

**Entre a ação e a inércia estatal: a alocação de recursos orçamentários na gestão dos resíduos sólidos pela Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB à luz do direito à cidade**

*Between action and state inertia: the allocation of budget resources in solid waste management by the Municipal City Hall of Santa Rita-PB in the light of the right to the city*

Mariana de Souza Alves Meireles\*  
Fernando Joaquim Ferreira Maia\*\*

**Resumo:** Este estudo irá tratar da relação dúbia existente entre a ação e a inércia estatal no que se refere à alocação de recursos públicos em empresas de coleta de lixo e a ausência de investimentos em cooperativas de reciclagem que praticam economia solidária. Para isso, avaliam-se as políticas públicas relacionadas à gestão de resíduos sólidos no município de Santa Rita-PB bem como a qualidade do gasto na alocação de recursos orçamentários. O problema fundamental que se coloca é se a alocação dos recursos públicos está alinhada aos preceitos do direito à cidade e se são oferecidas condições para que a cooperativa desenvolva seu trabalho de forma eficiente. A linha metódica e metodológica assume a direção da crítica de David Harvey aos processos de exclusão social provocados pela extração de mais-valor da força de trabalho e pela alocação dos excedentes de capital na cidade. Basicamente serão utilizados livros, artigos e legislação como instrumentos de pesquisa. Investigar-se-á, como hipótese, até que ponto os gastos públicos e o desenvolvimento de políticas públicas no que diz respeito à gestão de resíduos sólidos no município de Santa Rita-PB têm atendido aos preceitos do direito à cidade.

**Palavras-chave:** Gestão de Resíduos Sólidos; Políticas Públicas; Gasto Público; Direito à Cidade.

**Abstract:** This study will address the dubious relationship between action and state inertia regarding the allocation of public resources in garbage collection companies and the absence of investments in recycling cooperatives that practice solidarity economy. For this, public policies related to solid waste management in the municipality of Santa Rita-PB are evaluated, as well as the quality of expenditure

\* Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Bacharel em Direito.

\*\* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ/UFPB. Professor Associado do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

**Submissão:** 02.03.2022. **Aceitação:** 21.03.2023.

in the allocation of budgetary resources. The fundamental problem that arises is whether the allocation of public resources is aligned with the precepts of the right to the city and whether conditions are offered for the cooperative to develop its work efficiently. The methodical and methodological line assumes the direction of David Harvey's criticism of the processes of social exclusion caused by the extraction of surplus value from the labor force and by the allocation of surplus capital in the city. Basically, books, articles and legislation will be used as research instruments. It will be investigated, as a hypothesis, to what extent public spending and the development of public policies with regard to solid waste management in the municipality of Santa Rita-PB have met the precepts of the right to the city.

**Keywords:** Solid Waste Management; Public Policies; Public Spending; Right to the City.

## Introdução

No senso comum, existe a ideia de que dar destinação a resíduos sólidos é “jogar fora”. Essa expressão popular demonstra uma deficiência da percepção do planeta Terra como o único habitável pela espécie humana. Como se pode falar em “jogar fora” quando todos os resíduos produzidos continuam dentro do meio ambiente?

A produção e a destinação de resíduos sólidos é um dos grandes problemas ambientais que precisam ser enfrentados com urgência pela espécie humana. O sistema produtivo e o estilo de vida da população tornam a situação cada vez mais grave, pois são produzidos mais resíduos do que a humanidade e o planeta são capazes de gerir ou absorver.

A pandemia de Covid-19 agravou ainda mais esse cenário, já que aumentou o uso de produtos descartáveis e a produção de resíduos hospitalares, ao mesmo tempo que dificultou a coleta seletiva e o trabalho das cooperativas de reciclagem.

O espaço público não se esgota no Estado, por isso, em que pese sua constituição como associação (pessoa jurídica de direito privado), é importante notar que a Cooperativa dos Catadores e das Catadoras de Reciclagem de Marcos Moura (COOREMM) se enquadra na classificação de entidades pertencentes ao setor público não estatal, também denominado terceiro setor, que se classifica dessa maneira em virtude de suas finalidades, estando entre o Estado e o mercado ao desenvolver atividades sociais e econômicas sem fins lucrativos, pautando-se pelo interesse da coletividade.

Por desenvolver atividades que interessam à coletividade ao promover caros valores socioambientais e por necessitar de recursos que viabilizem o exercício pleno de suas atividades, a COOREMM faz jus ao recebimento de investimentos públicos e privados bem como ao acesso a linhas diferenciadas de créditos e incen-

tivos previstos nas políticas públicas voltadas a cooperativas que desenvolvam atividades semelhantes.

A escolha de realizar um estudo tendo a COOREMM como exemplo, uma cooperativa que desenvolve suas atividades na cidade de Santa Rita-PB, justifica-se pela importância do município no contexto paraibano, pois trata-se da terceira maior cidade do estado em termos populacionais, o que faz com que essa cidade tenha uma função muito relevante na região metropolitana de João Pessoa. Além disso, pauta-se na tentativa de relacionar teoria e prática.

