(continuação)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ (TJ/CE)	
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIN) Nº 2002.0001.0070-3/0	
Requerentes: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Comunista do Brasil (PC do B); Partido Democrático Trabalhista (PDT).	
Requerido: Prefeitura Municipal de Fortaleza.	
28/03/2003	Recebimento do parecer, acerca da ADIN, da Procuradoria-Geral do Estado, em resposta à determinação do desembargador relator da referida ação, concordando com os pedidos dos autores no que se refere à inconstitucionalidade dos artigos 6º, 7º e 8º e incisos; artigo 9º e 10º e seus incisos; artigos 11, 12, 13, 14 e 15; artigos 20, 21, 22 e 23; julgando haver impossibilidade jurídica para apreciação da inconstitucionalidade dos artigos 24, 25, 26, 27, 28 e 29.
30/05/2003	Redistribuição da ADIN para o desembargador Ademar Mendes Bezerra, em virtude da aposentadoria do então relator, o desembargador Francisco Gilson Viana Martins.
04/08/2003	Verificação de equívoco do servidor ao proceder à redistribuição. A PGJ, alegando não haver impugnação ao seu pleito de atuar como assistente litisconsorcial, entra com pedido de reiteração de concessão de medida liminar, justificando tal pedido em fato novo, qual seja, a expedição, pela empresa concessionária, dos boletos de cobrança da "tarifa de lixo", instituída pelo artigo 27 da lei 8621/2002, com ameaça de inserção dos inadimplentes em órgãos de proteção ao crédito.
05/08/2003	Correção do equívoco na redistribuição.
21/08/2003	Decisão do desembargador relator, (a) indeferindo o pedido de assistência litisconsorcial formulado pela PGJ em 07/02/2003 bem como o pedido de concessão de medida liminar, feito em 04/08/2003 e (b) admitindo a manifestação da PGJ como "colaboradora informal da Corte".
19/11/2003	A empresa concessionária ECOFOR Ambiental solicita que seja admitida como "colaboradora informal da Corte", por ter inequívoco interesse na ação.
20/11/2003	Pedido do relator para que fossem expedidas cópias de seu Relatório (sobre a ADIN) aos demais membros do TJ/CE, para posterior julgamento.
26/11/2003	Resposta do relator indeferindo o pedido da ECOFOR Ambiental, sob a alegativa de que a interposição de uma ADIN não tem por escopo tutelar situações subjetivas particulares, e por não haver previsão autorizadora de tal no Regimento Interno do TJ/CE.
04/12/2003	1ª data para julgamento da ADIN pelo Pleno do TJ/CE. Após a leitura do relatório e sustentação oral dos advogados do requerente e da requerida, o julgamento foi adiado, pelo fato de o desembargador José Maria de Melo pedir vista do processo.
29/12/2003	2ª data para julgamento da ADIN. A desembargadora Gizela Nunes da Costa pediu, antecipadamente, vista do processo, o que ocasionou novo adiamento do julgamento.
12/02/2004	Realização do julgamento da ADIN enfocada. "O Tribunal, por maioria e contra os votos dos Excelentíssimos Senhores Desembargadores Ademar Mendes Bezerra (relator), Mariza Magalhães Pinheiro, Francisco Gurgel Holanda, Francisco Hugo Alencar Furtado, Edmilson da Cruz Neves, Rômulo Moreira de Deus e Maria Apolline Viana de Freitas, declarou a inconstitucionalidade do artigo 27 da lei municipal nº 8621/2002. Designada a lavrar o acórdão a Excelentíssima Senhora Desembargadora Gizela Nunes da Costa".

QUADRO 08 – Trâmite da ação dos partidos de oposição, contra preceitos da lei 8621/2002. Fonte: Sistematização da autora, baseada em cópia completa dos autos da ADIN 2002.0001.0070-3/0.

Em 30 de junho de 2004, realizou-se o 2º aditivo⁷⁰ ao contrato de concessão, estabelecendo-se que (1) ficaria suspensa por um ano, do objeto do contrato de concessão, a implantação e operação de aterro sanitário no município de Fortaleza (que fora previsto na cláusula 1ª, item V e cláusula 6ª, item XX, do contrato de concessão); (2) estaria excluída do escopo do contrato a cobrança de tarifa (que fora prevista na cláusula 5ª, parágrafos 5º e 7º); (3) o valor mensal do contrato de concessão passaria a ser R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais); (4) a remuneração da concessionária viria do orçamento do FUNLIMP⁷¹. Tal remuneração deveria possibilitar a remuneração da execução dos serviços concedidos, o retorno do capital investido pela concessionária, para o melhoramento da qualidade do serviço prestado, e igualmente garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Referido aditivo designou que o reinício das operações da ECOFOR Ambiental ocorreria em 04 de julho de 2004.

