

O USO ILEGAL DO ESPAÇO PÚBLICO CALÇADA PELOS CATADORES DE RECICLADOS E SEUS REFLEXOS NO URBANISMO E MEIO AMBIENTE

THE ILLEGAL USE OF THE PUBLIC AREA FACED BY THE RECYCLER CATALYSTS AND ITS REFLECTIONS IN URBANISM AND THE ENVIRONMENT

Cíntia Medrado de Aguiar¹

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é expor os reflexos no urbanismo e meio ambiente do uso ilegal das calçadas públicas pelos catadores de resíduos sólidos. Para atingir o objetivo geral foram analisados, de modo sucinto, as legislações urbanísticas e ambientais, donde foram extraídas as noções de: espaço público; bens públicos; função social da propriedade; política urbana; responsabilidade socioambiental; atividades e tipos de catadores de materiais recicláveis; resíduos sólidos; desenvolvimento urbano sustentável e do meio ambiente em sentido amplo. Apontou-se ainda, as penalidades pelo descumprimento dessas legislações. Por meio de estudo embasado em livros, artigos e informações buscadas em sites governamentais na internet, juntamente com a imagem de calçadas ocupadas por resíduos sólidos, verificou-se que, apesar de existir legislações regulamentadoras da atividade urbanística e de proteção ambiental, os catadores de resíduos sólidos, mesmo com a atenuante de contribuir para a limpeza urbana, extravasam seu direito à propriedade quando se utilizam das calçadas para armazenar suas catarças, contrariando a função social da propriedade e violando os preceitos que protegem o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: Catadores. Resíduos sólidos. Calçada. Urbanismo. Meio ambiente.

ABSTRACT

The main objective of this work is to expose the reflexes in the urban planning and environment of the illegal use of public sidewalks by solid waste pickers. In order to achieve the general objective, urban and environmental legislation were analyzed in a biased manner, from which the notions of: public space; public goods; social function of property; urban policy; social and environmental responsibility; activities and types of recyclable material pickers; solid waste; sustainable

¹ Mestranda em Direitos da Titularidade Difusa e Coletiva do Centro Universitário Salesiano de São Paulo – Unidade Lorena – SP.

urban development and the wider environment. It was also pointed out the penalties for non-compliance with these laws. Through a study based on books, articles and information searched on government internet sites, along with the image of sidewalks occupied by solid waste, it was verified that, although there are laws regulating urban planning and environmental protection, waste pickers solid waste, even with the mitigating effect of contributing to urban cleaning, overtake their right to property when they use the sidewalks to store their money, contrary to the social function of property and violating the precepts that protect the ecologically balanced environment and urban development.

Keywords: Collectors. Solid waste. Sidewalk. Urbanism. Environment.

1 Introdução

Quando falamos de catadores de reciclados vem a imagem de um indivíduo com vestimentas humildes e sujas, desprovidos de qualquer equipamento de segurança, que perambulam pelos bairros de uma cidade revirando nossos lixos para obter dali seu sustento. Uma situação digna de sentimento de compaixão. Em contrapartida, quando deparamos com um monte de “lixo reciclável” nas calçadas, surge um sentimento de inconformismo, já que as calçadas devem servir para passagem de pedestres. Essa realidade e dualidade de sentimentos instigou a presente pesquisa.

Durante a pesquisa, ao analisar a atividade dos catadores de reciclados verifica-se que eles são vítimas de uma economia e sociedade excludente, são heróis quando contribuem para a diminuição dos impactos ambientais em razão de suas catanças e, por fim, são culpados quando violam as legislações ambientais e urbanísticas que visam o bem comum. Tudo isso porque as políticas públicas estabelecidas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/10 ainda não foram implementadas na maior parte dos municípios.

Para que as Cidades se tornem habitáveis e sustentáveis é preciso que todos os cidadãos se conscientizem sobre sua responsabilidade socioambiental. Essa responsabilidade consiste em comportar-se eticamente e cumprir as legislações em relação às questões sociais, urbanísticas, econômicas e ambientais.

Essa condição de habitabilidade e sustentabilidade é tratada no capítulo um deste artigo, onde serão abordados o que são espaços públicos e sua função nas cidades, a competência constitucional do Município no ordenamento dos espaços públicos urbanos, o papel do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo no planejamento urbano, as diretrizes constitucionais e federais para um desenvolvimento urbano sustentável, especialmente o Estatuto das Cidades, as legislações que garantem a mobilidade e

acessibilidade aos pedestres, a relativização do direito de propriedade face a supremacia do interesse público sobre o privado.

Nesse contexto, o uso da calçada para armazenagem de materiais recicláveis e resíduos sólidos pelos catadores é alvo do capítulo dois. Nele define-se a natureza jurídica das calçadas, a atividade dos catadores e sua divisão social. Ainda, analisa o exercício do direito ao uso, gozo e disposição da propriedade e sua relativização em razão do interesse coletivo, tudo isso, sob a análise das legislações urbanísticas.