Soma-se a isso o fato da autora desse trabalho ter vivido grande parte da sua vida na cidade de Santa Rita, tendo observado em sua vivência que a gestão de resíduos é um grande problema social, econômico e ambiental enfrentado pelo povo santa-ritense, o que traz um grande destaque para o trabalho realizado pela cooperativa, em que pese a inexistência de apoio governamental por meio de políticas públicas específicas ou por meio da alocação de recursos orçamentários para a cooperativa.

Diante desse cenário, o objetivo deste estudo é tratar da relação dúbia existente entre a ação e a inércia estatal no que se refere à alocação de recursos públicos em empresas de coleta de lixo e a ausência de investimentos em cooperativas de reciclagem que praticam economia solidária.

Para isso, neste trabalho, serão avaliadas as políticas públicas relacionadas à gestão de resíduos sólidos no município de Santa Rita-PB bem como a qualidade do gasto na alocação de recursos orçamentários. Nesse sentido, o problema fundamental que se coloca é se a alocação dos recursos públicos está alinhada aos preceitos do direito à cidade.

Investigar-se-á, como hipótese, até que ponto os gastos públicos e o desenvolvimento de políticas públicas no que diz respeito à gestão de resíduos sólidos no município de Santa Rita-PB têm atendido aos preceitos do direito à cidade.

## **1. Políticas públicas e marco legal sobre a gestão de resíduos sólidos no município de Santa Rita-PB**

A gestão de resíduos sólidos envolve tanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como os direitos sociais e econômicos da população que está envolvida na cadeia de reciclagem, como é o caso das cooperativas de catadores. A salvaguarda dos direitos de terceira dimensão e a concretização dos direitos sociais é um dilema que precisa ser enfrentado no contexto da teoria do direito.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se enquadra na classificação de direitos de terceira dimensão. É preciso deixar claro que isso não se confunde com normas programáticas de eficácia limitada. E mesmo as

normas de eficácia limitada, apesar de dependerem de ações institucionais, não são ineficazes.

O direito ao trabalho e o consequente acesso à cidadania que dele provém estão inseridos no rol de direitos sociais, econômicos e culturais classificados como direitos de segunda dimensão, que também enfrentam, muitas vezes, dificuldades para serem implementados, quase sempre sob o argumento da “reserva do possível”.

De acordo com Sarlet (2007), a efetivação dos direitos sociais está quase sempre relacionada à “reserva do possível”, conceito jurídico que surgiu na década de 1970, na Alemanha, concernente à disponibilidade efetiva de recursos e à possibilidade jurídica de disposição desses recursos por parte do Estado. Essa disponibilidade engloba as decisões governamentais e parlamentares que se concretizam no orçamento público.

Nesse ínterim, de acordo com Bucci (2006, p. 3): “A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”.

Na conjuntura da necessidade de se enfrentar a pesquisa sobre a efetivação da gestão de resíduos sólidos sob o prisma das políticas públicas e da efetivação de direitos, nasce a necessidade de se dedicar também ao estudo das cooperativas, da economia solidária e do pluralismo produtivo, que, apesar de fundados na CRFB/88, implicam a compreensão de conceitos e ferramentas estranhos ao mundo jurídico, pois envolvem acepções históricas e sociais, categorias econômicas e saberes coletivos que não se restringem nem podem ser abarcados pela ciência jurídica.

Ainda segundo Bucci (2006), não há exatamente um conceito jurídico para políticas públicas, mas deve haver uma metodologia jurídica para políticas públicas que se traduza na descrição, na compreensão e na análise de políticas públicas, de modo a conceber formas e processos jurídicos que correspondam a essas políticas e à metodologia jurídica deste trabalho.

Focando numa perspectiva de metodologia jurídica para políticas públicas que permita uma melhor compreensão destas, inicia-se a análise do contexto santa-ritense pelo levantamento do marco legal acerca da gestão de resíduos, o que se passará a fazer nas linhas a seguir.

No contexto do ordenamento jurídico brasileiro, o marco legal de maior destaque para a gestão de resíduos sólidos é a Lei nº 12.305/10, conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A lei aborda e define as diretrizes a serem utilizadas na maneira como o Brasil lida com o “lixo”, ao mesmo tempo que ordena que o gerenciamento dos resíduos seja pautado no controle social, que, segundo previsão de seu art. 3º, inciso VI, pode ser definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A definição jurídica de resíduos sólidos pode ser extraída do que consta no inciso XVI do art. 3º da PNRS, que diz que os resíduos sólidos são:

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010).

O art. 6º da PNRS institui os princípios que a norteiam, dentre os quais se destaca, para a análise realizada neste trabalho, o da visão sistêmica, que assegura que, na gestão dos resíduos sólidos, sejam consideradas as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública.

