

A Atual Política Tributária de Incentivo ao Setor da Reciclagem à luz da Lei nº 12.305/2010: Em Busca da Cidade Socialmente Sustentável**Marconi do Ó Catão¹**

RESUMO: Este texto tem a meta de analisar a atual Política Nacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a partir dos aspectos relacionados com o federalismo previsto na Constituição Federal de 1988. Assim, de início estudam-se os principais direitos sociais previstos constitucionalmente, com ênfase à repartição de competências legislativas e materiais entre os entes federados, para o cumprimento das políticas públicas sociais. Continuando, explanam-se, de forma circunstanciada, os principais dispositivos da Lei Federal nº 12.305/2010, notadamente no que se refere aos princípios norteadores das políticas de gestão integrada de resíduos sólidos no âmbito dos entes federados. Por fim, enfoca-se a questão do incentivo à reciclagem por meio da tributação incidente sobre o consumo, onde serão considerados os aspectos da seletividade e da não-cumulatividade tributária, sempre buscando demonstrar a relevância que tem a atual política de tributação sobre o setor de reciclagem. O método de procedimento utilizado foi o descritivo-analítico, tendo sido realizadas consultas à textos jurídicos, legislativos e à bibliografias inerentes aos campos urbanístico e social. Outrossim, é relevante destacar a tendência à concessão de incentivos tributários, financeiros e creditícios como instrumento de políticas públicas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal; os resultados indicam para a conveniência de uma evolução legislativa que assegure tratamento diferenciado para o setor da reciclagem, tendo em vista os pressupostos constitucionais da função social da atividade econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Urbano. Direitos Sociais. Lei Nº 12.305/2010. Tributação.

¹ Doutorando em Direito pela UERJ/UEPB-DINTER; Doutor em Sociologia, pela Universidade Federal da Paraíba; Mestre em Direito (Ordem Jurídica Constitucional) pela Universidade Federal do Ceará; Prof. de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da UEPB.

Today's Tax Policy Of Encouraging The Recycling Industry In The Light Of Law No. 12.305/2010: In Search Of The Socially Sustainable City

ABSTRACT: This paper has the goal of analyzing the current National Policy on Integrated Solid Waste Management, from the aspects of federalism by the Federal Constitution of 1988. Thus, initially we study the main social rights provided for constitutionally, with emphasis on the division of legislative powers and materials between the federal ones, for the fulfillment of public social policies. Continuing, explains itself, in detail, the main provisions of Federal Law No. 12.305/2010, notably with regard to the underlying principles of the policy of integrated solid waste management in the context of federal entities. Finally, it focuses on the question of encouraging recycling through tax on consumption, which aspects of selectivity and tax will be considered non-cumulative taxation, always seeking to demonstrate the relevance that has the current policy of taxation on the recycling sector. The method of procedure used was descriptive-analytical, consultations were held with legal and legislative texts and bibliographies relating to urban and social fields. Furthermore, it is worth noting the tendency to grant tax, financial and credit incentives as an instrument of public policy at the federal, state, county and municipal levels; the results indicate for the convenience of a legislative development to ensure special treatment for the recycling sector, in view of the constitutional assumptions of the social function of economic activity.

KEYWORDS: Urban Planning. Social Rights. Law N^o 12.305/2010. Taxation.

INTRODUÇÃO

A evolução da legislação urbanística no Brasil tem enfrentado inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De modo que, ao longo deste processo, diversas discussões e propostas foram apresentadas para a devida compreensão a partir de um enfoque interdisciplinar; mas, nesse contexto surgiu também o fenômeno da industrialização, que juntamente com a urbanização, vêm provocando uma grande concentração econômica que, por sua vez, tem determinado um cenário de exclusão social e segregação espacial de grande parte da população brasileira.

Realmente, nas principais cidades do Brasil, áreas centrais modernas são praticamente cercadas por parcelamentos periféricos pobres, em geral irregulares, onde a autoconstrução é quase que uma regra. Com efeito, nos setores mais privilegiados,

edifícios e construções luxuosas coexistem com inúmeras favelas, que geralmente resultam de invasões de propriedades públicas e privadas. Por conseguinte, tanto a prestação sócio-espacial de serviços públicos quanto a distribuição de equipamentos de consumo coletivo são bastante desiguais, com os espaços urbanos mais pobres apresentando preocupantes precariedades nos sistemas de drenagem e *saneamento básico*, nos equipamentos de saúde e educação, nos ambientes de lazer etc.; além disso, registre-se também o fato de que o grande déficit habitacional, aliado ao padrão do processo de urbanização adotado no decorrer do tempo, vêm provocando impactos e danos ambientais significativos.

Tradicionalmente, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos relacionados com o processo de urbanização brasileira: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; tendo tais eixos exteriorizado alguns enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a perspectiva mais ampla dos estudos sócio-jurídicos. Nesse sentido, destacamos o posicionamento de *Fernandes*².

[...] Já há algum tempo tem havido uma necessidade urgente de se estabelecer mais pontes entre a pesquisa urbana e os estudos jurídicos, de tal forma que a natureza e a dinâmica do processo de urbanização sejam melhores conhecidos. Na minha opinião, o enfoque da Sociologia do Direito é o mais apropriado para tanto.

Assim, em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo estruturada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de estudos, seminários, lei do parcelamento do solo urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da *Política Urbana*, estabelecendo nesta esfera um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Ademais, a Carga Magna vigente se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24,I), ao dispor que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre ele, além de outras normas urbanísticas contidas no texto constitucional. Nessa perspectiva, saliente-se o fato de que essa ordem constitucional passou a integrar o Município no âmbito da federação brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal, em uma inegável inovação no modelo tradicional (arts. 24, parágrafos 1º e 2º; 30, I, II e VIII e 182 da CF/88).

2. FERNANDES, E. **Direito do urbanismo**: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 6 e 10.

Em síntese, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo - o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, o *Município* deverá legislar sobre vários aspectos, especialmente quanto a estruturação ordenada do espaço urbano. Então, tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988, seguindo-se pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10.06.2001), pelas legislações municipais (Lei Orgânica do Município e Plano Diretor) e demais leis correlatas, o *Município* tem as respectivas funções de ordenação do espaço urbano, por meio de zoneamento³, loteamento, controle de construções, paisagismo, uso e ocupação do solo, código de posturas etc. De forma que tais instrumentos devem conter diretrizes das mais variadas, desde as relacionadas às condições de acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais e fundamentais, como emprego, habitação, serviços de água e saneamento básico, entre outros; perpassando pela proteção ao meio ambiente e patrimônio natural; para assim se chegar ao âmbito daquelas que tratam da observância aos aspectos sociais, históricos, culturais, econômicos e políticos.

De fato, as cidades⁴ em muito têm favorecido ao progresso do conhecimento, da cultura e dos costumes, pois é o espaço onde ocorrem as transformações econômicas e sociais da sociedade contemporânea. Mas, apesar de todos os avanços tecnológicos e científicos que vêm sendo verificados nas cidades, o início deste século vem revelando uma certa continuidade de problemas urbanos diversos, tais como degradação do meio ambiente; falta de oportunidades de emprego e obtenção de renda; aumento da violência urbana; crescimento da pobreza; inadequação do suprimento da água; e, em especial, a temática do *saneamento básico*, objeto de estudo que iremos analisar no decorrer deste texto.

Este artigo tem como justificativa central o fato de os lixões à céu aberto ainda serem o principal destino final dos resíduos sólidos de mais de 50% das cidades brasileiras, ou seja, em aproximadamente 2.800 municípios.⁵

3. Sobre esta perspectiva, encontramos um estudo, acompanhando as linhas arquitetônicas de *Le Corbusier*, desenvolvido por *Dantas*, onde discute o urbanismo moderno por meio do *zoning*, ou seja, a separação da cidade em zonas de usos distintos de habitação, comércio, lazer e circulação. Cf. DANTAS, M. G. A. **Planejamento Urbano & Zoning**: flexibilidade do modelo de zoning para a competitividade das cidades. João Pessoa: UFPB, 2003; v.tb. GOUVÊA, L.A. **Biocidade**: São Paulo: Nobel, 2002.

4. Com relação a dimensão histórica da cidade, levando-se em consideração suas origens, culturas e transformações, remetemos o leitor aos emblemáticos trabalhos de *Mumford*. Cf. MUMFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. Trad. Neil R. da Silva. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.; _____ . **A cultura das cidades**. Trad. Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

Logo, sendo esses vazadouros de resíduos sólidos responsáveis pela decomposição de matéria orgânica, liberando gases na atmosfera e igualmente poluindo o solo e os lençóis freáticos; por conseguinte, provocam fortes impactos ambientais e estão diretamente associados ao surgimento de determinadas doenças, como também à proliferação de vetores (moscas, baratas, ratos etc.). Indiscutivelmente, são graves os problemas relacionados com o destino inadequado do lixo, destacando-se entre eles a poluição dos mananciais pelo chorume (líquido altamente infectante que escorre do lixo) e a contaminação do ar pela queima do lixo, provocada ou natural⁶.

Desse modo, quando se fala na relação entre saúde e meio ambiente, é rápida a associação que se faz entre a destinação (ou não) do lixo e a ocorrência de doenças. Se bem que a preocupação não é apenas quanto ao potencial tóxico dos dejetos sobre as pessoas e comunidades – o que já sinaliza para uma obrigatória e sistemática vigilância no que se refere aos procedimentos de coleta e destinação dos dejetos, bem como indica a cobrança por necessárias e efetivas políticas de saneamento -, mas também com medidas educativas que incentivem a coleta seletiva e reciclagem de materiais nos mais diversos níveis. Em outros termos, quando se fala em lixo, a regra geral é proteger a população dos riscos de adoecer e, mais que isto, conservar o planeta saudável para as presentes e futuras gerações. Contudo, há outro lado da discussão sobre lixo e saúde que escapa à maioria das análises, estando praticamente ausente na abordagem dos meios de comunicação social, que diz respeito à exclusão social, ou seja, a produção social de seres humanos em condições mínimas e degradantes. Nesse contexto, *Zygmunt Bauman*⁷ adverte que a produção do “refúgio humano” é consequência direta da modernização da sociedade e da globalização da economia. De acordo com este autor,

5. IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <[HTTP://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1](http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1)>. Acesso em: 2 abr. 2011. V.tb. o aspecto do *destino final dos resíduos sólidos* no Brasil por unidade de destino: 22,3% dos municípios destinam seus resíduos sólidos em aterros controlados – espaços remediados adjacentes aos lixões, que recebem cobertura de argila e grama para proteger o lixo da água da chuva, sendo que podem captar chorume; enquanto que 27.7% das cidades possuem aterros sanitários, que é a medida considerada mais adequada para o despejo do resíduo sólido – preparados previamente, com nivelamento da área e selamento da base com mantas de PVC, impedindo que o lençol freático se contamine com o chorume; já 50.8% das cidades destinam seu lixo aos vazadouros a céu aberto, sendo as regiões Nordeste (89,3%) e Norte (85,5%) que mais depositam seus resíduos nos lixões, e as regiões Sudeste (18,7%) e Sul (15,8%) são as que apresentam menores percentuais. Cf. IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <[HTTP://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1](http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1)>. Acesso em: 2 abr. 2011.

6. IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <[HTTP://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1](http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1)>. Acesso em: 2 abr. 2011.

imigrantes, pessoas em busca de asilo e refugiados são apenas a parcela mais visível deste grupo de seres humanos redundantes, dispensáveis, consumidores falhos, “sem-teto sociais”, excluídos da cena pública, inaptos para participação na sociedade de consumo e, por isso mesmo, irrelevantes no que se refere às tomadas de decisão e deliberação de políticas públicas; continuando, salienta *Bauman* que “[...] removemos os dejetos de maneira mais radical e efetiva: tornando-os invisíveis, por não olhá-los, e inimagináveis, por não pensarmos neles”. Nessa mesma dimensão, o Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil⁸ contempla esse assunto, cuja ideia fundamental é apontar a existência de grupos vulneráveis aos processos políticos, econômicos e culturais que geram discriminações e desigualdades relacionadas à distribuição de ônus e bônus da modernidade.