Outrossim, também consignou (o aditivo) que as demais obrigações estariam mantidas, relacionando-as expressamente na cláusula 4ª. Dentre tais obrigações, destaca-se a que diz respeito à “implantação e manutenção de um programa de apoio à coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares recicláveis [...]” (item V) e “implantação e manutenção de um programa de educação ambiental para divulgação e conscientização da população das medidas e propostas de conservação da limpeza da cidade” (item VII).

Primeiramente, é importante colocar que a lei 8621/2002 previu (no artigo 3º) que as ações relativas ao sistema municipal de limpeza urbana deveriam ser definidas em um plano de gerenciamento integrado⁷² – algo, até a presente data, inexistente – e este, por sua vez, deveria observar alguns princípios, como o da “promoção de campanhas educativas concernentes ao meio ambiente e seletividade de lixo” (item IX). O contrato de concessão, como mostrado, incumbiu a concessionária da implantação tanto do programa de coleta seletiva, como da educação ambiental relativa aos resíduos sólidos.

Vale observar que tal incumbência não foi algo acertado. No que se refere à educação ambiental, a Constituição Federal assevera expressamente:

⁷⁰ Publicado no Suplemento ao Diário Oficial do Município número 12868, em 07 de julho de 2004.

⁷¹ Como mostrado anteriormente, o valor orçado para o FUNLIMP, em 2006, é da ordem de R\$ 58 milhões.

⁷² Conforme Schmidt (2005, p. 16): “Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (Plano Diretor de Resíduos Sólidos, Plano de Gestão de Resíduos Sólidos): documento que apresenta um levantamento da situação atual do sistema de limpeza urbana, com pré-seleção das alternativas mais viáveis com o estabelecimento de ações integradas e diretrizes sob aspectos ambientais, econômicos, financeiros, administrativos, técnicos, sociais e legais para todas as fases da gestão dos resíduos sólidos, desde a sua geração até a destinação final”.

Artigos 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...].

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao poder público:**

[...]

VI – **promover a educação ambiental** em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. (grifado).

A indagação que sobressai é: como poderia uma empresa privada desfazer-se de seus interesses mercantis, para fazer valer, em última análise, um interesse maior, qual seja o interesse da sociedade, de ver o seu direito fundamental ao meio ambiente equilibrado resguardado?

O desenvolvimento da política ambiental, como já se salientou, é de competência do poder público, deve refletir as demandas dos cidadãos, e tem de ser, no município, acertadamente capitaneado pelo órgão ambiental local, integrante do SISNAMA.

Tendo em vista que através do processo educativo o ser humano passa a refletir a respeito de seu papel e comportamento, não resta dúvida de que a educação ambiental é um importante instrumento de mudança, devendo as ações de seus programas abarcarem, portanto, os interesses da coletividade.

Um outro aspecto, ainda no tocante à educação ambiental, é que esta, quando se está considerando os resíduos sólidos, não deve se limitar à diminuição do que vai ter destinação final (massa de resíduos), nem à manutenção da cidade limpa, como sugere a cláusula 4ª, VII, do 2º aditivo ao contrato de concessão. Insiste-se na observância da seqüência dos 3Rs – reduzir, reutilizar e reciclar, de modo que, no que concerne à coleta seletiva, instrumento de grande importância (como apontado no capítulo 02), acredita-se que a concessionária não deveria implantá-la – esta deve ser uma atribuição do poder público, com base na sua política ambiental (à concessionária poderia caber, apenas, a sua execução). Todavia, após três anos do contrato de concessão, de uma forma ou de outra, a coleta seletiva ainda não foi concretizada em Fortaleza.

Nesse contexto, a mudança de paradigma, necessária à transformação da realidade na qual se tem uma enorme geração de resíduos sólidos, causando impactos socioambientais, deve ter como verdadeira mola propulsora um novo padrão de desenvolvimento econômico, que não tenha por base a produção em larga escala (para poucos, ressalte-se), o que importará, obviamente, em um novo conceito de consumo.