Isso implica a necessidade de que a tomada de decisão no contexto dos resíduos sólidos seja fundamentada em evidências multidisciplinares que atendam às necessidades amplas do meio ambiente, da sociedade, da cultura dos povos, das finalidades econômicas da gestão pública, acompanhando o avanço da tecnologia e promovendo saúde pública de acordo com essa visão sistêmica.

Ainda no contexto dos princípios norteadores da PNRS instituídos no art. 6º, merece destaque o inciso VIII, que assevera que o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável deve ser considerado um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.

A seção IV da PNRS estabelece que terão prioridade no acesso a recursos da União ou por ela geridos os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

No âmbito municipal, foi aprovada na cidade de Santa Rita-PB, no ano de 2014, a Lei nº 1.643/2014, que dispõe sobre objetivos, instrumentos, princípios e diretrizes para a gestão integrada de resíduos sólidos no município e dá outras providências. A aprovação dessa lei é consequência das exigências trazidas no

bojo da PNRS, que determinou que, para o recebimento de recursos da União, os estados e municípios deveriam obrigatoriamente se adequar aos seus preceitos.

Entretanto, apesar da sanção da lei municipal, no plano fático, percebem-se muitas dificuldades na efetivação prática do que está legislado. O art. 5º, inciso X, preceitua a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis como diretriz geral para a gestão integrada de resíduos sólidos na cidade de Santa Rita-PB, o que ficará mais claro na discussão realizada no tópico 3 sobre a qualidade do gasto realizado pela Prefeitura Municipal da cidade (SANTA RITA, 2014). Ainda no contexto da Lei Municipal nº 1.643/2014, o art. 5º, inciso XVI vai estabelecer como diretriz geral para a gestão integrada dos resíduos no município a participação da sociedade no planejamento, formulação e implementação das políticas públicas, na regulação, fiscalização, avaliação e prestação de serviços por meio das instâncias de controle social.

Para melhor compreensão do dispositivo contido no inciso XVI do art. 5º da Lei Municipal nº 1.643/2014 e para entender a debilidade do controle social, é preciso analisar a definição de políticas públicas, que, segundo Bucci (2006, p. 38), “[...] são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Dentro desse conceito de política pública, merece destaque, pela ótica deste trabalho, a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, o que representa, na análise do gasto público, que a coleta de resíduos pode ser considerada uma política pública, já que o meio ambiente e tudo que o envolve estão contidos na noção de objetivos socialmente relevantes.

Por sua vez, a existência de marcos normativos federais, estaduais e municipais relativos ao tema e o empenho de orçamento público em virtude de determinação legal para a coleta de resíduos faz com que esta seja politicamente determinada.

De acordo com a definição de Fernando Aith (2006, p. 232), “[...] considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”.

Sob essa perspectiva, fica evidente a necessidade de se dedicar ao estudo das políticas públicas relacionadas à coleta de lixo e à gestão de resíduos sólidos, seja porque englobam o direito humano de longo prazo mais essencial à vida, que é o direito ao meio ambiente, seja porque a coleta de resíduos tangencia a realidade da economia solidária vivenciada nas cooperativas de reciclagem espalhadas por todo o país, que representam a consolidação do Estado Democrático de Direito na medida em que são uma externalidade da racionalidade solidária constitucional.

## 2. Gestão de resíduos sólidos sob a ótica do direito à cidade

Conforme constatado anteriormente, é competência dos municípios gerirem e destinarem adequadamente recursos financeiros oriundos da União na gestão de resíduos sólidos. Para melhor compreensão de quais fatores devem nortear a destinação desses recursos, é importante conhecer o que preceitua o direito à cidade.

Pensar as soluções dos grandes problemas ambientais modernos exige necessariamente a reflexão sobre as atitudes locais que têm consequências globais. Por esse motivo, refletir sobre os resíduos sólidos urbanos implica a reflexão sobre as cidades que se desejam. Nesse sentido, David Harvey (2012, p. 74) afirma que:

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos que desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

Isso implica dizer que pensar a cidade que se quer é também pensar novos modos de viver, sendo a economia solidária vivenciada no cooperativismo um desses modos, visto que valoriza a autogestão e fomenta a cidadania. Apesar de parecerem coisas teoricamente separadas, o cooperativismo, a gestão de resíduos sólidos e o direito à cidade são saberes interligados que se complementam.

Os problemas relacionados aos resíduos sólidos são intensificados quanto maior for o conglomerado urbano. Pensar cidades inteligentes e sustentáveis exige a reflexão necessária para gerir esses resíduos. O cooperativismo, por sua vez, é uma maneira encontrada por parcela dos cidadãos de se organizarem para enfrentar os conflitos urbanos que têm por palco a cidade.

O direito à cidade, inclusive, não se desvincula do direito à cidadania, afinal, envolve não só o direito de ocupar a cidade, mas também o direito de nela viver participando ativamente da formação da cidade que se quer e da tomada de decisões. A autogestão praticada em empreendimentos de economia solidária, como é o caso das cooperativas, é um microcosmo da cidadania democrática, que deveria ser amplamente vivenciada nas cidades.