Portanto, diante dessas constatações, devemos pensar o lixo não apenas como veículo causador de doenças, poluição ambiental e proliferação de vetores, mas também como metáfora para grupos humanos não incluídos nas funções sociais da cidade, que correm o risco não somente de serem condenadas a invisibilidade e a exclusão, mas igualmente de serem alijados de qualquer processo político de acesso à cidadania. Com efeito, os catadores de lixo, em grande parte, são pessoas desempregadas e sem expectativas de melhorar de vida; então, desamparados, eles procuram se afastar da grande massa que produz e consome, indo para áreas afastadas do centro urbano e ambientalmente degradadas, fixando-se, assim, nos lixões, que surgem como único meio de sobrevivência, onde separam materiais recicláveis e vendem para os atravessadores; sendo esses grupos formados por crianças, adolescentes, adultos e idosos, estando todos eles expostos a inúmeras situações de risco.

Logo, dar visibilidade à luta dessas pessoas nos planos jurídico, social, econômico, entre outros, se torna tarefa tão relevante e necessária quanto garantir um mundo melhor para as próximas gerações. Sem dúvida, se a opção é deixar de herança um planeta mais saudável, há igualmente de se assegurar que neste novo mundo não nascerão indivíduos já condenados à lata de lixo. De maneira que é a partir dessa realidade que enfocamos o propósito da elaboração deste estudo, no âmbito da atual Política Nacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos entre os vários entes federados, com ênfase na questão do incentivo à reciclagem por meio da tributação incidente sobre o consumo.

7. BAUMAN, Zigmund. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

8. BRASIL. **Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. 2010. Disponível em: <[HTTP://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br](http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br)>. Acesso em: 2 abr.2011.

Então, foi com fundamento no cenário vivenciado na maioria dos vazadouros à céu aberto das cidades brasileiras, que em 2010 surgiu a lei que disciplina a matéria dos resíduos sólidos; por conseguinte, é com embasamento principalmente nessa legislação que desenvolveremos este estudo, objetivando vincular o tema do federalismo fiscal com a devida aplicabilidade dos direitos sociais da cidade, nos planos econômico, social, sanitário e ambiental, garantindo assim cidades melhores para as presentes e futuras gerações. Assim sendo, este artigo tem como objetivo principal contextualizar a matéria do federalismo fiscal na esfera do planejamento nacional de gestão integrada de resíduos sólidos à luz da Lei Nº 12.305, de 02 de Agosto de 2010, que instituiu a política nacional de resíduos sólidos; sendo que destacaremos especialmente a questão dos municípios brasileiros que estão se adequando com a referida legislação, sempre buscando a devida consolidação dos direitos de cidadania, políticos, socioeconômicos e ambiental no Brasil, por intermédio de políticas públicas adequadas. Além disso, este texto também tem como escopo desenvolver uma abordagem sobre o percurso histórico do planejamento urbano brasileiro, ressaltando as principais legislações relacionadas com o saneamento básico e, conseqüentemente, com a discussão sobre a destinação final dos resíduos sólidos que vem ocorrendo no Brasil no decorrer do tempo; além do mais, igualmente estudaremos o aspecto do incentivo à reciclagem por meio da tributação incidente sobre o consumo.

O método de procedimento utilizado foi o descritivo-analítico, tendo sido realizadas consultas à textos jurídicos, legislativos e à bibliografias inerentes aos campos urbanístico e social. Saliente-se, ainda, quanto à metodologia, que foram usadas, para o levantamento bibliográfico, as técnicas de observação textual sistemática e de análise de conteúdo teórico.

No *primeiro tópico*, iremos analisar os principais aspectos relacionados com o desenvolvimento do planejamento urbano brasileiro, discutindo as legislações que versam sobre a estruturação urbana das cidades; de forma que, apresentaremos os avanços no plano legislativo, tomando a Constituição Federal de 1988 como marco referencial, para então chegar a atual legislação federal que disciplina a Política Nacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. No *segundo tópico*, será desenvolvida uma abordagem, com fulcro no texto constitucional vigente, no que diz respeito à repartição de competências legislativas e materiais entre os entes federados, para o cumprimento das políticas públicas sociais, com ênfase para o problema habitacional; sendo que, para tanto, partiremos de uma explanação sobre os direitos sociais à luz da atual Carta Magna.

Por fim, *no terceiro tópico*, serão discutidos os vários aspectos estabelecidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, envolvendo a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; de maneira que, faremos uma exposição sobre os eixos principiológicos norteadores desta política, enfocando especialmente a questão do incentivo à reciclagem por meio da tributação incidente sobre o consumo, onde serão considerados a tributação sobre o setor da reciclagem na atualidade e os aspectos da seletividade e da não-cumulatividade tributária.

1. O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

No Brasil, o processo de produção da legislação urbana tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, havendo plena consciência das consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídos de tal modelo capitalista. Realmente, o urbanismo brasileiro não vem tendo um efetivo comprometimento com a realidade concreta, mas sim com uma ordem que diz respeito apenas a uma parte da cidade. Então, podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, em conformidade com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa; mas, também, é possível afirmar que as ideias estão no lugar por isto mesmo, pois elas se aplicam a uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Logo, para a cidade ilegal não há planos ou ordem, não sendo conhecida, muitas vezes, nem mesmo as suas dimensões e características, tratando-se assim de um lugar fora das ideias⁹.

Indiscutivelmente, não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório, visto que um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra – enfim, tudo isso revela que a exclusão social passa pela lógica

9. MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ____; ARANTES, O; VAINER, C. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 122

da aplicação discriminatória da lei. Portanto, a pouca eficácia dessa detalhada legislação urbanística é apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos. Em consequência disso, a ocupação ilegal da terra urbana é implicitamente tolerada como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil; até porque, a ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo, que se sustenta sobre a tradicional estrutura fundiária arcaica.

Ademais, no Brasil, a leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, demonstra o cumprimento de um papel meramente no plano do discurso e da retórica, destacando alguns aspectos para ocultar outros. Assim, há “leis que pegam” e “leis que não pegam”, sendo mais frequente parte do plano ser cumprida ou então ele ser aplicado apenas à parte da cidade, acompanhando a lógica da cidadania restrita a alguns.

*Baldez*¹⁰ alerta para a contradição representada pelo aparato regulatório que é erigido após o ano de 1850, com a finalidade de proteger a propriedade privada da terra contra as ocupações, quando até esta data a posse era norma para consegui-la. Nesse contexto, o projeto liderado por *José Bonifácio*, de implantar uma colonização branca, associada à pequena propriedade privada e financiado com a venda das terras devolutas, foi derrotado pelos latifundiários; conseqüentemente, a implementação da lei confirmou e formalizou o latifúndio, ao invés do modelo de pequenas propriedades, sendo a definição e demarcação das terras devolutas, após essa data, uma das maiores farsas que marcaram a história do Brasil. Com efeito, o caso de tal demarcação, prevista na lei de 1850, traduz uma história de leis e decretos não aplicados e que são continuamente sucedidos por outras medidas igualmente inúteis.

Registre-se, também, que os conflitos sociais que marcaram todo o século XIX revelaram a forte relação existente entre o acesso a terra, a mão-de-obra e a colonização, haja vista que o latifúndio resiste, mais de quatro séculos, a todos os debates e propostas de mudanças. De forma que o processo de urbanização brasileiro é caracterizado fortemente por essa herança; mas, muito embora a urbanização da nossa sociedade tenha

10. BALDEZ, M. **Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Fase, 1986. p. 27

ocorrido praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (coronelismo) estão bastantes presentes nesse processo.

Em suma, a terra é um aspecto de alta complexidade na sociedade brasileira, notadamente nas cidades, tendo em vista que a legislação mostra-se ineficaz quando contraria interesses de proprietários ou quando o assunto são os direitos sociais; como exemplo, tomemos os cortiços da cidade de São Paulo, forma principal de moradia dos trabalhadores urbanos, no final do século XIX e começo do século XX, que revela a tentativa do poder público de acabar com os focos de moradias pobres e insalubres, apenas “legislando”. Com efeito, a insistência em buscar soluções por meio de atos legislativos persiste até praticamente o final do século XX; porém, em 1991, a chamada *Lei Moura* admite a existência de cortiços, definindo assim os padrões mínimos aceitáveis para sua regularização – área mínima por pessoa, número de banheiros por usuários, aspectos relacionados com a ventilação, condições de instalações elétrica e hidráulica etc¹¹.

Enfim, a tentativa de resolver determinados problemas com legislação não surtiu efeito nas oportunidades anteriores, sendo que ela é retomada continuamente; em outras palavras, o processo não avança nem mesmo com a evolução e aperfeiçoamento das ações, mas parecendo estar sempre recomeçando da estaca zero. Logo, essa breve explanação confirma aquilo que diversos estudiosos da sociedade brasileira apontam como sendo a tradicional distância entre o arcabouço jurídico e a realidade social.

Outrossim, a questão da invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização, haja vista que ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente, bem como pela ausência de políticas sociais. De maneira que, o notável crescimento de favelas¹² nas últimas décadas, desencadeia, além das

11. MARICATO, 2009, p. 150 – 151.

12. Quanto a esta tendência, a *Profª. Luciana Lago* desenvolveu uma pesquisa sobre a dinâmica metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da década de 70 do século passado até o início deste século, onde analisa as desigualdades socioespaciais, a crise econômica, a pobreza e os novos padrões de segregação espacial. LAGO, L. C. **Desigualdades e segregação na metrópole**: O Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

consequências socioambientais, a explosão da violência urbana; sendo nesse sentido que surge o seguinte questionamento: por que fatos tão evidentes são ignorados pelo urbanismo oficial e também pela sociedade; até porque, isso possibilita atribuir, a uma parcela desta, a responsabilidade por aquilo que é resultado de um processo alimentador da desigualdade social.

De fato, o que chamamos de favela é uma condição jurídica totalmente ilegal de propriedade do lote; sendo outras denominações igualmente utilizadas nas diversas regiões do Brasil: “área de posse”, em Goiânia; “vilas”, em Porto Alegre etc. Ressalte-se, que os movimentos sociais que lutam pela moradia rejeitam o termo “invasão”, pois consideram ofensivo e adotam a expressão “ocupação”. Em síntese, a caracterização jurídica de propriedade é que conta na definição, já que somente ela assegura o direito de permanência no local, pois trata-se da ocupação da terra, alheia pública ou de propriedade confusa, por falta de alternativas, na maioria absoluta dos casos. Os dados mostram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades, não havendo números gerais confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou de loteamentos ilegais em todo o Brasil. Portanto, seja por falhas metodológicas ou mesmo por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta informações bastantes subdimensionados; registre-se, que a busca por números mais precisos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais ou organismos estaduais, que fornecem apenas dados localizados e restritos.

Após essas considerações, compreendemos que toda essa situação não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei, mas sim o resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Como já destacamos antes, este fenômeno ocorreu, praticamente, no século XX, sendo que ainda conserva muitas das raízes das sociedades patrimonialistas e clientelista, próprias do período pré-republicano brasileiro. Com efeito, nesse processo de urbanização são evidenciadas importantes características, tais como: *industrialização com baixos salários e mercado residencial restrito*, ou seja, o valor de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado; em consequência disso, o operário da indústria brasileira, e mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela moderna indústria fordista (automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia estabelecido pelo chamado mercado formal. Logo, no Brasil, onde jamais o

salário foi regulado pelo preço da moradia, a favela ou o lote ilegal, juntamente com à autoconstrução, foram partes integrantes do crescimento urbano, sob a égide da industrialização. Assim, o consumo da mercadoria habitação se deu, em grande parte, fora do mercado típico das relações capitalistas de produção¹³.