Ademais, considerando que a lei não se auto-aplica, é importante mencionar que a implementação da política pública em destaque também não ensejou mudanças positivas na realidade de Fortaleza, ante a inexistência de ações do poder público municipal e da concessionária enfocando, por exemplo, os problemas que a excessiva geração de resíduos

sólidos ocasiona ao meio ambiente. É dizer, mesmo com todas as vantagens oferecidas pelo contrato de concessão, a já mencionada empresa concessionária não cumpriu com uma obrigação posta por este (contrato), na cláusula 6ª, item XII – “zelar pela proteção dos recursos naturais” – ao continuar coletando e destinando ao ASMOC quantidade crescente de resíduos sólidos. Os dados da Tabela 08 ilustram esta assertiva.

TABELA 08 – Quantidade de resíduos sólidos destinada ao ASMOC por período.

Período	Quantidade de resíduos sólidos (Ton)
Julho* – dezembro/2003	447.831,81
Janeiro – dezembro/2004	866.730,22
Janeiro – dezembro/2005	946.788,78

Fonte: Compilação da autora, baseada em dados da EMLURB (2006).

* Início de operação da concessionária.

O Quadro 09, a seguir, mostra, desde a edição da lei 8621/2002, as principais situações ocorridas no âmbito da outorga à iniciativa privada das atividades de limpeza urbana de Fortaleza.

Data	Acontecimento
17/12/2001	Envio do projeto de lei nº 0360/2001, à Câmara Municipal, por iniciativa do então prefeito.
27/12/2001	Aprovação do referido projeto de lei (nº0360/2001).
14/01/2002	Publicação da lei 8621/2002 no Diário Oficial do Município nº 12252, de 14/01/2002 (originada do projeto de lei acima citado).
16/04/2002	Publicação do decreto 11174/2002, regulamentador da lei 8621/2002, no Diário Oficial do Município nº 12402, de 21 de agosto de 2002.
06/11/2002	Edital de licitação, na modalidade concorrência pública (nº 001/2002). Publicação no Diário Oficial do Município nº 12456, de 06 de novembro de 2002.
23/12/2002	Aviso acerca das empresas que foram habilitadas no procedimento licitatório (quais sejam, CAVO Serviços e Meio Ambiente S.A. e Construtora Marquise S.A.). Publicação no Diário Oficial do Município nº 12488, de 23 de dezembro de 2002.
30/12/2002	Aviso de julgamento das propostas comerciais, classificando em primeiro lugar, como licitante vencedora – empresa Marquise. Publicação no Diário Oficial do Município nº 12491, de 30 de dezembro de 2002.
06/01/2003	Homologação da licitação (na modalidade concorrência pública), e adjudicação de seu objeto (qual seja, a outorga da concessão, com exclusividade, dos serviços de limpeza urbana na área urbana do município de Fortaleza, compreendendo os serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares), em favor da empresa Marquise. Publicação no Diário Oficial do Município nº 12488, de 23 de dezembro de 2002.

(continuação)

Data	Acontecimento
07/02/2003	Assinados contratos de empreitada, tendo por objeto a contratação direta em caráter emergencial de serviços de limpeza urbana, entre o município de Fortaleza: (a) sob a interveniência das SER I, II, III, IV, com a empresa Marquise e (b) sob a interveniência das SER IV e V, com a Planos Técnicos do Brasil (enquanto finaliza-se os trâmites do contrato de concessão). Publicação no Suplemento ao Diário Oficial do Município nº 12519, de 07 de fevereiro de 2003.
14/02/2003	Constituição da ECOFOR Ambiental, para ser a empresa concessionária de grande parte do serviço público municipal de limpeza urbana.
05/05/2003	Celebração do contrato de concessão, com exclusividade, dos serviços públicos de limpeza urbana, entre o município de Fortaleza e a ECOFOR Ambiental. Publicação no Diário Oficial do Município nº 12574/2003, de 05 de maio de 2003.
01/07/2003	Início operação das atividades da ECOFOR Ambiental. Em meados de julho, esta passa a emitir para os usuários os boletos de cobrança da tarifa prevista na lei 8621/2002 aos usuários.
06/01/2004	1º aditivo ao contrato de concessão: o principal objetivo foi suspender por 180 dias o referido contrato de concessão, assegurando-se a manutenção das demais cláusulas contratadas, inclusive a remuneração da concessionária pela prestação dos serviços executados em função da concessão.
06/01/2004	Decretado “estado de calamidade pública” no município de Fortaleza, em virtude das dificuldades na operacionalização da coleta dos resíduos sólidos (decreto nº 11560/2004). Publicação no Diário Oficial do Município nº 12743/2004, de 06 de janeiro de 2004.
07/01/2004	Assinado contratos de empreitada, tendo por objeto a contratação direta em caráter emergencial de serviços de limpeza urbana, entre o município de Fortaleza, sob a interveniência das SER I, II, III, IV, V e VI, e a empresa Marquise, por um prazo contratual de 180 dias. Publicação no Diário Oficial do Município nº 12754/2004, de 21 de maio de 2004.
12/02/2004	Julgamento da ADIN 2002.0001.0070-3/0, pelo Pleno do TJ/CE, declarando a inconstitucionalidade do artigo 27 da lei municipal nº 8621/2002.
30/06/2004	2º aditivo ao contrato de concessão: o principal objetivo foi estabelecer a retomada das atividades da ECOFOR Ambiental para o dia 04/07/2004.