Nesse ínterim e por todo o exposto, é possível compreender que o conceito de direito à cidade não é algo estanque. Nas palavras de Bianca Tavolari (2016, p. 102):

Também mostra que, nesse momento, “direito à cidade” não é uma categoria nativa, ou seja, não é mobilizado por quem protesta. É muito mais uma tentativa de organizar lutas fragmentadas num denominador comum, de ampliar pautas específicas para um contexto mais abrangente com objetivos políticos não imediatos, de dar um sentido à apropriação dos espaços da cidade e das lutas por direitos, na tentativa de traduzir mudanças na cultura política dos movimentos sociais urbanos.

A COOREMM se destaca pelo trabalho desenvolvido também porque desenvolve seus trabalhos na periferia da cidade de Santa Rita, e a periferia das políticas públicas, o que leva à necessidade de se refletir sobre a nova centralidade periférica, que consiste na construção de um novo modo de viver o urbano marcado pela luta para que a periferia se afirme como o centro.

Dentro dessa perspectiva de centralidade periférica, cabe dizer que há diversas formas de solidariedade complexas e invisíveis na periferia. A organização de catadores em cooperativas de reciclagem é apenas uma delas, a qual tem destaque neste trabalho.

A coleta de resíduos é uma das demonstrações da economia urbana, marcada pela produção e reprodução em setores estratégicos, dentre os quais se enquadra o meio ambiente, além da moradia, da produção de alimentos, plataformas de serviço, cuidados e outros.

No caminho de pensar uma racionalidade socioeconômica e não só econômica, nota-se que, dentro da economia de mercado, os resíduos sólidos são um empecilho para o desenvolvimento socioambiental da cidade. Na perspectiva da valorização da economia urbana e solidária, do direito à cidade e do cooperativismo, a coleta de resíduos sólidos se constitui como uma atividade estratégica para a promoção da sustentabilidade social e ambiental.

A dinâmica de mercado naturalmente é marcada pelo individualismo, o que repercute na vida em sociedade. A solidariedade social é difícil de concretizar porque, a cada dia, a vida das pessoas numa sociedade de consumo é voltada para si e para a satisfação dos próprios desejos, por isso os espaços de coesão política e de compartilhamento de reciprocidades são desestimulados. Em virtude disso, David Harvey (2014, p. 27) adverte:

Vivemos em uma época em que os ideais dos direitos humanos passaram para o primeiro plano tanto política quanto eticamente. Dedicam-se muita energia política na promoção, defesa e articulação de sua importância na construção de um mundo melhor. Na maior parte, os conceitos em vigência são individualistas e baseados na propriedade, e, como tais, em nada contestam a lógica de mercado hegemônica liberal e neoliberal. Afinal, vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar. Contudo, há ocasiões em que o ideal dos direitos humanos



assume uma forma coletiva, como quando os direitos de trabalhadores, mulheres, gays e minorias adquire maior importância (um legado do já antigo movimento trabalhista norte-americano e, por exemplo, do Movimento pelos Direitos Civis nos Estados Unidos da década de 1960, que foi coletivo e de ressonância global). Houve momentos em que essas lutas pelos direitos coletivos alcançaram resultados importantes.

Por isso, a coleta de resíduos sólidos feita por catadores organizados em cooperativas tem uma força duplamente contra-hegemônica, pois ao mesmo tempo que representa a luta pela resolução de um enorme problema ambiental (que são os resíduos), representa também um epicentro de resistência solidária materializado na vivência da cooperativa, que comprova que é possível pensar em outras formas de organização social e econômica mesmo em meio a um contexto individualista e baseado na propriedade.

Todo esse apanhado de ideias que fundamentam a atividade prática da cooperativa, desde a noção de cooperação entre os trabalhadores até a ideia de viver de uma forma compatível com o respeito ao meio ambiente, estão permeadas e se entrelaçam com os preceitos de direito à cidade, que, na definição de David Harvey (2014, p. 28), é:

[...] muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados.

Por essa acepção, pode-se inferir que analisar políticas públicas e avaliar a destinação dos recursos públicos no contexto da cidade é também um direito humano imperioso, uma vez que são esses instrumentos políticos jurídicos que permitem mudar e reinventar a cidade. Desse modo, pode-se chegar à conclusão de que a destinação de recursos públicos por meio das políticas públicas é uma forma de efetivar o direito à cidade.

### **3. Avaliação da qualidade do gasto: o mau uso do dinheiro público: reflexões sobre as despesas com coleta de lixo na cidade de Santa Rita-PB e a não alocação de recursos públicos na COOREMM**

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) surgiu em 1996, sendo uma unidade vinculada à Secretaria Nacional de Saneamento que faz parte do Ministério de Desenvolvimento Regional. Até os dias de hoje, é um

importante instrumento de transparência e controle social no que se refere ao uso de recursos públicos no saneamento básico.