Um outra relevante característica, igualmente advinda com o processo de urbanização, é que *as gestões urbanas (Prefeituras e Governos Estaduais) possuem uma cultura de investimento regressivo*. Em outros termos, as obras de infraestrutura alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia; desse modo, proprietários de terras e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção civil constituem um grupo de poder, com grande influência na definição das realizações orçamentárias municipais. Nessa ótica, *Silva*¹⁴ assevera que:

[...] as diversas instâncias de governo, em países latino-americanos, intencionalmente ou porque são levadas a isso, acabam por beneficiar o capital imobiliário ou os grandes grupos privados, quando da alocação dos investimentos públicos. É importante notar, porém, que essa atuação não é desprovida de uma justificativa, ao contrário, ela costuma apoiar-se na proposição, muito difundida (e cara aos neoclássicos), de que o critério prioritário seria o da eficiência econômica desse procedimento.

A argumentação apresentada por *Silva* lembra a versão urbanística da “teoria do bolo”, que, em conformidade com *Smolka*¹⁵: primeiro crescer para depois distribuir; de fato, até mesmo governos municipais de esquerda se deixam levar por esse lema, que foi bastante presente durante a época do regime militar brasileiro.

Realmente, ao invés de priorizar o caráter público e social dos investimentos que são designados para os municípios, principalmente nas cidades com inúmeras carências, determinados governos municipais atuam de acordo com interesses privados, em especial de empreiteiras de construção pesada e agentes do mercado imobiliário¹⁶.

13. MARICATO, 2009, p. 155 – 156.

14. SILVA, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. (Tese de Doutorado) São Paulo: FAUUSP, 1999. p. 47.

15. SMOLKA, M. Velhas novidades na agenda do Banco mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, M. F. (Org). **O novo Brasil urbano**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995; v. tb: SMOLKA, M.; FURTADO, F. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumento de intervenção urbana (progressista), **Revista Espaço e Debates**, ano XVI, n.39, 1996.

16. Nesse sentido, cumpre destacar o importante trabalho, no plano da arquitetura, da Prof^a. Bogéa, onde são discutidos os aspectos arquitetônicos com as tendências modernas da época atual. BOGÉA, M. **Cidade errante**: arquitetura em movimento. São Paulo: SENAC, 2009.

Assim, o espaço privilegiado deste mercado, para as próximas décadas, na cidade de São Paulo, por exemplo, é o entorno do Rio Pinheiros, onde se concentram pesados investimentos públicos e privados, bem como se encontram as sedes das grandes multinacionais ou empresas nacionais, como é o caso da mega-sede da Rede Globo de Comunicação. Nesse prisma, vários urbanistas justificam esses investimentos por meio da chamada “teoria do bolo”, ou seja, essas localizações teriam maior potencial de atrair, por efeito sinérgico, outros investimentos e novos empregos do que se esses investimentos fossem feitos na periferia, onde não teriam a mesma consequência reprodutora.

Já quanto ao aspecto da *legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei*, que é também uma importante característica relacionada com o processo de urbanização, de início, é pertinente salientar que a notável desigualdade urbanística brasileira é uma construção que tem na aplicação arbitrária da lei seu substrato fundamental. Nesse sentido, a ocupação de terras urbanas tem sido recorrentemente tolerada, como se fosse parte das regras do jogo; sendo que, o Estado não tem exercido, como preconiza a lei, o poder de polícia. Sem dúvida, a realidade urbana é prova disso, pois se essa intensa ocupação de terras não fosse “permitida” e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos, provavelmente, uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ideia da dimensão, apenas no município de São Paulo, à aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas. Mas, registre-se, também, que não é em qualquer localização que a invasão de terras urbanas é tolerada, tendo em vista que nas áreas valorizadas pelo mercado a lei se aplica.

Diversamente da opinião corrente, a Zona Sul carioca e Sudoeste paulistano, concentrações de moradias de alta renda¹⁷, apresentam menor ocorrência de núcleos de favelas, como mostram os levantamentos cartográficos, da prefeitura do Rio de Janeiro, e do LABHAB, para a cidade de São Paulo. Todavia, isso não é devido a aplicação da norma jurídica, mas em virtude da lei de mercado, que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para a especulação imobiliária (beira de córregos,

17. Encontramos, no trabalho de *Moreira*, uma exposição circunstanciada de motivos justificadores para as concentrações de moradia de alta renda, envolvendo determinantes econômicos, culturais, sociais e políticos. Cf. MOREIRA, C. C. **A cidade contemporânea**: entre a tabula rasa e a preservação – cenários para o Porto do Rio de Janeiro. São Paulo: UNESP, 2004.

áreas de proteção ambiental, por exemplo) a lei pode ser transgredida. Logo, de certo modo, o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade, sendo o critério definidor o aspecto mercadológico ou espacial.

Uma das situações mais frequentes da aplicação arbitrária da lei, ou mesmo da ignorância sobre esta, encontra-se na gestão dos impostos e taxas, que poderiam contribuir para reduzir o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária de corrente de investimentos públicos ou privados; de maneira que, dificilmente esses impostos e taxas, previstos em numerosas leis urbanísticas, são aplicados. Tomemos como exemplo, o *IPTU progressivo*, previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988, que é um instrumento adequado à realização da justiça urbana; porém, ele tem sido alvo de derrotas jurídicas devido à sua falta de regulamentação. De modo igual, a *função social da propriedade*, que permanece sem regulamentação, mesmo após sua aprovação; se bem que, tradicionalmente, no Brasil, imposto sobre a propriedade dificilmente é aplicado.

De forma que, a exclusão territorial tem como consequências diretas a *predação ambiental*, que é inicialmente promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; e o *aumento da criminalidade e violência urbana*. Nessa conjuntura, há também uma certa correspondência entre a rede hídrica e a localização das favelas no ambiente urbano¹⁸, ou seja, o confinamento dos córregos, devido à ocupação de suas margens, que, por sua vez, ocasiona uma sequência de graves problemas, como são os casos de: entupimentos constantes do córregos com lixo; dificuldade de acesso de máquinas e caminhões para a necessária limpeza; enchentes, decorrentes das obstruções; e, finalmente, a disseminação de doenças, devido às águas, que transportam para o interior das favelas material contaminado. Então, as áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios; encostas íngremes; mangues; áreas alagáveis; fundos de vale etc – que, devido a tais fatores, merecem de legislação específica e não interessarem ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população.

18. Observamos uma importante abordagem, sobre a questão das favelas no ambiente urbano, no trabalho do *Silva*, onde este autor discute os conceitos de favelas pelo IBGE, levando em consideração a pobreza a degradação ambiental, presentes nas ideias de cidade formal e cidade informal. Cf. SILVA, J. C. A. Favelas e meio ambiente urbano. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (coords). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Diante da dimensão que está assumindo a “não cidade”, ou a cidade dos excluídos ou favelados, questionamos como algo tão visível permanece quase invisível? Como é que as proporções desses fatos podem ser formalmente ignoradas pelo Judiciário, pelo Legislativo, pelo Executivo, pelos Técnicos e até mesmo por grande parte da Academia, que insistem em uma representação, discursiva e retórica, que não corresponde à cidade real?

Em resumo, a tensão existente entre as cidades, formal e ilegal, é dissimulada, visto que, além da aplicação dos recursos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica praticamente à cidade “oficial”, onde os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo são eficazes. Ressalte-se que, muito embora os equipamentos sociais se concentrem nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível.; de maneira que, a gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a consequente desigualdade social. Mas, a representação da “cidade” é uma construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal, ou seja, parte da cidade toma o lugar do todo,¹⁹ em outras palavras, a cidade da elite representa e encobre a cidade real, sendo que tal representação não tem a função apenas de encobrir privilégios, possuindo também um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

No Brasil, a gradativa construção da legislação urbana tem sido caracterizada a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, como já salientado anteriormente. Então, ao invés de ser uma questão técnica, com uma resposta adequada encontrada dentro dos limites do ordenamento jurídico, a elaboração da legislação urbana constitui um processo político, cuja dimensão também se encontra na produção da cidade-cidadania²⁰. Mas, até que essa situação fosse efetivamente equalizada, por meio da institucionalização de instrumentos jurídicos adequados para contornar essa lacuna, pessoas viviam ou ainda vivem, em uma ordem jurídico-urbana excludente e segregadora.

19. MARICATO, 2009, p. 165.

20. FERNANDES, 1998, p. 222 e 228.

21. No que se refere a esta linha de pensamento, *Lefebvre* apresenta uma pesquisa sobre a utilização de uma estratégia própria no âmbito do fenômeno urbano, onde ele denomina “da cidade a sociedade urbana”. Cf. LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Trad. Sergio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008; v. tb. BLAY, E. A. Planejar para quem? (ou a reprodução de favelas nas cidades paulistas. In: _____, 1978. p. 169. Ainda, quanto ao aspecto da “qualidade de vida”, ver: SANT’ANNA, M.S. Planejamento Urbano e Qualidade de Vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, A.A.; DI SARNO, D.C.L., 2011, p.117-136.

Com a Constituição Federal de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político; enfim, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano²¹. De um modo geral, a legislação urbanista deve propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento urbano deverá ter, necessariamente, uma perspectiva sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais. Mas, sobretudo, a meta final será sempre a busca por uma melhor qualidade de vida; sendo que, reiteramos, isso só será possível com uma ampla participação popular na tomada de decisões, pois é uma forte maneira de enfrentar os graves problemas urbanos verificados no Brasil, no sentido de possibilitar a promoção de mudanças necessárias na atual situação de injustiça social que vivem milhões de inquilinos, favelados, moradores de lixões e periferias etc. Em suma, não se pode mais aceitar que esses grupos continuem a ser excluídos da participação direta dos processos políticos e jurídicos que constituem a administração da ordem urbana das cidades.

Sem dúvida, nas décadas de triunfo do neoliberalismo, o mecanismo para sustentar soluções imediatas, independentemente de sua adequação às realidades, foi a receptividade de um discurso único. Ademais, esse modelo de primazia do capital vem recebendo apoio da mídia para validar tautologicamente as soluções, ou seja, por meio da reafirmação delas mesmas como forma de sua comprovação. Então, não importa o problema, pois a melhor solução será a que interessar ao modelo capitalista predominante. Porém, saliente-se que a perspectiva da dialética progressista propõe outra trajetória: partir do diagnóstico da realidade para depois chegar às soluções, avaliando cada alternativa de acordo com a situação concreta; de forma que é por intermédio do conhecimento dos problemas e suas implicações que torna-se possível encontrar alternativas para um mundo sustentável e pessoas saudáveis. Desse modo, é nessa conjuntura que apresentamos neste texto o grave problema dos lixões, resultante dos modelos de desenvolvimento ainda adotados em grande parte dos municípios brasileiros, cuja falta de solução afeta diretamente a saúde das pessoas e ao meio ambiente, que é exteriorizado, mais especificamente, por meio da situação do destino

final dos resíduos sólidos em vazadouros a céu aberto, tendo em vista que a falta de uma adequada gestão de resíduos sólidos concorre para a crise ambiental e compromete os sistemas naturais, sociais, econômicos e sanitários, como já enfatizado antes.

Nos últimos 20 anos, o cenário do destino dado ao lixo vem mudando para melhor²², tendo essa trajetória ascendente culminado com a recente Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada pela Lei 12.305, de 2 de Agosto de 2010. Este texto legal, que tramitou por duas décadas no Congresso Nacional, é considerado um marco, pois propõe melhorar a gestão do lixo a partir da divisão de responsabilidade entre a sociedade, poder público e iniciativa privada, com os respectivos compartilhamentos de tarefas; entre outras determinações, essa lei obriga a substituição de lixões por aterros, devendo isto ser realizado até 2014. Além disso, essa política também representa uma alteração de postura nos padrões de produção e consumo, utilizando o princípio dos 3 “Rs” (redução, reutilização e reaproveitamento dos resíduos), bem como estabelece incentivos fiscais, financeiros e a inclusão das organizações formais de catadores de lixo. Assim, são essas e outras inovações que essa legislação apresenta, objetivando amenizar o atual panorama de degradação ambiental e exclusão social.