QUADRO 09 – Acontecimentos na transferência à iniciativa privada de parte dos serviços públicos de limpeza urbana de Fortaleza por data. Fonte: Compilação da autora.

Pelo exposto, fica difícil compreender a finalidade definida para a licitação que viabilizou a delegação dos serviços públicos de limpeza urbana apontados - a busca de melhorias para os serviços públicos de limpeza urbana na iniciativa privada (elencada no item 7.1 do edital 001/2002, mostrada acima). Ora, se os serviços públicos de limpeza urbana forem custeados pelos contribuintes, através de imposto ou taxa (conforme o caso - ver o capítulo anterior), porque não poderia empreendê-las (as melhorias) o poder público? E, no caso específico de Fortaleza, que a “taxa” erroneamente chamada de “tarifa” pelo artigo 27 da lei 8621/2002, foi julgada inconstitucional, fica ainda mais patente que qualquer ação vislumbrada está sendo custeada diretamente pelo próprio erário público, através, obviamente,

dos impostos pagos pelos contribuintes fortalezenses: em verdade, faltou ao poder público vontade política de executar diretamente os serviços públicos mencionados.

Em todo caso, o serviço público de limpeza urbana deve significar muito mais que sua terminologia possa sugerir; é dizer, não só varrição, poda, coleta, entre outros, mas um verdadeiro conjunto de soluções, a partir de planejamento e atividade, voltado para todas as questões - sobretudo a problemática socioambiental - associadas à geração de resíduos sólidos. A perspectiva deve ser, portanto, a constituição de uma política pública que além de garantir a prestação adequada do serviço público mencionado, possa inserir-se na idéia de desenvolvimento sustentável já apontada. É por isso que se afirma que a política pública municipal de resíduos sólidos deve integrar-se com uma política pública maior de meio ambiente, uma vez que os resíduos sólidos constituem um sério problema ambiental, bem como com as demais políticas públicas setoriais afins.

Nesse sentido, considera-se oportuna a afirmação do desembargador Ademar Bezerra, do Tribunal de Justiça do Ceará, no seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2002.0001.0070-3/0: “não se pode questionar, pois, que o serviço de limpeza urbana é sim uma atribuição inata do Poder Público, qualificando-se como um serviço público, próprio e essencial, que *a priori* sequer poderia ser objeto de concessão”, o que pode ser complementado pelos ensinamentos de Amaral (2002): “[...] as concessões do serviço público de limpeza urbana, que ora estão sendo outorgadas por alguns municípios brasileiros [...] se caracterizam como terceirizações (contratos de prestação de serviços), denominadas de “concessões” para escapar ao prazo máximo de duração contratual (60 meses), contido no art. 57, II, da Lei 8666/1993”.

O certo é que, no país, muitos municípios, antes que, por determinação constitucional, são responsáveis por (a) legislar sobre os assuntos de interesse local (artigo 30, I) e (b) organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (artigo 30, V), têm visto na redução de suas atribuições, através da entrega de vários serviços a particulares (entre esses, os serviços públicos de limpeza urbana), a solução para enfrentamento das questões, quando, na verdade, estão fugindo dos desafios postos pelo setor na contemporânea sociedade de consumo.