Atualmente, o SNIS publica seus diagnósticos divididos em três eixos temáticos distintos: serviços de água e esgoto; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e manejo de resíduos sólidos. O presente trabalho dedicará atenção aos dados relativos aos resíduos sólidos no ano de 2019, que são os publicados mais recentemente.

Segundo dados extraídos do SNIS (2019), na Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB, o órgão responsável pela gestão dos resíduos sólidos é a Secretaria de Infraestrutura, Serviços e Obras Públicas, que tem sua natureza jurídica vinculada à administração pública direta. A incidência de despesas com resíduos sólidos urbanos (RSU) no município de Santa Rita é de 8,33% do montante de todas as despesas praticadas pelo município, e esse índice foi 100% aplicado em empresas contratadas.

Ainda de acordo com os dados publicados pelo SNIS (2019) em Santa Rita-PB, as despesas per capita com RSU foram de R\$ 159,08 por habitante, o que é considerado um valor muito alto, ultrapassando a média nacional, que é de R\$ 137,33, e a média da região nordeste, que é de R\$ 126,66 por habitante.

Além de pagar caro pela coleta de resíduos, pode-se asseverar que a Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB é pouco eficiente na coleta, já que, de acordo com os dados do SNIS (2019), a massa de resíduos domiciliares e resíduos públicos da limpeza urbana coletada per capita em relação à população total atendida é de apenas 0,78 kg por habitante por dia, o que mais uma vez fica abaixo da média nacional, pois “relativo às quantidades de resíduos sólidos urbanos, o diagnóstico revelou que a massa de resíduos domiciliares e públicos coletados no ano de 2019 resultam no indicador médio de coleta per capita brasileiro de 0,99 kg/hab./dia” (SNIS, 2019, p. 22).

Outro dado que chama atenção é o fato de não haver nenhum servidor público empenhado no manejo de resíduos, ou seja, os dados mostram que há 100% de incidência de empregados de empresas contratadas no total de empregados no manejo. Isso significa dizer que 100% da coleta de resíduos sólidos urbanos do município de Santa Rita é terceirizada.

A taxa de recuperação de recicláveis é baixíssima, ficando aquém das médias estadual e nacional. A taxa de recuperação de recicláveis em relação à quantidade de RDO (resíduo domiciliar) e RPU (resíduo público urbano), no município de Santa Rita, é de apenas 0,20%. Nesse mesmo contexto, constatou-se que a massa recuperada per capita é de apenas 0,67 quilos por habitante ao ano.

Esses dados deixam clara a necessidade de se pensar maneiras mais eficientes e sustentáveis de gerir os recursos públicos voltados para a limpeza urbana, já que, no caso da gestão dos resíduos sólidos no município de Santa Rita-PB, não se pode alegar escassez de recursos para o atendimento das demandas sociais e econômicas da cooperativa, considerando os vultuosos gastos depreendidos com as empresas de coleta de lixo.

Vê-se então a adoção de um comportamento político e econômico em detrimento de um comportamento que deveria ser político e jurídico por parte da gestão municipal, já que fomentar as atividades da cooperativa através de investimentos públicos significa cumprir os preceitos jurídicos consagrados constitucionalmente e que reverberam sua força normativa por todo o ordenamento jurídico, como é o caso, por exemplo, do princípio do controle social previsto no art. 3º, inciso VI da PNRS e no art. 5º, inciso XVI da Lei Municipal nº 1.643/2014.

Juridicamente, esses investimentos públicos podem ser viabilizados através das ferramentas previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre os quais se destaca especialmente o que prevê o art. 18, inciso II, parágrafo 1º, que determina que a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos são requisitos para que o Distrito Federal e os municípios tenham acesso a recursos da União, devendo ser priorizados no acesso a esses recursos os Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Desse modo, fica evidente que é obrigação dos municípios firmar contratos e parcerias com as cooperativas e outras formas de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas de baixa renda como condição para que acessem recursos federais direcionados à gestão de resíduos sólidos.

Quando se trata da efetivação de direitos sociais, o Poder Executivo está sempre condicionado à lógica da disponibilidade dos meios, entretanto a situação específica da Prefeitura de Santa Rita-PB deixa claro que o cerne do problema não é a escassez de recursos, mas a falta de alinhamento dos atos da gestão municipal às políticas públicas do setor e aos preceitos constitucionais.

Isso vai de encontro ao argumento quase sempre utilizado para que não se efetivem os direitos sociais: a reserva do possível. Segundo Sarlet (2007, p. 189), a reserva do possível tem uma dimensão tríplice, pois envolve:

[...] a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias,

orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade. Todos os aspectos referidos guardam vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramental para a garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional.

Confrontando a dimensão tríplice da reserva do possível com os valores gastos pela Prefeitura de Santa Rita com a coleta de resíduos, pode-se perceber que, no caso do município em análise, há a disponibilidade fática dos recursos para efetivação dos direitos fundamentais, já que a prefeitura tem um gasto de R\$ 159,08 por habitante com resíduos sólidos urbanos, valor maior do que a média nacional.