Uma alternativa que já vem sendo adotada no âmbito da Gestão dos Resíduos Sólidos são as *Coletas Seletivas*, tendo estes programas aumentado de 58 para 994, isso em um período de 20 anos²³. Uma outra relevante iniciativa que tem sido verificada nas cidades brasileiras é a formação de Associações e Cooperativas²⁴, objetivando uma melhor organização dos catadores de materiais recicláveis, como também adequadas condições de negociação destes, diretamente na fonte compradora.

22. IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/noticias/noticia-visualiza.php?id_noticia=1691&id-pagina=1>.

Acesso em: 8 abr.2011.

23. IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/noticias/noticia-visualiza.php?id_noticia=1691&id-pagina=1>.

Acesso em: 8 abr.2011.

24. IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/noticias/noticia-visualiza.php?id_noticia=1691&id-pagina=1>.

Acesso em: 8 abr.2011. Tomemos como exemplo o *Programa Coleta Seletiva Sólidos*, que é uma realização da *Secretaria de Estado do Ambiente e do INEA* – Instituto Estadual do Ambiente, cujos objetivos, além da coleta seletiva, é a melhoria da gestão dos resíduos urbanos nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, o fortalecimento da cadeia produtiva da reciclagem e a valorização e inclusão social dos Catadores de Materiais Recicláveis. Ressalte-se, que esse programa é desenvolvido em parceria com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro, envolvendo a participação de alunos e professores. **PROJETO COLETA SOLIDÁRIA**. Rio de Janeiro – 2011. Disponível em: <<http://coletaseletiva.inea@gmail.com>>.

Em nosso país, temos como exemplo de mudanças no cenário representado pelas consequências do acúmulo desordenado de lixo, a história do *Aterro Metropolitano do Jardim Gramacho – em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense (RJ)* –, situação essa que revela, em parte, a lentidão na evolução das políticas públicas brasileiras voltadas para a destinação do lixo. Este aterro, que era considerado o maior da América Latina, pois atualmente encontra-se desativado, começou a funcionar a céu aberto em 1978, sendo que em 2005 esse vazadouro atingiu sua capacidade máxima; porém, continuou funcionando até 2008, quando a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente encontrou rachaduras que indicavam a possibilidade de vazamento de chorume para a Baía de Guanabara ou na Foz do Rio Sarapuí. Ainda assim, em 2009 foi inaugurada a Usina de Biogás do Jardim Gramacho, considerado o maior projeto de redução de emissões de gases de efeito estufa do país.

Registre-se, que o *Aterro Sanitário de Jardim Gramacho* apresentou ao Brasil e ao mundo, histórias de vida de grande repercussão social, política, econômica e ambiental, como é o caso do documentário “*Estamira*”, filme do *Marcos Prado* que retrata a história de uma mulher de 63 anos, que sofre de distúrbios mentais e que durante 20 anos trabalhou e viveu nesse aterro. Mais recentemente, temos a história do catador de lixo *Sebastião Carlos dos Santos, “Tião”*, que foi o criador de uma Cooperativa no Aterro Jardim Gramacho, mas que o artista plástico *Vik Muniz* o projetou para o mundo das artes, por meio da criação da sua obra, tendo o “*Tião*” como a pessoa fotografada, sendo isso apresentado no documentário “*Lixo Extraordinário*”, filme de *Vik Muniz, João Jardim e Lucy Halker*.

De igual modo, cumpre destaca o exemplo do antigo *Lixão da Marambaia, no bairro de Adrianópolis, em Nova Iguaçu (RJ)*, que trouxe degradações ao meio ambiente e à população circunvizinha, bem como à aproximadamente 100 trabalhadores que viviam daqueles resíduos, mas que foi transformado, dando lugar a uma área de reflorestamento da Mata Atlântica. Tal mudança teve início em 2003, por intermédio de Concessão da Prefeitura de Nova Iguaçu, que, em contrapartida, tornou-se responsável pela revitalização da área do antigo lixão, como também pela criação da Central de Tratamento de Resíduos, que é composta de aterros, sanitário e industrial; unidade de tratamento do chorume e aproveitamento energético do biogás; unidade de britagem do entulho; e unidade de gerenciamento de resíduos industriais.

Outra iniciativa bem sucedida é o *Programa Recicla Tibagi, no Paraná*, onde a Gestão dos Resíduos Sólidos se traduz por meio da reciclagem em 55% dos resíduos orgânicos, sendo aproveitados em 30% para compostagem (adubo) e 15% resultam no rejeito (destino final no aterro sanitário).

De maneira que, os aspectos, principalmente os sociais e econômicos, inerentes aos Lixões a céu aberto, são, indiscutivelmente, abordagens imprescindíveis, pois o Brasil gera, diariamente, 183,5 mil toneladas de lixo; e mais, em conformidade com o Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR, entidade esta que possui aproximadamente um milhão de catadores, entre independentes e cooperados), apenas em torno de 12% desse material é reciclado²⁵. Mas, essa situação deverá mudar com a Lei que disciplina o assunto dos resíduos sólidos, por meio da Instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, como já lembramos anteriormente; sendo que, enquanto isso, a situação atual ainda é revelada pela presença dos “Lixões” em grande parte das cidades brasileiras, exteriorizando um quadro de degradação ambiental e social, por meio de uma lógica preocupante, haja vista que a imensa quantidade de resíduos é produzida pela parcela da sociedade que integra a concepção de consumo sem pensar nos efeitos que podem advir, levando à crescente existência dos lixões. Estes, por sua vez, atraem as pessoas que estão totalmente desprovidas de fontes de sobrevivência e, evidentemente, de consumo, se transformando naturalmente em catadores.

Nesse contexto, ressalte-se que, como consequência da condição de catador de lixo, advêm os baixos índices de rendimento econômico, que, por conseguinte, desencadeia o recrutamento de crianças e adolescentes para a composição da renda familiar, apesar da legislação brasileira (Estatuto da Criança e do Adolescente) proibir o trabalho para menores de 18 anos. De fato, os catadores de lixo recicláveis constituem um segmento social que tem crescido bastante nas últimas décadas, cuja maioria possui um histórico de grave de exclusão socioeconômica²⁶, encontrando, na atividade de coleta

25. Em Campina Grande, existe apenas a *Cooperativa Catamais* que a princípio reunia 23 famílias de catadores de lixo cadastradas, advindas do *Lixão do Multirão*; porém, atualmente somente 12 famílias de catadores estão envolvidas com a atividade de reciclagem na Cooperativa. Registre-se, que a Universidade Estadual da Paraíba está envolvida diretamente nesta Cooperativa; ademais, o Curso de Engenharia de Materiais, da Universidade Federal de Campina Grande, tem a participação de 11 catadores de lixo, na Unidade de Beneficiamento de Materiais Vítreo. V.tb. MENEZES, R. R. et al. *Reciclagem de resíduos: uma alternativa para o desenvolvimento sustentável*. In: LIRA, W.C. et al. (Orgs.). **Sustentabilidade: um enfoque sistêmico**. Campina Grande: EDUEPB, 2007. p.183-225.

26. DUPAS, Gilberto. **Economia Global e exclusão social: pobreza, empregado, estado e o futuro do capitalismo**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 153 et seq.

27. BAUMAN, Zigmund. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.p. 38.

28. BAUMAN, 2004, p. 107

de materiais, a única alternativa para sua sobrevivência e, se for o caso, de sua família.

Com efeito, *Bauman*²⁷, ao observar os impactos decorrentes da modernização da sociedade, faz uma importante análise sobre o lugar do lixo na sociedade contemporânea, enfatizando como a sociedade consumista²⁸ produz lixo pelo imperativo o descartável, que é o motor básico do princípio do consumo. Continuando, esse autor destaca que essa mesma sociedade vai produzir um outro tipo de refugo, isto é, aqueles que estão fora do mercado e do consumo, pois são, eles mesmos, lixo, podendo serem chamados de “sujeitos-lixo”. Nessa perspectiva, é possível observar, em plena Modernidade Contemporânea, o paradoxo do “sujeito-desejo” – “sujeito-dejeto”, onde a manutenção da desigualdade social e da hierarquização será levada a efeito por meio de “políticas segregacionistas mais estritas e medidas de segurança extraordinárias, para que a ‘saúde da sociedade’ e o ‘funcionamento normal’ do sistema social não sejam abalados.

Em suma, essa construção teórica de *Bauman* faz lembrar o relato de *Michel Foucault*²⁹ sobre o controle da Hanseníase (lepra) na Idade Média, onde havia uma exclusão permanente do leproso do convívio social; sendo que, hoje em dia, é o catador de lixo quem vem sendo excluído. Mas, entre o leproso e o coletor, há uma diferença fundamental: o primeiro era simplesmente excluído; já o segundo, além disto, ainda é usado pelo poder, pois ele também serve para limpar aquilo que o poder produz.

Como vemos, na concepção de *Foucault*, certamente, a discussão sobre a produção de lixo e o modo de vida em que vivem os catadores seria uma exemplificação do que esse pensador chamou de “biopoder”. Logo, é igualmente pertinente contextualizar este estudo com a construção do saber e do poder nas sociedades modernas, tomando como exemplo os saberes jurídicos e das ciências humanas, que são abordados nos escritos arque-genealógicos de *Foucault*, que nos faz compreender como foi possível a emergência dos conhecimentos científicos e instituições modernas. Portanto, a arqueologia foucaultiana faz perceber que todo *mecanismo de saber está aliado ao poder*, sendo por isso que o entrecruzamento entre estes dois elementos fundam verdades, naturalizando-as.³⁰ Então, por analogia, os vazadouros de resíduos sólidos à céu aberto são resultado de um saber e poder modernos, pois estes são, igualmente, coordenados pela disciplina, organiza, espalha, movimenta e controla os corpos dos indivíduos.

*Gilles Deleuze*³¹, ao analisar a obra de *Foucault* que trata do “nascimento” das prisões nas sociedades modernas, afirma:

[...] a prisão [...] diz respeito ao visível [...] ela própria constitui uma visibilidade, é um regime de luz antes de ser uma figura de pedra, define-se pelo “panoptismo”, isto é, por um agenciamento visual e um meio luminoso do qual o vigia pode ver tudo sem ser visto, no qual os detidos podem ser vistos e cada instante sem verem a si próprios [...].

Assim, considerando analogicamente a situação de privação em que a grande maioria dos catadores de lixo se encontram, devido as contradições de desigualdades socioeconômicas, com baixos ou nenhum padrão de vida, vivendo em condições de vida sub-humana, tudo isso como resultado das consequências dos impactos da Modernização da Sociedade Contemporânea. Em outros termos, é uma realidade a produção do “refugio humano”, a partir da exclusão social e da invisibilidade daquelas pessoas consideradas “dispensáveis” nesse modelo de desenvolvimento; sendo que, tudo isso leva a um processo de segregação³² seletiva, onde pessoas vão construindo suas vidas, histórias, subjetividades, memórias etc., e tudo isso acontece em um espaço físico delimitado pelo o universo dos lixões a céu aberto, único local e opção possível de sobrevivência. Mas, esses locais (lixões) não são dotados do “panoptismo de *Bentham*” da vigilância, pois essas pessoas já estão, naturalmente, dóceis, adaptadas, acomodadas, controladas e adestradas dentro dessa realidade, de total invisibilidade, visto que a própria sociedade de consumo, bem como os agentes públicos, contribuíram para que essas pessoas se tornassem invisíveis.

Finalizamos este tópico lembrando também a questão do “reconhecimento”, que só é suscitada quando determinada categoria de pessoas se considera relativamente prejudicada e não reconhece o fundamento para essa privação. Nessa linha de pensamento, convém destacar o clássico estudo sobre a injustiça de Moore Jr.³³, quando este autor relata que, no passado, as queixas de privação raramente

29. FOUCAULT, M. O nascimento da medicina social. In: _____. **Microfísica do poder**. Trad. Roberto Machado. 4.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984. p. 79 – 98; v.tb. _____. **Vigiar e punir: o nascimento da prisão**. 17. ed. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

30. FOUCAULT, M. **Arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. passim.

31. DELEUZE, G. Um Nono Cartógrafo. In: **Foucault**. Trad. Claudine San't Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 2005.