[...] Tudo o que vive precisa ser alimentado. Assim o cuidado, a essência da vida humana, precisa também ser continuamente alimentado. As ressonâncias do cuidado são sua manifestação concreta nas várias vertebrações da existência e, ao mesmo tempo, seu alimento indispensável. O cuidado vive do amor primal, da ternura, da carícia, da compaixão, da convivalidade, da medida justa em todas as coisas. Sem cuidado, o ser humano, como um tamagochi, definha e morre. Hoje, na crise do projeto humano, sentimos a falta clamorosa de cuidado em toda parte.

Suas ressonâncias negativas se mostram pela má qualidade de vida, pela penalização da maioria empobrecida da humanidade, pela degradação ecológica e pela exaltação exacerbada da violência. Não busquemos o caminho da cura fora do ser humano. O ethos está no próprio ser humano, entendido em sua plenitude que inclui o infinito. Ele precisa voltar-se sobre si mesmo e redescobrir sua essência que se encontra no cuidado. Que o cuidado aflore em todos os âmbitos, que penetre na atmosfera humana e que prevaleça em todas as relações! O cuidado salvará a vida, fará justiça ao empobrecido e resgatará a Terra como pátria e mátria de todos.

(Leonardo Boff, em "Saber cuidar - ética do humano - compaixão pela Terra").

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao mostrar o cenário atual dos resíduos sólidos, essa dissertação teve como objetivo verificar o papel desempenhado pelo poder público de Fortaleza, no período de 2002 – 2005, para equacionar os problemas decorrentes da geração desses resíduos, notadamente a partir do marco regulatório consubstanciado na lei 8621/2002, que é a política pública municipal adotada em Fortaleza para o setor.

O presente trabalho partiu do pressuposto que o poder público municipal pretendeu, através das inovações oriundas da mencionada lei 8621/2002, possibilitando a concessão administrativa de grande parcela do serviço público municipal de limpeza urbana a uma empresa privada, eximir-se de suas atribuições nesse setor.

Dados os vultosos valores que envolvem, os contratos celebrados em torno do objeto “serviços públicos de limpeza urbana” são muito visados pela iniciativa privada, o que demonstra que são rentáveis; logo, ao serem prestados nessa parceria, certamente atendem muito mais a interesses de particulares, do que ao interesse público.

Por outro lado, a partir das leituras feitas, e da realidade vivenciada, verificou-se que a existência de um Estado atuante, que valorize uma interlocução permanente com a sociedade na formulação de suas políticas públicas, ao revés de deixar as situações aos ditames da “mão invisível do mercado”, é condição indispensável para o acontecimento do desenvolvimento sustentável. Entretanto, tendo em vista as medidas adotadas pelo poder público municipal, no âmbito da limpeza urbana em Fortaleza, vê-se que este não valorizou os ideais de um Estado com presença marcante, muito pelo contrário, paulatinamente afastou-se de suas atribuições

no setor, engendrando um quadro que levou a uma confusa repartição de atribuições entre vários órgãos (EMLURB, SER, SEMAM e, mais recentemente, ARFOR e ECOFOR), pelo que se confirmou a principal hipótese cogitada.

É bem verdade que a política pública da novel lei 8621/2002 não foi planejada e conduzida de modo a procurar resolução para as questões socioambientais vinculadas à problemática dos resíduos sólidos em Fortaleza. Muito pelo contrário, além de delegar grande parte dos serviços públicos de limpeza urbana ao setor privado, instituiu erroneamente um novo tributo (taxa) para os contribuintes fortalezenses, ao qual chamou de tarifa, que foi julgado inconstitucional pelo TJ/CE.

Tal política também não teve respaldo na sociedade fortalezense, nem o poder público intentou, durante a sua implementação, qualquer parceria nesse sentido.

Desse modo, primeiramente recomenda-se, como mecanismo ensejador de qualquer mudança da realidade apresentada, a valorização de um novo *ethos*, parafraseando Boff (2000), cujo imperativo seja o cuidado, com o Planeta Terra e com o outro. Essa ética também deve permear o investimento em ações de cunho educativo, sobretudo com o aspecto ambiental, criando espaços que possibilitem a sociedade fortalezense rever seus conceitos de produção / consumo, e, conseqüentemente, de “resíduos sólidos”.