Quanto à disponibilidade jurídica, é possível concluir que a Prefeitura poderia investir parte desses recursos voltados à coleta de resíduos para a COOREMM, através da priorização da contratação da cooperativa para a realização da coleta de resíduos do município, conforme preleciona o art. 18, parágrafo 1º, inciso II da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Isto faria com que a destinação do recurso público estivesse muito mais juridicamente compatível com os preceitos constitucionais e a legislação relativa ao tema, como é o caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos, já citada anteriormente neste trabalho.

No que diz respeito à proporcionalidade da prestação, é inquestionável que a melhor destinação dos recursos públicos no tocante aos resíduos sólidos urbanos tem o condão de beneficiar toda a sociedade, já que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, conforme a redação do art. 225 da CRFB/88, direito de todos, inclusive das futuras gerações.

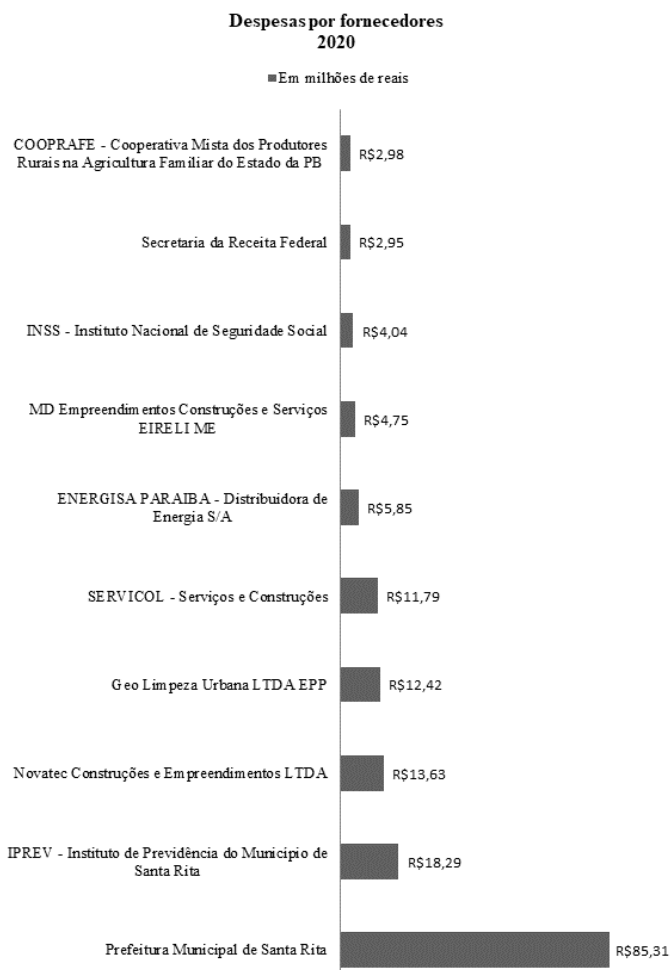
Pela análise do gasto público da Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB com a coleta de resíduos sólidos urbanos, portanto, fica evidente que o argumento da reserva do possível não pode ser utilizado para justificar a falta de investimento na COOREMM. Afinal, direcionar investimentos para uma cooperativa que pratica economia solidária e promove sustentabilidade ambiental se coaduna com o que Sarlet (2007, p. 189) denomina de “equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado”.

Os dados oficiais, publicados pelo SNIS, estão atualizados somente até o ano de 2019. Entretanto, outros dados importantes são publicados com mais frequência

pelo Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB e merecem atenção analítica para uma compreensão ampla de como as políticas públicas são conduzidas na cidade.

De acordo com o portal da transparência municipal, no ano de 2020, a Servicol – Serviços e Construções recebeu da Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB R\$ 11.790.710,30, e a Geo Limpeza Urbana Ltda EPP recebeu R\$ 12.418.410,89, o que totaliza R\$ 24.209.121,19. Observando as despesas por fornecedores no gráfico abaixo, percebe-se que, dos dez fornecedores que mais receberam valores em 2020, dois prestam serviços de limpeza urbana, o que leva à conclusão de que 20% dos dez principais fornecedores da Prefeitura de Santa Rita-PB são ligados à coleta de resíduos.

Figura 1 – Despesas por fornecedor 2020



Fonte: SANTA RITA, 2021.

Outro fato que chama atenção no gráfico acima é que figura, entre os principais fornecedores da prefeitura, uma cooperativa: a Cooperativa Mista dos Produtores Rurais na Agricultura Familiar do Estado da Paraíba (COOPRAFE).

Tal fato é consequência do que preceitua a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina a destinação de, pelo menos, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que devem ser utilizados para comprar da agricultura familiar. Semelhantemente, o ideal seria que constasse nesta lista de fornecedores a COOREMM, que tem plenas condições de ser um agente de transformação social na comunidade em que está inserida.