32. Sobre a concepção de segregação espacial, vide o trabalho da Mayer. Cf. MAYER, R. M. P. Segregação espacial. In: BLAY, E. A. (org.) **A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana**. Petrópolis: Vozes, 1978, p. 149.

33. MOORE, J. B. **Injustiça**. Brasília: Brasiliense, 1987.

eram manifestadas simplesmente porque grupos de pessoas se encontravam em condições de desigualdade; realmente, em épocas anteriores, baixos padrões de vida, por mais miseráveis e repulsivos que fossem, em geral foram suportados com humildade e sem resistência, sendo entendidos pelas categorias desprovidas como uma situação natural. Mas, com o advento da Modernidade, essa regra começou a mudar, pois a vida moderna trouxe as promessas de prazer e felicidade como propósito supremo da vida, devendo a sociedade

e seus poderes garantir condições que permitissem um crescimento contínuo e permanente destas promessas, incluindo então a perspectiva da “redistribuição”.

Portanto, são a partir dessas discussões, entre outras que irão surgir no decorrer deste estudo, onde iremos nos aprofundar sobre a temática da Política Nacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e sua vinculação com os instrumentos de tributação. Mas, antecipadamente, no próximo tópico, desenvolveremos uma abordagem sobre as políticas públicas no sentido de alcançar os direitos sociais com fundamento no federalismo fiscal positivado na Constituição Federal de 1988.

2. O CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS SOCIAIS

No território brasileiro, o *Federalismo Fiscal* surge como um dos temas de maior complexidade, possibilitando várias opções para o desenvolvimento de estudos científicos. Entre os assuntos que são basilares para a discussão do Federalismo, destaca-se a questão das relações entre as esferas de governo dos Estados federais, notadamente no que se refere à perspectiva da implementação de políticas públicas.

Desse modo, a análise de tal temática envolve, fundamentalmente, as diferentes formas de distribuição de competências entre os entes, reveladas nos variados graus de divisão de responsabilidades, distribuição das fontes de recursos e níveis de descentralização, autonomia e cooperação. Assim, neste tópico, será desenvolvida uma abordagem com relação ao sistema constituído pela atual Constituição Federal, no que diz respeito à repartição de competência legislativas e materiais entre os entes federados para o cumprimento das políticas públicas sociais, com ênfase para o problema habitacional.

A expressão “*políticas públicas*” advém da língua inglesa, “*public policies*”, que, para encontrar uma conotação adequada no vernáculo português, também pode ser traduzida como ações públicas. Contudo, essa operação se revela pertinente na medida em que se verifica que, em português, a palavra “política” é pluridimensional; visto que pode exteriorizar-se por meio de três diferentes acepções em inglês com significados diferentes: *polity*, *politics* e *policy*. O termo *polity* tem relação com os aspectos norteadores no âmbito político; já *politics*, pode ser compreendida como política em si; e, por fim, a expressão *policy*, se refere com os conteúdos e resultados materiais dessa atividade política, incluindo, então, as políticas públicas.³⁴ De modo que, devido a caracterização multidisciplinar que possui o tema, a definição de políticas públicas, sob o ângulo jurídico, é de alta complexidade; porém, apresentaremos alguns pontos de vista que a doutrina nacional vem produzindo quanto a tal definição.

Para *Grau*³⁵, políticas públicas podem ser compreendidas como o “conjunto de todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social”. Já na concepção de *Bucci*³⁶, política pública é um:

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...].

Com base nestas definições, é possível compreender que, por um lado, existem alguns aspectos de convergência nas definições apresentadas; enquanto que, por outro lado, ficam evidentes as dificuldades da doutrina jurídica em delimitar precisamente um foco temático. Certamente, tal fato se revela devido à dimensão multidisciplinar anteriormente salientada, que conduz o assunto com diversos fatores e elementos que fogem à seara do direito. Além do mais, na medida em que se procura focar o estudo na esfera social das políticas públicas

34. LEBRÃO, R.M. Federalismo e políticas sociais na Constituição de 1988. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C.E.F (Orgs.). **Federalismo Fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 362-361.

35. GRAU, E.R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 20.

36. BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: Id. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.39.

37. IVO, A.B.L. **A conversão do social**: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. SCIELO Brasil. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a07v18n2.pdf>. Acesso em: 11.11.2013.

– as denominadas políticas sociais – a questão exterioriza-se ainda mais complexa.

Nessa linha de raciocínio, é importante registrar que são raros os doutrinadores nacionais que se dispuseram a apresentar uma definição para essa forma de política pública. Tomemos, como exemplo, a lição de *Anete Ivo*³⁷, quando esclarece que a política social é:

[...] uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da equidade que fundam a legitimidade política e a concepção que as sociedades e os governos têm do seu projeto político e de seu destino. [...] No quadro institucional, as políticas sociais integram um sistema de ação complexo, resultante de múltiplas causalidades e diferentes atores e campos de ação social e pública: proteção contra riscos; combate à miséria; desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania; redistribuição de riquezas; etc. [...]. Assim, elas são dispositivos institucionais criados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos. Atuando no âmbito redistributivo, elas envolvem, necessariamente, relações de poder e são, portanto, conflitivas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades. [...].

Por sua vez, *Hofling*³⁸ assevera que:

[...] Políticas sociais se referem à ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico [...], se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. [...] Portanto, assumem 'feições' variadas em diferentes sociedades e diversificadas concepções de Estado. [...]

Logo, a partir dessas cuidadosas conceituações doutrinárias, é possível perceber um sentido comum de que as políticas públicas sociais são, essencialmente, instrumentos ou meios para a materialização dos direitos sociais. Nesse sentido, lembramos a concepção doutrinária que é direcionada à esta expressão, por meio das palavras de *Canotilho*³⁹, quando refere-se aos direitos sociais como sendo de natureza prestacionais, ou seja:

38. HOFLING, E.M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. SCIELO Brasil. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 11.11.2013.

39. CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 384. Nesse sentido, v.tb.: CATÃO, M. O. **Direito**: transplante de órgãos humanos e direitos de personalidade. São Paulo: Madras, 2004. p. 76 *et. seq.*

A função de prestação dos direitos fundamentais anda associada a três núcleos problemáticos dos direitos sociais, econômicos e culturais: (1) ao problema dos direitos sociais originários [...]; (2) ao problema dos direitos sociais derivados [...]; (3) ao problema de saber se as normas consagradas de direitos fundamentais sociais têm uma dimensão objetiva juridicamente vinculativa dos poderes públicos no sentido de obrigarem estes (independentemente de direitos subjetivos ou prestações subjetivas dos indivíduos) a **políticas sociais ativas**, conducentes à criação de instituições (ex.: hospitais, escolas), serviços (ex.: serviços de segurança social) e fornecimento de prestações (ex.: rendimento mínimo, subsídio de desemprego, bolsas de estudo, habitações económicas). [...]. (grifo do autor)

Já no direito pátrio, *Morais*⁴⁰ enfatiza que os “direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizados como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social [...]”.

Em síntese, mesmo que se tenha a ideia de que as principais espécies de direitos sociais⁴¹ consagrados são a saúde, a habitação, a educação, o saneamento, a assistência e a previdência sociais; enfim, pela sua própria natureza, a doutrina, nacional e internacional, genericamente ainda debate e indica outros temas que podem ser incluídos nesse conceito, tais como cultura, meio ambiente⁴², entre outros. Mais especificamente no Brasil, de certa forma, o trabalho doutrinário foi bastante facilitado na medida em que o texto constitucional de 1988 entendeu como pertinente elencá-los expressamente em vários de seus artigos, notadamente no 6º dispositivo constitucional.

A Carta Magna de 1988 consagrou expressamente uma série de direitos sociais, objetivando levar a previsibilidade ao extremo, como uma grande variedade de detalhes. Assim, optou a Constituição, logo em seus primeiros artigos, elencar minuciosamente os principais direitos sociais, reservando o seu sofisticado regramento para a sua parte final, que inclusive dispõe ainda sobre outros direitos sociais que deixaram de ser originariamente dispostos no seu desenvolvimento inicial.

Dessa maneira, a estrutura criada pela Constituição de 1988 para os direitos sociais foram previstos inicialmente nos artigos 6º ao 11º, todos estes inseridos no Capítulo 2º do Título I, que trata dos direitos e garantias fundamentais. Então, no art. 6º, existe a previsão dos seguintes direitos sociais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados; contudo, ressalte-se que a doutrina é praticamente unânime no entendimento de que o rol de direitos sociais descritos nesse artigo não é exaustivo,

tendo em vista que constata-se diversos outros direitos tidos como sociais que podem ser encontrados no decorrer do texto constitucional, notadamente em sua parte final. No art. 7º, foram elencados 34 direitos sociais individuais específicos para os trabalhadores urbanos e rurais das mais diferentes espécies. Já os artigos 8º ao 11º da Constituição Federal, destacaram os direitos sociais coletivos dos trabalhadores, incluindo livre associação profissional ou sindical, greve, participação nos colegiados de órgãos seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação, e direito de representação públicos, em que (empresas com mais de 200 funcionários), para entendimento com os empregadores.

Ademais, a Carta Magna de 1988, no Título VIII, denominado “Da Ordem Social”, que é subdividido em oito Capítulos, volta a tratar dos direitos sociais. O Capítulo I, que engloba apenas o artigo 193, prevê a disposição geral e introdutória quanto à ordem social, afirmando que esta tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais; sendo que, para uma interpretação plena deste artigo, é necessário que exista a combinação com o artigo 170 da Constituição, preâmbular ao título “Da Ordem Econômica”, salientando que esta é “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”.

Como podemos verificar, a ordem social, nos termos que foram expostos, deve ser compreendida como um sistema de proteção social da força de trabalho, sendo, assim, o seu fundamento. Em outras palavras, organizada com base no primado do trabalho, que se introduz no interior da ordem econômica, de modo que a ordem social seria o instrumento garantidor do objetivo do bem-estar e da justiça sociais.

40. MORAIS, A. **Direito Constitucional**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 202.

41. Encontramos a perspectiva do papel do Poder Judiciário diante às várias formas de direito social no trabalho de Faria, onde este autor desenvolve uma coletânea de demandas envolvendo esse tipo de direito. Cf. FARIA, J. E. (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998; v.tb. KRELL, J.A. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**. ano 36, n.144, p. 239-260. out./dez. 1999. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/vil/principal.htm>. Acesso em: 25.08.2013.

42. Sobre o meio ambiente, Veiga desenvolveu um estudo sobre a âmbito socioambiental, onde discute as prioridades entre o social e o ambiental. VEIGA, J. E. A emergência socioambiental. São Paulo: SENAC, 2007. v.tb. VALLE, C. E.; LAGE, H. Meio ambiente: acidentes, lições, soluções. São Paulo: SENAC, 2003.

Com relação ao Capítulo II, na sua seção I, o art. 194, dispõe sobre a *seguridade social*, definindo que esta “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”; já no § único deste mesmo dispositivo constitucional, estão estabelecidos os principais objetivos a serem alcançados pelo Poder Público, por meio da implantação da seguridade social, ou seja: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações, urbanas e rurais; seletividade e distributividade, na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da administração.

Quanto ao art. 195, este preceito trata basicamente das formas de financiamento da seguridade social, atribuindo-se o referido ônus à sociedade, de modo direto ou indireto, por intermédio de recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por meio de contribuições sociais exigidas das empresas, incidentes sobre: folha de salário, receita ou faturamento, e o seu lucro, dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, como também sobre a receita de concursos e prognósticos. Em resumo, com isso o texto constitucional procura assegurar fontes de financiamento específicas e adequadas para o custeio de novos benefícios concedidos pela Constituição, fechando-os, na medida do possível, nas eventuais flutuações cíclicas relacionadas à economia⁴³.