Ademais, e sem pretender consignar proposições mais profundas (quem sabe essas sejam feitas em uma etapa futura), aponta-se que, no âmbito da política pública de resíduos sólidos, que necessariamente guarda estreitas relações com as políticas públicas ambientais, deve o poder público, na procura de tornar factível o direito fundamental da sociedade, atual e futura, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado - ponto indispensável para o desenvolvimento sustentável – pautar-se nas seguintes premissas:

- adoção de um modelo de Estado atuante;
- promoção de um processo de construção (das referidas políticas) efetivamente democrático, ouvindo-se e valorizando-se as demandas da sociedade;
- internalização nestas (políticas) dos preceitos contidos na Agenda 21, notadamente os princípios dos 3Rs.

A *contrariu sensu*, a política pública municipal de resíduos sólidos desenvolvida em Fortaleza, desde o advento da lei 8621/2002, é de total descuido com a população e o meio ambiente locais, não podendo, portanto, ser caracterizada como sustentável.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Construindo a ciência ambiental**. São Paulo: Annablume, 2002.
- AMARAL, A. C. C. do. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Resíduos Sólidos – Classificação. NBR 10.004**. Rio de Janeiro, 1987.
- BALEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da Agenda 21**. 6. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.
- BARROSO, L.R. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. Disponível em <<http://jus2uol.com.br/doutrina/texto.asp?=3209>> Acesso em 23 mar. 2006.
- BATISTA, J. P. B. **Remuneração dos serviços públicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BERNAL, M. C. C. **A metrópole emergente – A ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**. Fortaleza: Editora UFC/Banco do Nordeste S.A. 2004.
- BERNARDES, J. A. e FERREIRA, F. P. de M. Sociedade e Natureza. In CUNHA, S. B. e GUERRA, A. J. T. (orgs). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- BORZACCHIELLO, J. da S. Fortaleza: retalhos de cidade. Disponível em <<http://www.amc.fortaleza.ce.gov.br/modules/news/article.php?storyid=73>> Acesso em 25 jan. 2006.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de saneamento**. 3. ed. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde e Organização Pan-Americana da Saúde. **Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento**: marco conceitual e estratégia metodológica. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**. 2. ed. Brasília, DF, 2004.

BRITO MACHADO, H. de. **Curso de direito tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BURSZTYN, M. (org). **No meio da rua** – Nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro; Garamond, 2003.

CAMARGO, A. L. de B. **Desenvolvimento Sustentável**. Dimensões e Desafios. Campinas: Papirus, 2003.

CANOTILHO, J. J.G. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2005.

CEARÁ. Lei 13.103, de 24 de janeiro de 2001. **Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos**. Diário Oficial do Estado [do] Ceará. Poder Executivo, Fortaleza, CE, 05 de fevereiro de 2001. Série 2, Ano IV, nº 25, Caderno Único, p. 1-5.

CERDA, R.; CÚNEO, C. M. **Atenção Primária Ambiental**. Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Organização Mundial da Saúde (OMS). Brasília, 1999. 60p.

CERVO, A. L. e BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

CHACON, S. S. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido**. 2005. 250 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

D'ALMEIDA, M. L. O. e VILHENA, A. **Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado**. 2. ed. Brasília: CEMPRE, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

EMPRESA MUNICIPAL DE LIMPEZA E URBANIZAÇÃO. **Relatório técnico das atividades desenvolvidas pela diretoria de limpeza urbana – DLU no ano de 2005**. Fortaleza, 2006.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. 601p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 18, p. 1 – 31, abr. 2000.

FELDMAN, F. Consumismo. In TRIGUEIRO, A. (coord). **Meio Ambiente no Século 21**. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

FERREIRA, L. da C. **A questão ambiental**. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boi Tempo Editorial, 2003.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1997.

FORTALEZA. Lei 8621, de 14 de janeiro de 2002. **Institui o Sistema Municipal de Limpeza Urbana, estabelece normas e diretrizes para a prestação dos serviços, cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana, autoriza o Poder Executivo a outorgar a concessão dos serviços de limpeza urbana e dá outras providências**. Diário Oficial do Município [de] Fortaleza. Poder Executivo, Fortaleza, CE, 14 de janeiro de 2002. Ano XLIX, nº 12.252, p. 1-3.

FRITSCH, I. E. **Resíduos Sólidos e seus aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais**. Porto Alegre: Editora Universitária/Secretaria Municipal de Cultura, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa**. Revista de Administração de Empresas – RAE, v. 35, n. 2, p. 21 – 29, 1995.

GONÇALVES, P. **A reciclagem integradora dos aspectos ambientais, sociais e econômicos**. Rio de Janeiro: DP&A/Fase, 2003.