Entretanto, as políticas públicas e a alocação de recursos são influenciadas pelo sistema capitalista e pelo individualismo que o caracteriza. Por isso, nem sempre valores mais caros como a transformação social e a preservação da natureza são priorizados. Nesse caminho, David Harvey (2014, p. 31) afirma:

Para que um capitalista continue sendo capitalista, algum excedente deve ser reinvestido para gerar ainda mais excedente. Os capitalistas bem-sucedidos geralmente têm mais que o suficiente, tanto para reinvestir na expansão de seus negócios quanto para satisfazer sua avidez por prazeres. Contudo, o resultado do eterno reinvestimento é a expansão da produção de excedentes.

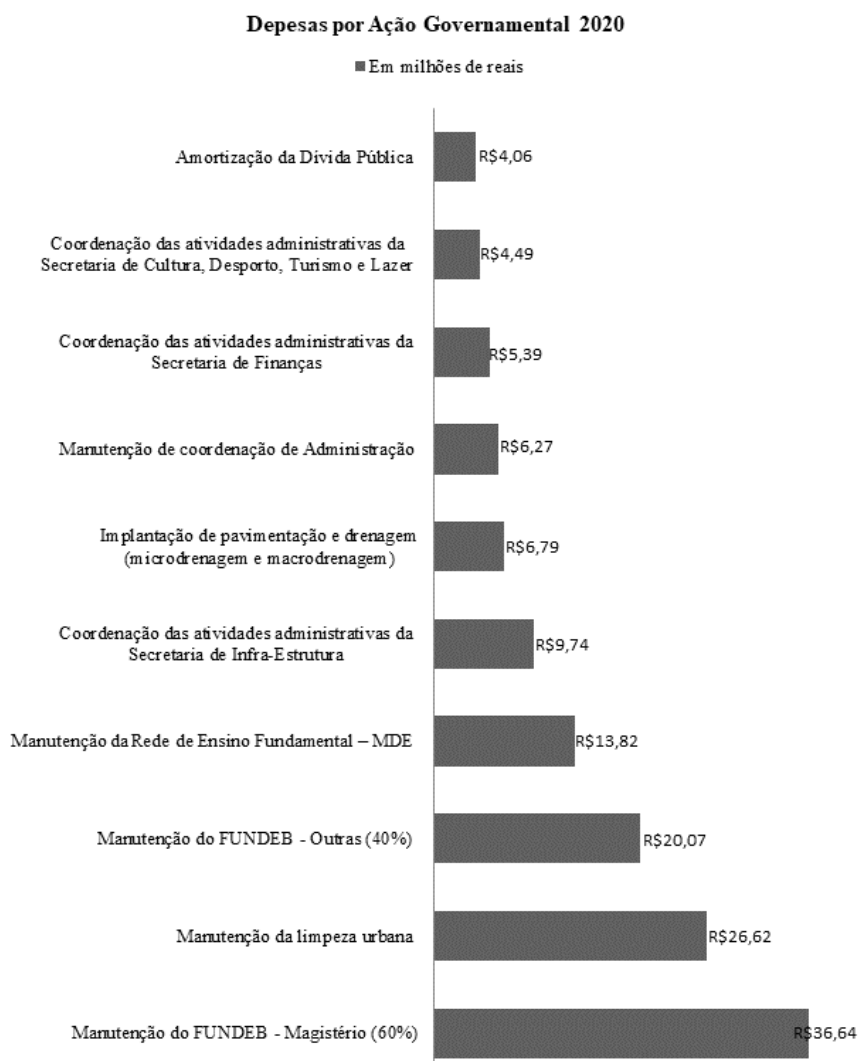
A lógica do sistema capitalista aponta sempre para a direção do crescimento exponencial da produção de excedentes. Dentro do enfoque deste estudo, é preciso refletir criticamente sobre o papel das cidades na expansão do capitalismo. Pela análise das políticas públicas e da destinação dos recursos pela Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB, resta provado que a forma como os recursos são alocados favorece a continuação do ciclo de geração de excedente pelas empresas capitalistas. Os excedentes de capital precisam ser continuamente absorvidos, o que força a alocação de capital em todas as áreas, mas, ao mesmo tempo, a geração de mais-valor, a partir da exploração da força de trabalho, gera excedentes de capital e força a sua contínua alocação. Trata-se da principal contradição do capitalismo: as condições da reprodução do capital favorecem a própria destruição do capital.

Deixa-se claro, ainda, que há outras possibilidades de destinação dos recursos, mais sustentáveis e solidárias, prova disso é a presença da COOPRAFE dentre os principais fornecedores municipais. Em que pese na área da limpeza urbana serem celebrados contratos com empresas comuns, a legislação determina que deveriam ser priorizadas cooperativas como a COOREMM para realização deste tipo de serviço, vinculando inclusive a priorização de cooperativas e associações

formadas por pessoas de baixa renda como requisito para o acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

As despesas com limpeza urbana são a segunda maior despesa municipal por ação governamental, como se observa no gráfico a seguir, perdendo apenas para a manutenção do FUNDEB que, sem dúvidas, é a maior responsabilidade municipal, de acordo com o pacto federativo, que atribui aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental.