Nessa discussão, saliente-se que, para a grande parte do financiamento do sistema de recursos dos Estados e Municípios, a legislação constitucional fortaleceu as fontes de receitas destinadas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além de que, esses recursos não foram vinculados à nenhuma das áreas que integram a seguridade social, com exceção dos recursos advindos da arrecadação do PIS/PASEP, que ficaram reservados, em conformidade com o art. 239 da Constituição Federal vigente, ao financiamento do Programa de Seguro Desemprego, entre outros.

Continuando, a Carta Magna passou a disciplinar, em sessões distintas, sobre os três direitos que a compõem: saúde⁴⁴ (seção II, arts. 196 a 200), previdência social (seção III, arts. 201 e 202), e assistência social (seção IV, arts. 203 e 204). Por sua vez, o Capítulo III trata dos seguintes direitos: educação (seção I, arts. 205 a 214), cultura

(seção II, arts. 215 e 216), e desporto (seção III, art. 217). Quanto aos Capítulos seguintes, por meio destes são contemplados outros direitos que, com exceção do último, são considerados doutrinariamente como direitos sociais de última geração, a saber: ciência e tecnologia (Capítulo IV, arts. 218 e 219), comunicação social (Capítulo V, arts. 220 a 224), meio ambiente⁴⁵ (Capítulo VI, art. 225), família, criança, adolescente e idoso (Capítulo VII, arts. 226 a 230) e, por fim, direito dos índios (Capítulo VIII, arts. 231 e 232).

Após essa apresentação sobre o panorama estrutural dos direitos sociais, no âmbito da Constituição de 1988, torna-se pertinente associá-la com o sistema de repartição de competências, legislativas e materiais, por ela igualmente estabelecido para os entes federados. No que diz respeito à repartição geral de tais competências, o texto constitucional criou um complexo sistema em que coexistem atribuições privativas, comuns, concorrentes e suplementares, destinadas à União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Mais especificamente no que se refere às políticas públicas sociais, a Carta Magna as introduziu no elenco de matérias previstas nos artigos 23 e 24, priorizando, então, a atribuição de competências, materiais comuns e legislativa concorrentes, entre todos os entes federados, no intuito de torná-los solidariamente responsáveis pela sua implementação.⁴⁶ De fato, tal estrutura foi norteadada pelo vetor geral de descentralização, que orientou os debates da assembleia constituinte, tendo assim sido atribuído aos Estados e, especialmente, aos Municípios, a relevante missão de execução dessas políticas destinadas à população; já a União foi reversado o papel de coordenação geral e financiamento dessas políticas.

3. A TENDÊNCIA AO INCENTIVO À RECICLAGEM POR MEIO DA TRIBUTAÇÃO

Partindo da previsão legal contida no art. 6, VII, da Lei Nº 12.305/2010, que estabelece como princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos, “o reconhecimento

43. LEBRÃO, 2010. p. 366.

44. Sobre as políticas de saúde, no âmbito da sociedade moderna, vide: CATÃO, M.O. **Genealogia do Direito à Saúde**: uma reconstrução de saberes e práticas na modernidade. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p.139-168.

45. Quanto a esta previsão constitucional, surge a noção dos interesses transindividuais, envolvendo a questão da saúde como qualidade de vida e dos direitos renovados. Cf. MORAIS, J. L. B. **Do direitos social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 85 *et. seq.*

do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem jurídico econômico e de valor social, gerador de trabalho, renda, e promotor da cidadania” Logo, de início é necessário esclarecer a diferença entre os resíduos *utilizável* e *reciclável*, haja vista que a reutilização diz respeito ao uso do mesmo material por mais de uma vez, para a mesma finalidade ou para fim distinto, sem que isto implique modificação da natureza do material reutilizado; enquanto que na *reciclagem* ocorre o aproveitamento de um material como insumo para uma produção diversa, havendo, neste caso, a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas.

Do ponto de vista ambiental, a reutilização dos resíduos pode ser considerada preferível à reciclagem dos mesmos, uma vez que aquela não envolve processo industrial, que acaba sempre por produzir algum tipo de impacto ambiental. Certamente, é devido a isso que a legislação que trata do tema dos resíduos sólidos, estabelece como objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos a não-geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e tratamento dos resíduos, nesta sequência (art. 7º, II, da Lei Nº 12.305/2010). Sem dúvida, por mais que se reduza a geração de resíduos, ou por mais que os mesmos sejam reutilizados, haverá ainda enormes quantidades de embalagens, papéis usados etc., oriundos dos vários processos de industrialização e produtos que perderam a utilidade, cuja destinação precisa ser viabilizada. Assim, é nesse sentido que se pensa a reciclagem como a solução ambiental, social e economicamente viável para os resíduos sólidos, o que a vincula, necessariamente, ao desenvolvimento sustentável, que é também informador das políticas públicas de resíduos.

Com efeito, foi levando em consideração a íntima relação entre a reciclagem, enquanto atividade econômica, e o desenvolvimento sustentável, que o legislador infraconstitucional disciplinou na elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos, concedendo a tal atividade um tratamento especialíssimo. Realmente, além de tratá-la como princípio informador da política pública de resíduos, estabeleceu como objetivo desta política o incentivo à indústria da reciclagem, com vistas ao fomento do uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados (art. 7º, VI, da Lei Nº 12.305/2010). Além disso, ao lado do incentivo à empresa, cuidou o legislador de assegurar a proteção do trabalho humano vinculado à reciclagem, firmando também

46. LEBRÃO, 2010, p. 367.

como objetivo da política pública nacional a integração dos catadores de materiais recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 7º, XII da Lei Nº 12.305/2010). De modo igual, se encontram, ainda, entre os objetivos da política nacional, a prioridade nas aquisições e contratações governamentais para produtos reciclados e recicláveis (art. 7º, XI, “a” da Lei Nº 12.305/2010) e o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (art. 7º, XV, da Lei Nº 12.305/2010). Em suma, em todos os dispositivos legais já citados, fica evidente a intenção que teve o legislador de compatibilizar a gestão dos resíduos sólidos com aqueles valores expressos na perspectiva econômica da Constituição, ou seja: a defesa do meio ambiente, a livre iniciativa, a valorização do trabalho humano e o consumo sustentável, sendo a reciclagem uma atividade econômica apta à realização desses valores.

Mas, não se contentando em fixar apenas os objetivos e princípios norteadores da gestão de resíduos, o legislador infraconstitucional estabeleceu também instrumentos que viabilizem as políticas públicas que, a partir da política nacional, deverão ser implementadas. Dentre esses mecanismos, destacam-se a coleta seletiva, a educação ambiental e a *concessão de incentivos fiscais, financeiros e creditícios*. Contudo, neste texto nos concentraremos, nos incentivos à atividade econômica ligada à reciclagem, disciplinados nos artigos 42 e 44, da Lei Nº 12.305/2010; com relação ao art. 42, este dispositivo se propõe a autorizar o poder público a instituir medidas indutoras e linhas de financiamento que atendam a certas iniciativas dos agentes econômicos. De forma que em tal incentivo estão previstas as seguintes atividades vinculadas à reciclagem: implantação de infraestrutura e aquisição de equipamentos destinados a atender cooperativas ou associações de catadores de recicláveis e estruturação de sistemas de coletas seletivas e desenvolvimento de projetos de gestão de resíduos sólidos de caráter intermunicipal. Já o art. 44, trata da *concessão de incentivos tributários, financeiros e creditícios como instrumentos de políticas públicas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal*.

Ressalte-se, que os destinatários destes incentivos estão elencados no inciso I do referido art. 44, ou seja, as indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional. Por conseguinte, a partir da edição da Lei Nº 12.305/2010, não há como pensar a gestão de resíduos no país sem levar igualmente em consideração à temática da reciclagem. Então, em virtude de

sua importância no contexto de qualquer política pública relacionada a resíduos sólidos, fica patente a pertinência da adoção de uma política tributária voltada ao estímulo desta atividade econômica, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, com base na relevância social, ambiental e econômica da reciclagem, dimensões estas que a relacionam intimamente ao princípio do desenvolvimento sustentável, é possível vislumbrar a necessidade imprescindível de efetivação de políticas públicas específicas para esse setor, cujo objetivo seja o fomento desta atividade econômica. Assim, considerando que a tributação é um importante instrumento para a intervenção do Estado sobre o domínio econômico pela via da indução, conseqüentemente, há o entendimento de que deve haver uma política tributária promocional do desenvolvimento, sendo o incentivo à reciclagem uma parte integrante desta ação estatal. Porém, para que esta seja estruturada adequadamente, devem ser consideradas as peculiaridades da reciclagem de resíduos sólidos e o interesse público em estimular este ou aquele aspecto da atividade econômica, de maneira a assegurar que esta seja realmente exercida no sentido de viabilizar o desenvolvimento sustentável.

Portanto, com o escopo de verificar de que forma a indução pela via tributária pode ser utilizada para o incentivo à reciclagem, deve ser feito inicialmente uma análise de como a atividade tributária do Estado afeta o setor na época atual, pois apenas a partir das constatações obtidas é que se poderá concluir sobre eventuais distorções existentes e quais os instrumentos tributários que melhor se adequariam à política pública pretendida. Mas, neste artigo, nos limitaremos a estudar alguns dos tributos que têm maior repercussão econômica sobre a reciclagem e que, por esta razão, exercem influência direta sobre as decisões tomadas pelos agentes econômicos ligados ao setor.

Outrossim, saliente-se que o planejamento de uma política tributária deve levar em consideração a questão do justo tributário, além, evidentemente, da eficácia da utilização do instrumental tributário para a obtenção dos fins pretendidos, quer sejam eles meramente arrecadatários, quer se relacionem à indução de comportamentos pela via da extrafiscalidade; sendo que, na prática, nem sempre é fácil conciliar-se os valores envolvidos.

Em geral, a grande dificuldade dos Estados, no que se refere a sua atividade tributária, tem sido conciliar dois princípios que, em conformidade com *Falcão*⁴⁷, quando em equilíbrio, caracterizam um sistema tributário ótimo: o *princípio da equidade*, que se baseia na função redistributiva do tributo; e o *princípio da eficiência*, que estabelece um

sistema tributário simples e transparente. Então, prestigia-se a eficiência com tributos que gravam o consumo – mais simples de arrecadar e fiscalizar, que redundam, porém, em uma tributação mais regressiva, que atinge a todos da mesma forma. Todavia, não sendo possível ao legislador conhecer as condições econômicas do consumidor, o princípio da capacidade contributiva é relativizado, somente sendo alcançado pela via indireta da seletividade e da não-cumulatividade.

Quanto a opção por tributos diretos, em especial os que incidem sobre a renda líquida, existe uma tendência em se prestigiar o princípio da equidade, uma vez que é possível a tributação mais gravosa sobre aqueles que detêm maior capacidade contributiva, podendo o tributo ser utilizado como forma de redistribuição de riquezas. Já os tributos que estão relacionados com o consumo, são considerados de natureza indireta, tendo em vista que não são cobrados diretamente do contribuinte, mas de comerciantes ou indústrias que os acrescentam ao preço do produto e recolhem o valor devido. Nestes tributos existem dois aspectos relevantes: *o do contribuinte de direito*, um agente intermediário que possui o dever de apurar e recolher o tributo, mas não suporta o seu ônus econômico; e *o do contribuinte de fato*, que é aquele que suporta o encargo financeiro do tributo: o consumidor final.

Em diversos países do mundo, os tributos sobre o consumo são unificados, existindo apenas um imposto indireto, que geralmente incide sobre o valor agregado dos produtos. Mais especificamente no Brasil, são diversos os tributos incidentes sobre o consumo, sendo também a competência para sua instituição distribuída entre os diversos entes da Federação, como vimos no segundo tópico deste trabalho.

Assim sendo, a problemática dos tributos indiretos interessa a este estudo, em razão de serem estes os que mais impactam a comercialização de materiais recicláveis, bem como a produção de bens a partir de insumos reciclados. Devido a isso, é possível afirmar que qualquer política tributária de incentivo à reciclagem deverá pautar-se pela consideração aos tributos que gravam o consumo; destacando-se entre estes, o IPI, o ICMS, a Contribuição para o PIS e a COFINS.