GRIMBERG, E. A política nacional de resíduos sólidos: a responsabilidade das empresas e a inclusão social. Instituto Pólis. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=35>. Acesso em 15 mai. 2005.

GUIMARÃES, J. P. **Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental**. In: COUTINHO, R. E ROCCO, R. **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 13 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HAUWERMEIREN, S. V. **Manual Economia Ecológica**. Santiago: IEP, 1998.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Fortaleza jan.2006. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 22 abr. 2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2002**. Rio de Janeiro, 2005.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000**. Rio de Janeiro, 2002.

INSTITUTO NENUCA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (coord) et.al. **Projeto piloto de coleta seletiva no município de Fortaleza**. Fortaleza, 2005 (no prelo).

IPECE - INSTITUTO DE PESQUISA ESTRATÉGICA ECONÔMICA DO CEARÁ. Perfil Básico Municipal. Fortaleza abr. 2006. Disponível em <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em 22 abr. 2006.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INJOSA, R. M.; KOMATSU, S. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. XI Concurso de Ensayos del CLAD, p. 1 – 75. Caracas, 1997.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KLIGERMAN, D. C. A era do desperdício X A era da Reciclagem. In SISINNO, C. L. S. e OLIVEIRA, R. M. (orgs). **Resíduos Sólidos, Ambiente e Saúde** – uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

LAJOLO, R. D. (cord.). **Cooperativa de catadores de materiais recicláveis: guia para implantação**. São Paulo: IPT/SEBRAE, 2003.

LAYRARGUES, P. P. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a Educação Ambiental. In: LOUREIRO, C. F. B., LAYRARGUES, P. P. & CASTRO, R. S. (orgs). **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFF, E. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

LEROY, J.P. et al. **Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que tudo isso tem a ver com você?** Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

MACEDO, R. M. e FERRARI, N. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MARICATO, E. **Brasil, cidades** – alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

- MENKES, M. **Eficiência energética, políticas públicas e sustentabilidade**. 2004. 295 f. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MONTEIRO, J. H. P. et al. **Manual Gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOREIRA, J.C. e SENE, E. de. **Geografia Geral e do Brasil – espaço geográfico e globalização**. São Paulo: Scipione, 2004.
- NAÇÕES UNIDAS. Fortaleza mar. 2006. Disponível em <<http://www.un.org/>>. Acesso em 10 mar. 2006.
- NADER, P. **Introdução ao estudo do direito**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- OLIVEIRA, M. A. de. Confronto inevitável. Fortaleza abr. 2006. Disponível em <<http://www.noolhar.com/opovo/opiniaio/581326.html>>. Acesso em 02 abr. 2006.
- PHILIPPI JR., A. e BRUNA, G. C. Política e Gestão Ambiental. In: PHILIPPI JR., A.; ROMERO, M. de A. e BRUNA, G. C. **Curso de Gestão Ambiental**. São Paulo: Manole, 2004.
- PREFEITURA DE FORTALEZA. Fortaleza mar. 2006. Disponível em <<http://www.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2006.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Fortaleza mar. 2006. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2006.
- REIGOTA, M. **Meio ambiente e representação social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- RIBEIRO, A. P. et al. **Mecanismos de participação da sociedade civil no planejamento e gestão de políticas públicas de desenvolvimento: a experiência do projeto ELU (Educação para Limpeza Urbana)**. In: II JORNADA

INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2005, São Luís. Anais... São Luís: UFMA, 2005. 1 CD-ROM.

RIBEIRO, W. C. Cidades ou sociedades sustentáveis? In CARLOS, A. F. A. e CARRERAS, C (orgs). **Urbanização e mundialização** – estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005.

RODRIGUES, A. M. **Produção e Consumo do e no Espaço**. Problemática Ambiental Urbana. São Paulo: Hucitec, 1998.

ROMANI, A. P. de. **O poder público municipal e as organizações de catadores**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA/CAIXA, 2004.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. 234 f. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SCHMIDT, T. **Planos de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos**. Avaliação do estado da arte no Brasil, comparação com a situação da Alemanha e proposição para uma metodologia apropriada. Recife: Ministério do Meio Ambiente e Gtz, 2005.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOARES, N. M. B. **Gestão e gerenciamento dos resíduos domiciliares no município de Fortaleza**. 2004. 108 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e meio Ambiente) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, 2004.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**. Caderno CRH, n. 39, p. 11 – 24, jul./dez. 2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INFRA-ESTRUTURA. Fortaleza jan. 2006. Disponível em <<http://www.seinf.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em 05 jan. 2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Fortaleza mar. 2006. Disponível em <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em 11 mar. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Fortaleza mar. 2006. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 11 mar. 2006.