Figura 2 – Despesas por ação governamental 2020



Fonte: SANTA RITA, 2021.

De acordo com as informações obtidas no portal de transparência da cidade, o ano de 2021 não apresenta um prognóstico diferente. Até o mês de setembro, já haviam sido empenhados R\$ 18.188.477,03 para manutenção de limpeza urbana, sendo o pagamento destinado a apenas três grupos empresariais: Foxx Ure-JP Ambiental S/A, Geo Limpeza Urbana Ltda EPP e Servicol – Serviços e Construções.

### **Considerações finais**

A gestão pública deve se pautar e se atentar à pluralidade dos interesses sociais. A análise realizada neste trabalho levou à conclusão de que a Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB, ao direcionar o valor destinado à limpeza urbana exclusivamente a duas empresas que têm por finalidade principal o lucro, não atende à pluralidade dos interesses sociais, mas apenas à lógica de mercado, garantindo que poucas pessoas lucrem mais.

As políticas públicas, sob o aspecto de conjuntos de programas que efetivam as previsões legais, devem ser direcionadas, sobretudo, para o atingimento dos objetivos da Constituição Federal na condição de Lei Maior. Nesse caminho, pode-se inferir que é possível viabilizar a democratização da economia por meio das políticas públicas.

No caso em análise, a maneira de democratizar a economia por meio das políticas públicas seria direcionar as verbas destinadas à limpeza urbana, ao menos em parte, para instituições que pratiquem economia solidária. Mais especificamente, a Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB deveria direcionar recursos para a COOREMM, conforme previsão do art. 18, parágrafo 1º, inciso II da Política Nacional de Resíduos Sólidos, de modo a viabilizar o pleno desenvolvimento de suas atividades e, dessa forma, estimular outros modos de produção pautados na sustentabilidade socioambiental para concretizar a democratização almejada.

Desse modo, pode-se perceber que a observação detalhada da destinação dos recursos públicos pela Prefeitura Municipal de Santa Rita-PB, extraída do portal da transparência e dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, leva à conclusão de que não há como se socorrer do argumento da “reserva do possível”, conforme previsão de Sarlet (2007), quando vultosos recursos orçamentários são destinados a empresas privadas, o que caracteriza um cenário de ineficiência administrativa, na medida em que as escolhas no direcionamento do orçamento refletem a incapacidade e irresponsabilidade na gestão dos gastos públicos.

A gestão eficaz dos resíduos sólidos tem o potencial de ser um dos grandes eixos de reflexão atual do direito à cidade. Nesse campo, depreende-se que o



investimento estratégico na coleta de resíduos poderia ser uma forma de valorizar a economia urbana e solidária por meio da destinação de recursos para cooperativas, como a COOREMM, como forma de promover o direito à cidade e à sustentabilidade social e ambiental.

Cabe destacar que o art. 18, parágrafo 1º, inciso II, da PNRS estabelece que terão prioridade no acesso a recursos da União ou por ela geridos os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Apesar de não ter implantado a coleta seletiva e também não assegurar a participação de cooperativas nesse processo, o município de Santa Rita recebe muitos recursos a serem destinados com essa finalidade, o que, por sua vez, caracteriza incompetência na implementação da programação orçamentária na gestão de resíduos sólidos e inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das cooperativas de reciclagem e na concretização plena da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por todo o exposto, pode-se concluir que os gastos públicos e o desenvolvimento de políticas públicas no que diz respeito à gestão de resíduos sólidos no município de Santa Rita-PB não têm atendido aos preceitos do direito à cidade e, mais, essas políticas não têm dado condições para que a cooperativa desenvolva seu trabalho de forma eficiente.

## Referências

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-246.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 10 maio 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.

HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas sociais*, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEBVREVE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

SANTA RITA. *Lei Municipal nº 1.643 de 2014*. Dispõe sobre objetivos, instrumentos, princípios e diretrizes para a gestão integrada de resíduos sólidos no município e dá outras providências. Santa Rita, PB, 2014. Disponível em: <https://www.santarita.pb.gov.br/procuradoria/lei-municipal-no-1-6432014/>. Acesso em: 10 maio 2021.

SANTA RITA. *Plano Diretor*. Santa Rita, PB, 2021. Disponível em: <https://www.santarita.pb.gov.br/plano-diretor/>. Acesso em: 10 maio 2021.

SANTA RITA. *Portal da Transparência*. Consulta por UF/Municípios: banco de dados. Disponível em: <https://siteseticons.com.br/portal/faces/pages/despesa/inicio.xhtml>. Acesso em: 10 maio 2021.

SARLET, I.; FIGUEIREDO, M. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, out./dez. 2007.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. [Site institucional]. 2019. Disponível em: <https://www.snis.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2021.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016.