Registre-se, que tais tributos são cobrados nas operações mercantis e sobre as receitas das empresas, sendo seu ônus financeiro, como já enfatizado, transferido para o

47 FALCÃO, Maurin Almeida. A reforma tributária brasileira: um enfoque distorcido? In MORHY, Lauro ... [et al.] (org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003, p. 128.

preço cobrado do consumidor final. Em virtude disso, *Caliendo*⁴⁸ esclarece que o aspecto central de preocupação nesses tributos é a busca da neutralidade fiscal nas operações econômicas, a fim de evitar que ocorra o fenômeno da regressividade. De acordo com este autor:

[...] O fenômeno da *regressividade* dos tributos sobre o consumo se explica pelo fato de que estes incidem sobre a renda consumida tão-somente. Em geral, a *renda total* dos agentes econômicos se divide em renda consumida e renda poupada (acumulada) e a proporção entre os dois tipos de renda varia conforme a classe social do agente. Desse modo, teoricamente, a renda poupada das pessoas mais abastadas é maior do que a das pessoas de baixa renda, visto que as necessidades de consumo tendem a diminuir na medida em que aumenta a riqueza disponível. Assim, a tributação sobre o consumo é tendencialmente regressiva, na medida em que incide como [*sic*] mais vigor sobre as classes sociais mais baixas. [...].

Como é possível perceber, os dois mecanismos a serem utilizados contra os efeitos regressivos da tributação direta são a *não-cumulatividade* e a *seletividade*. Com a primeira, objetiva-se evitar o efeito distorcido da incidência tributária em cascata, que gera a concentração econômica; já com a tributação seletiva, reduz-se a regressividade por meio da aplicação de alíquotas menores para produtos essenciais.

Para uma melhor compreensão de como a tributação incide sobre a reciclagem de resíduos sólidos, torna-se pertinente entender a organização da cadeia produtiva que se forma a partir do “lixo”; ou seja, este setor, basicamente, é composto por: pequenos catadores de sucata, que atuam individualmente nas ruas, junto a comerciantes, condomínios ou em “lixões”; depósitos de sucata com espaço físico limitado, no qual é armazenado o material coletado dos catadores individuais, para que posteriormente sejam revendidos; grandes comerciantes de materiais recicláveis, detentores de estrutura suficiente para depositar extensas quantidades de material reciclado e, após processar sua triagem, limpeza, prensagem e enfardamento, revendê-lo; e o reciclador propriamente dito, indústria que promove a transformação da sucata em matéria-prima.

Em outros termos, na organização do processo produtivo do lixo, *na etapa inicial* encontram-se os catadores de sucata, que são pequenos comerciantes autônomos que coletam e revendem material reciclável, não possuindo eles praticamente nenhuma estrutura comercial; de maneira que, muitas vezes, sequer dispõem de espaço físico para

48. CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 158.

armazenar o material coletado, razão pela qual costumam vendê-lo ao final do dia de trabalho. Ressalte-se, que são eles o elo economicamente mais frágil da cadeia produtiva, além de trabalharem em condições insalubres e perigosas.⁴⁹ Por sua vez, é também comum o trabalho infantil, seja individualmente ou mesmo como fonte de auxílio a membro da família que exerça a atividade. Geralmente, esses pequenos catadores de sucata atuam na informalidade⁵⁰, mais por desinformação do que por falta de condições de atuar formalmente. De fato, após o advento da Lei Complementar Nº 123/2006, que tratou da figura do microempreendedor individual, poderiam os referidos comerciantes autônomos (ou, como prevê a legislação, *microempreendedores individuais* – MEI) de sucata, cuja receita bruta anual não ultrapasse o montante de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optar pela sistemática de tributação prevista no artigo 18-A da referida lei. Neste caso, o *quantum* tributário devido pelo microempreendedor é mínimo⁵¹, haja vista sua pequena capacidade contributiva.

Já *na segunda etapa* da cadeia produtiva da reciclagem, encontram-se os pequenos depósitos de sucata, que em geral se enquadram na condição de *microempresa ou empresa de pequeno porte*, também amparados pela Lei Complementar Nº 123/2006 (com a nova redação dada pela Lei Complementar Nº. 139, de 10 de novembro de 2011), pois sendo eles proprietários de pequenas estruturas empresariais, podem optar por beneficiar-se do regime simplificado de tributação estabelecido pela mencionada lei, como *microempresas*, caso sua receita bruta anual seja de até R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); ou como *empresas de pequeno porte*, caso a receita bruta anual seja acima de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e menor ou igual a R\$3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Quanto aos grandes comerciantes de material reciclável, integrantes *da terceira*

49. Sobre esta perspectiva, vide: PORTO, M.F.S.; et al. Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p.1503-1514, nov./dez., 2004.

50. O trabalho “informal” na atual organização capitalista, no âmbito dos catadores de materiais recicláveis, é abordado no trabalho de Bosi. Cf. BOSI, A.P. A organização capitalista do trabalho informal: o caso dos catadores de reciclagem. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, v.23, n.67, p.101-116, jun., 2008. V.tb. PEREIRA, M.C.G.; TEIXEIRA, M.A.C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cad. EBAPE.BR**, v.9, n.3, p. 895-913, Rio de Janeiro, set., 2011; SANTOS, G.O.; SILVA, L..F.F. Os significados do lixo para garis e catadores de Fortaleza (CE, Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.8, n. 16, p.3413-3419, Fortaleza, 2011.

etapa produtiva em análise, por já possuírem maior organização empresarial e grande volume de negócios, geralmente não se enquadram mais como empresas de pequeno porte, motivo pelo qual não fazem *jus* ao regime de tributação simplificado aplicável aos pequenos sucateiros; por conseguinte, estão sujeitos à tributação normal, que compreende todos os tributos federais, estaduais e municipais que forem aplicados. Nesse contexto, saliente-se, em razão de sua relevância econômica e complexidade, a incidência do ICMS, de competência dos Estados e do Distrito Federal, e das contribuições para o PIS e COFINS. No que diz respeito aos recicladores propriamente ditos, assim entendidas as empresas que transformam o material reciclável em matéria-prima a ser empregada na industrialização de novos bens de consumo, estão também em geral sujeitos ao regime normal de tributação. Em síntese, além de todos os tributos aplicáveis aos grandes comerciantes de material reciclável acima referidos, sujeitam-se estes também à incidência do IPI, cujo fato gerador é justamente a industrialização de produtos.

Ainda no tocante ao aspecto da cadeia produtiva da reciclagem, é importante esclarecer que nem sempre existirão as quatro etapas acima mencionadas, visto que é possível, em alguns casos, que o pequeno catador de sucata venda seu produto diretamente ao grande comerciante de recicláveis, eliminando-se, então, a hipótese do pequeno depósito. De igual modo, ocorre a possibilidade de os pequenos sucateiros, já detentores de alguma infraestrutura, trabalharem com a cooperação de familiares ou associados – com a coleta do material reciclável; logo, neste caso, não haveria o primeiro integrante da cadeia produtiva. Além do mais, pode ainda acontecer de o pequeno sucateiro vender diretamente à indústria, sem a intermediação dos comerciantes maiores. Mas, de qualquer forma, é útil a visualização dos quatro componentes de tal cadeia, por permitir uma melhor compreensão de como a incidência dos mencionados tributos indiretos afetam a reciclagem, globalmente, como atividade econômica. Até porque, é a partir desta constatação que se pode verificar de que maneira uma política tributária específica pode tornar a reciclagem mais atraente do ponto de vista da racionalidade

51. Atualmente, o valor mensal pago pelo microempreendedor individual comerciante que não tenha empregados, não promova importações e não contrate serviços de terceiros é de R\$ 33,90, sendo R\$ 32,90 devidos a título de Contribuição Previdenciária e R\$ 1,00 a título de ICMS (nova redação dada pela Lei Complementar n. 139 de 10 de Nov. de 2011).

econômica. Nessa conjuntura, é também relevante o cenário social em que se encontra tal realidade, pois permitirá uma reflexão sobre como utilizar o instrumental tributário para assegurar que as empresas envolvidas adotem práticas ambientalmente corretas e que o desempenho das atividades seja socialmente justo e humanamente digno.

Na época atual, em geral, ainda são relativamente tímidos os posicionamentos das instâncias jurídicas superiores quanto à tributação sobre o setor da reciclagem. Tomemos como exemplo o IPI, pois a questão de que este tributo não incidiria sobre certos processos de reciclagem já foi levantada perante o Poder Judiciário, sob a alegação de que não haveria “transformação” de material, em alguns casos. Especificamente em relação ao papel obtido por meio da reciclagem, entendeu o Superior Tribunal de Justiça que “a fabricação de papelão através de reciclagem de sucata de papel caracteriza industrialização, ensejando o cálculo do IPI na forma do art. 67 do Decreto Nº. 87.981/92 (RIPI).⁵² Nesse contexto, o entendimento exarado pela Corte Superior é pacífico e não gerou maiores controvérsias doutrinárias ou mesmo inconformismo entre os recicladores, que são atualmente conscientes da sujeição à incidência do imposto. Entretanto, o modo como incide o IPI sobre a indústria da reciclagem, particularmente no que se refere à aplicação que é atribuída a este imposto, envolvendo os princípios da seletividade e da não-cumulatividade, merece reflexões.

De fato, o IPI é tributo fundamentalmente regulatório, cuja instituição não visa simplesmente à arrecadação tributária, muito pelo contrário, deve este imposto ser utilizado como instrumento ordinatório, mediante o qual o Estado tem a possibilidade de intervir sobre o domínio econômico; sendo esta razão pela qual não se sujeita o IPI ao princípio da anterioridade tributária. Além disso, o princípio da estrita legalidade de aplicação é também mitigado para este tributo, na medida em que é permitida a manipulação de alíquotas do imposto por ato do Poder Executivo. Ademais, a função regulatória do IPI é cumprida por intermédio da seletividade do tributo, em função da essencialidade dos produtos, em conformidade com o disposto no art. 153, § 3º, da Constituição Federal de 1988. Para *Botallo*⁵³, o mencionado comando normativo, “longe

52. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial n. 388.046/PR, 2ª Turma. Relator: Ministro João Otávio Noronha, em 14/02/2006. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7167741/recursoespecial-resp-388046-pr-2001-0173956-7-stj/inteiro-teor>> Acesso em 12 set 2010.

de outorgar mera opção ao legislador ordinário, comete-lhe um dever ao qual ele não pode furtar-se no exercício de sua competência tributária. Trata-se, assim, de verdadeiro ‘poder/dever’.”

Assim sendo, reiteramos que a seletividade consiste na imposição de alíquotas diferenciadas em função da essencialidade do produto, com tributação mais gravosa para os produtos supérfluos e menos onerosa para os essenciais. Contudo, a aplicação do referido princípio à reciclagem ainda é bastante reservada, o que se pode constatar mediante análise das alíquotas do IPI atualmente vigentes para os insumos obtidos a partir da reciclagem, assim como do produto final fabricado com matéria-prima reciclada. Então, as aparas e desperdícios de papel destinados à reciclagem constam como “não tributados” na tabela do IPI⁵⁴, sendo certo presumir que para a legislação federal equiparam-se a matéria-prima bruta (não industrializada). Já com relação à pasta utilizada como insumo para a fabricação de papel, produto que já deriva de um processo de transformação, tanto as pastas oriundas de madeira quanto as advindas do papel reciclado, são tributadas à alíquota de zero por cento. Logo, não há diferença na tributação do produto final em função da matéria-prima empregada, sendo a partir dessa perspectiva que são considerados os vários materiais (plástico, nafta, alumínio etc.) que podem ser discutidos nessa seara jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, observamos que o processo de urbanização é um fenômeno social que precisa ser constantemente repensado, para as devidas adequações, fundamentalmente, às realidades sociais e culturais contemporâneas, devendo então ser interpretado a partir de perspectivas propostas por juristas, sociólogos, historiadores, planejadores, economistas, entre outros profissionais com atuação na área do urbanismo.

53. BOTALLO, Eduardo Domingos. O Imposto sobre Produtos Industrializados na Constituição e no Código Tributário Nacional. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.), **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 944.