TEIXEIRA, A. A força da sociedade civil e a construção do contra-poder. In PRAZERES, M. A. B. E MACEDO, M. (orgs.). **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **One planet many people:** atlas of our changing environment. Naiorobi, Kenya, 2005.

WOLFF, S. Meio ambiente x desenvolvimento + solidariedade = humanidade... Fortaleza mar 2006. Disponível <http://www.presidencia.gov.br/ccivil-03/revista/Rev_67/Artigos/Art_Simone.htm>. Acesso em 10 mar. 2006.



APÊNDICE 40 - ROTEIRO DE ENTREVISTA APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA _____

A. IDENTIFICAÇÃO

Data: _____ Célula: _____

Responsável pelo órgão: _____

Cargo: _____

Endereço: _____

Tele-fax: _____

E-mail: _____



B. ESPECIFICAR

1. Qual a competência do órgão no âmbito da limpeza urbana em Fortaleza?
2. Há em Fortaleza PLANO DE GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (conforme exigência de Decreto Estadual 35.604/2002, art. 34)?
3. Dentro das atribuições do órgão, qual a estrutura institucional, operacional e financeira, para os serviços de limpeza urbana?
4. Qual a quantidade de resíduos sólidos gerada por dia em Fortaleza? Existe algum diagnóstico atual dos resíduos, no qual figure sua caracterização quali-quantitativa?
5. Existe alguma proposição para implantação da coleta seletiva? Desenvolvem-se ações que fomentem a destinação dos resíduos especiais para a reciclagem?
6. FUNDO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA (criado pela lei 8621/2002, art. 20 e regulamentado pelo decreto 11703/2004):
 - a) Qual o aporte do Fundo?
 - b) Qual a origem de tais recursos?
 - c) Como esses recursos são destinados (especificar valores/destinações).
7. Quanto à concessão dos serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição dos resíduos sólidos domiciliares de Fortaleza à ECOFOR: qual a leitura que o órgão faz de tal situação? É de valor do contrato de concessão?
8. Existem outros contratos firmados pelo poder público municipal para os serviços de limpeza urbana de Fortaleza?
9. Quais os principais entraves para o setor de limpeza urbana em Fortaleza sob a ótica do órgão?

APÊNDICE 01 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA _____

A. IDENTIFICAÇÃO

Data: _____ Célula: _____

Responsável pelo órgão: _____

Cargo: _____

Endereço: _____

Tele-fax: _____

E-mail: _____

B. ESPECIFICAR

1. Qual a competência do órgão no âmbito da limpeza urbana em Fortaleza?
2. Há em Fortaleza **PLANO DE GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS** (conforme exigência do Decreto Estadual 26.604/2002, art. 24)?
3. Dentro das atribuições do órgão, qual a estrutura municipal, operacional e financeira, para os serviços de limpeza urbana?
4. Qual a **quantidade de resíduos sólidos gerada por dia** em Fortaleza? Existe algum diagnóstico atual dos resíduos, no qual figure sua caracterização quali-quantitativa?
5. Existe alguma proposição para implantação da **coleta seletiva**? Desenvolvem-se ações que fomentem a destinação dos resíduos especiais para a reciclagem?
6. **FUNDO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA** (criado pela lei 8621/2002, art. 20 e regulamentado pelo decreto 11703/2004):
 - a) Qual o aporte do Fundo?
 - b) Qual a origem de tais recursos?
 - c) Como esses recursos são destinados (especificar valores/destinações).
7. Quanto à concessão dos serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição dos resíduos sólidos domiciliares de Fortaleza à ECOFOR: qual a leitura que o órgão faz de tal situação? E do valor do contrato de concessão?
8. Existem outros contratos firmados pelo poder público municipal para os serviços de limpeza urbana de Fortaleza?
9. Quais os principais entraves para o setor de limpeza urbana em Fortaleza sob a ótica do órgão?

10. Há algum serviço de ouvidoria no âmbito do governo municipal para questionamentos/sugestões/reclamações sobre o serviço de limpeza urbana?