54. Cf. BRASIL. Decreto n. 6.006, de 28 de dezembro de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d6006.htm Acesso em 19 ago 2010.

De forma que concluímos este estudo entendendo que a política de desenvolvimento urbano deve ser destinada no sentido de possibilitar o desenvolvimento sustentável, objetivando o atendimento das necessidades fundamentais das gerações presentes e futuras. Em outras palavras, a proposta seria a compreensão do desenvolvimento urbano como uma política social que materialize os direitos humanos, garantindo à pessoa humana uma vida digna; sendo que, para o adequado desenvolvimento desse empreendimento, são necessárias medidas formuladas e implementadas com a participação popular, voltadas para o meio ambiente saudável, combatendo as causas da pobreza, propondo novos padrões de produção e consumo sustentáveis. Nesse sentido, constatamos que a política urbana tem por escopo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo assim o bem-estar de seus habitantes, devendo tal avanço ser interpretado como o efetivo exercício do direito à cidade.

Desse modo, entendemos que as funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de maneira plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana; até porque, a previsão constitucional do art. 182 serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que resultem em situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Logo, enquanto estes indivíduos não tiverem acesso à moradia, transporte público, *saneamento básico*, saúde, educação, segurança, trabalho digno, entre outros direitos, não há como reconhecer que a cidade esteja atendendo à sua função social.

Quanto à questão da atual sistemática política adotada para a gestão integrada dos resíduos sólidos, verificamos que esta proposta reclama bem mais que a simples implantação de eficientes sistemas de coleta, tratamento e disposição do lixo; sendo, também, imprescindível a concessão de atenção aos padrões estabelecidos na cadeia de produção e consumo, notadamente quanto ao estímulo à reciclagem por meio da tributação incidente sobre o consumo. Ademais, é igualmente preciso incentivar o desenvolvimento de uma consciência que objetive a redução da geração da periculosidade dos resíduos e, concomitantemente, o aumento do seu aproveitamento; nesta ótica, evidencia-se, dentre os objetivos apresentados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, a promoção de medidas de aspecto operacional, exteriorizada por intermédio da articulação entre as diferentes esferas do Poder Público, e destas com o

setor empresarial, tudo isso com o propósito de promover a cooperação técnica e financeira para que a concretização de tal gestão. Mais especificamente em uma dimensão social, verificou-se que o diploma legislativo supramencionado busca a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, destacando-se os atuais incentivos no âmbito da tributação sobre o setor da reciclagem.

Portanto, é possível afirmar que a atual proposta de *Gestão Integrada de Resíduos Sólidos*, previsto na Lei Nº. 12.305/2010, é uma disciplina associada ao controle, produção, armazenamento, recolhimento, transferência e transporte, processamento, tratamento e destino final dos resíduos, em harmonia com os mais adequados princípios de preservação da saúde pública, conservação dos recursos, estética e outros preceitos ambientais. Assim, reiteramos que a gestão de resíduos sólidos envolve uma inter-relação entre aspectos jurídicos, administrativos, tributários, financeiros e de planejamento, cujas soluções são interdisciplinares, envolvendo ciências e tecnologias, provenientes do direito, economia, engenharia, sociologia, geografia, saúde pública, demografia, conservação, entre outras áreas de conhecimento.

Foi também concluído que, diante da atual situação de um número significativo de municípios brasileiros que ainda devem se adqur com relação ao destino final dos resíduos sólidos, é necessário urgentemente por em prática um efetivo plano de gestão ambiental para nossas cidades; sendo que isso inclui, não apenas educar e conscientizar a população de um modo geral, mas fazer cumprir nossa atual legislação que disciplina a matéria dos resíduos sólidos, envolvendo a coleta seletiva do lixo, a reciclagem, a correta destinação final do lixo, a gestão compartilhada, entre outros importantes instrumentos, para que então seja possível caminharmos rumo à uma cidade sustentável. De maneira que, defendemos que na Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, deverá haver um levantamento da situação atual do sistema de limpeza urbana de cada município, especificamente, com um diagnóstico das alternativas mais viáveis, como também com o consequente estabelecimento de ações e diretrizes (sobre aspectos ambientais, jurídicos, econômicos, administrativos, técnicos, sociais, entre outros) direcionadas para todas as fases da gestão dos resíduos sólidos, desde a sua geração até a disposição final. Neste contexto, lembramos o papel que tem a sociedade, pois, além da consciência ambiental que deve criar, precisa igualmente sensibilizar o poder público municipal no sentido de

que seja elaborado o Plano Local de Resíduos Sólidos, para que possa ser efetivamente posto em prática, como bem determina a legislação federal que trata dessa matéria.

Por fim, diante de toda essa situação exposta, com destaque na problemática do modo como vivem os catadores de resíduos sólidos, até porque isto é bastante notório em inúmeras cidades de nosso país, concluímos compreendendo pela necessidade de um efetivo gerenciamento dos resíduos sólidos que seja mais direcionado para o aspecto da sustentabilidade econômica e ecológica, promovendo assim a devida inclusão social dessas pessoas, bem como dando uma destinação final aos resíduos dentro dos padrões ambientais e sanitários adequados. Realmente, a pertinência desse propósito é de extrema relevância, pois, além dos inegáveis benefícios para o meio ambiente e para as futuras gerações, tal estratégia igualmente garantiria a geração de renda, trabalho e sustentabilidade. Nesse sentido, destacamos a finalidade do art. 44 da Lei Nº. 12.305/2010, que trata da *concessão de incentivos tributários, financeiros e creditícios como instrumento de políticas públicas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal*. Logo, os destinatários destes incentivos, que estão elencados no inciso I do referido artigo, são as indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; por conseguinte, a partir dessa disposição legal, não há como pensar a gestão de resíduos no país sem considerar a temática da reciclagem. Ademais, em virtude de sua relevância no contexto de qualquer política pública relacionada a resíduos sólidos, fica patente que a necessidade da adoção e consequente aprimoramento de uma efetiva política tributária voltada ao estímulo desta atividade econômica, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BALDEZ, M. **Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Fase, 1986.

BAUMAN, Zigmund. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BOGÉA, M. **Cidade errante**: arquitetura em movimento. São Paulo: SENAC, 2009.

BOSI, A.P. A organização capitalista do trabalho informal: o caso dos catadores de reciclagem. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, v.23, n.67, p.101-116, jun., 2008.

BOTALLO, Eduardo Domingos. O Imposto sobre Produtos Industrializados na Constituição e no Código Tributário Nacional. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.),

Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil.** 2010. Disponível em: <[HTTP://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br](http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br)>. Acesso em: 2 abr.2011.

BRASIL. **Decreto n. 6.006, de 28 de dezembro de 2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d6006.htm>. Acesso em: 19 ago. 2010.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso Especial n. 388.046/PR, 2ª Turma. Relator: Ministro João Otávio Noronha, em 14/02/2006. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7167741/recursospecial-resp-388046-pr-2001-0173956-7-stj/inteiro-teor>>. Acesso: em 12 set. 2010.

BRASIL. **Guia para Elaboração de Gestão de Resíduos Sólidos.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, 2011. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso: em 28 set. 2013.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente.** Resolução CONAMA Nº 5, de 05 de Agosto de 1993. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso: 28 set. 2013.

BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito:** uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CATÃO, M. O. **Direito:** transplante de órgãos humanos e direitos de personalidade. São Paulo: Madras, 2004.

_____. **Genealogia do Direito à Saúde:** uma reconstrução de saberes e práticas na modernidade. Campina Grande: EDUEPB, 2011.

DANTAS, M. G. A. **Planejamento Urbano & Zoning:** flexibilidade do modelo de zoning para a competitividade das cidades. João Pessoa: UFPB, 2003.

DELEUZE, G. Um Nono Cartógrafo. In: **Foucault.** Trad. Claudine San't Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 2005.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e exclusão social:** pobreza, empregado, estado e o futuro do capitalismo. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FALCÃO, M. A. A reforma tributária brasileira: um enfoque distorcido? In MORHY, Lauro ... [et al.] (org.). **Reforma tributária em questão.** Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

FARIA, J. E. (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.** São Paulo: Malheiros, 1998.

FERNANDES, E. **Direito do urbanismo**: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FOUCAULT, M. O nascimento da medicina social. In: _____. **Microfísica do poder**. Trad. Roberto Machado. 4.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

_____. **Vigiar e punir**: o nascimento da prisão. 17. ed. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

GOUVÊA, L.A. **Biocidade**: São Paulo: Nobel, 2002.

GRAU, E.R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

HOFLING, E.M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. SCIELO Brasil. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 11.11.2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/noticias/noticia-visualiza.php?id_noticia=1691&id-pagina=1>. Acesso em: 8 abr.2011.

_____. **Dados do Censo Demográfico 2000-2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <<HTTP://www.limpabrazil.com/site/lixo-problema-de-todos/>> Acesso em: 13.11.2013.

IVO, A.B.L. **A conversão do social**: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. SCIELO Brasil. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a07v18n2.pdf>>. Acesso em: 11.11.2013.

KRELL, J.A. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**. ano 36, n.144, p. 239-260. out./dez. 1999. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/vil/principal.htm>>. Acesso em: 25.08.2013.

LAGO, L. C. **Desigualdades e segregação na metrópole**: O Rio de Janeiro em tempo de crise, Rio de Janeiro: Revan, 2000.

LEBRÃO, R.M. Federalismo e políticas sociais na Constituição de 1988. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C.E.F (Orgs.). **Federalismo Fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Trad. Sergio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LIMA, J.D. **Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. João Pessoa: [s.n.], [201-].

MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: _____. ARANTES, O; VAINER, C. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MAYER, R. M. P. Segregação espacial. In: BLAY, E. A. (org.) **A luta pelo espaço**: textos de sociologia urbana. Petrópolis: Vozes, 1978.

MENEZES, R. R. et al. Reciclagem de resíduos: uma alternativa para o desenvolvimento sustentável. In: LIRA, W.C. *et al.* (Orgs.). **Sustentabilidade**: um enfoque sistêmico. Campina Grande: EDUEPB, 2007.

MOORE, J. B. **Injustiça**. Brasília: Brasiliense, 1987.

MORAIS, J. L. B. **Do direitos social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MORAIS, A. **Direito Constitucional**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, C. C. **A cidade contemporânea**: entre a tabula rasa e a preservação – cenários para o Porto do Rio de Janeiro. São Paulo: UNESP, 2004.

MUMFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. Trad. Neil R. da Silva. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **A cultura das cidades**. Trad. Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

PEREIRA, M.C.G.; TEIXEIRA, M.A.C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cad. EBAPE.BR**, v.9, n.3, p. 895-913, Rio de Janeiro, set., 2011.

PORTO, M.F.S.; et al. Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p.1503-1514, nov./dez., 2004.

PROJETO COLETA SOLIDÁRIA. Rio de Janeiro – 2011. Disponível em: <<http://coletaseletiva.inea@gmail.com>>. Acesso em: 8 abr. 2011.

SANT'ANNA, M.S. Planejamento Urbano e Qualidade de Vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, A.A.; DI SARNO, D.C.L. (coords). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, G.O.; SILVA, L.F.F. Os significados do lixo para garis e catadores de Fortaleza (CE, Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.8, n. 16, p.3413-3419, Fortaleza, 2011.

SILVA, J. C. A. Favelas e meio ambiente urbano. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (coords). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. (Tese de Doutorado) São Paulo: FAUUSP, 1999.

SMOLKA, M. Velhas novidades na agenda do Banco mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, M. F. (Org). **O novo Brasil urbano**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

_____.; FURTADO, F. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumento de intervenção urbana (progressista), **Revista Espaço e Debates**, ano XVI, n.39, 1996.

VEIGA, J. E. **A emergência socioambiental**. São Paulo: SENAC, 2007.

VALLE, C. E.; LAGE, H. **Meio ambiente**: acidentes, lições, soluções. São Paulo: SENAC, 2003.

*Trabalho enviado em 16 de março de 2014.
Aprovado em 09 de abril de 2014.*