Todos são responsáveis pela preservação ambiental: governos, empresas e cada cidadão. Essa assertiva é tratada no último capítulo, quando se aborda a questão dos lixos urbanos e a obrigação dos entes federados em cumprir as legislações ambientais. Faz-se uma breve análise da Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), distinguindo lixo urbano de resíduos sólidos, bem como classificando esses resíduos conforme sua periculosidade. Serão apontados os principais reflexos no urbanismo e meio ambiente quanto ao descarte e armazenamento dos resíduos sólidos pelos catadores de reciclados. Por fim serão apresentadas soluções de iniciativa do poder público para que os catadores de reciclados possam exercer sua atividade sem prejudicar os direitos e garantias dos cidadãos e não violarem as legislações urbanísticas e ambientais.

Nesse sentido, esperamos com esse trabalho contribuir para a comunidade acadêmica, que fará bom uso dessa pesquisa, para a comunidade científica, que poderá concluir de sua maneira sobre o tema, levando em consideração todo o aparato legislativo disseminado e as informações importantes sobre a atividade de um catador de reciclados, por fim, a contribuição dessa pesquisa para a sociedade se revela quando se toma a consciência de que todos são responsáveis pela proteção do meio ambiente, pela execução e manutenção das calçadas em frente à sua propriedade, e que se pode exigir do poder público municipal que garanta uma sadia qualidade de vida e um meio ambiente equilibrado.

2 Considerações sobre o espaço público e o desenvolvimento urbano

A Cidade se constitui de espaços públicos e privados, sendo o espaço público um local onde titulares indeterminados estão ligados por circunstâncias de fato, e de titularidade da Administração Pública (art. 98, CC), que tem o dever geri-lo de modo a garantir o seu uso pelos cidadãos.

José Afonso da Silva (2010) afirma que para assumir a característica de cidade um centro populacional deve possuir: unidades edilícias, ou seja, conjunto de edificações em que

os membros moram ou desenvolvem suas atividades e equipamentos públicos para satisfazer às necessidades dos habitantes, ou seja, bens públicos e sociais criados para servir aquela, são as vias públicas, parques, praças, escolas, mercados, hospitais, praças de esportes etc.

Como visto, o espaço público é característica fundamental de uma Cidade e se compõe de bens públicos e privados. De acordo com Hely Lopes Meirelles (2004, p.493), são bens públicos “em sentido amplo, todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”.

O Código Civil Brasileiro conceitua o espaço público como um bem público, dividindo-o em três categorias: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais *in verbis*:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Pode-se dizer que os bens públicos de uso comum do povo são aqueles usados livremente pelos cidadãos, desde que não desrespeitem as legislações impostas. Os de uso especial têm utilização específica para a prestação de serviços públicos, não podendo ser usado livremente pelo cidadão. E os dominicais são aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública (federal, estadual, distrital ou municipal).

Ainda, há que se falar numa quarta categoria de bens públicos: os bens particulares com destinação pública. Ocorre quando um bem particular é destinado pelo Estado, através de Lei ou ato administrativo à satisfação de necessidades coletivas.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 803) menciona essa quarta categoria quando define bens públicos “são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público” e acrescenta ainda, aqueles que, “embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público”.

Frise-se que os bens públicos, integrantes do espaço urbano, pertencem à Administração Pública, devendo ser administrados em consonância com os princípios da

indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado. Por isso que os bens públicos são imprescritíveis, inalienáveis, impenhoráveis e não oneráveis.

Esses deveres administrativos corroborados com os deveres constitucionais dão respaldo à Administração Pública para ordenar o uso e gozo dos espaços públicos e de seus bens visando o desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece que, à União compete instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, XX), bem como fixa a competência do Poder Público Municipal no desenvolvimento dessa política urbana (artigo 30).

Verifica-se que a Constituição Federal destina à política urbana um capítulo dentro do Título Ordem Econômica e Financeira, estabelecendo que:

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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

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

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

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

Depreende-se do texto constitucional que o Município é responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e pelo bem-estar de seus habitantes. Para efetivar essa política urbana utiliza-se das competências estabelecidas no artigo 30 da Constituição Federal, quais sejam: legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF); suplementar a legislação federal e estadual no que couber (II); instituir e arrecadar tributos (III); organizar os serviços públicos (V); e promover, no que couber, adequado ordenamento

territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (VIII).

O desenvolvimento e expansão urbana do Município é traçado por lei municipal denominada Plano Diretor e pelo Código de Obras ou também chamado Código de Posturas. *O Plano Diretor é plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano do Município. (SILVA, 1995, p. 124 – grifos no original). O Código de Obras estabelece normas técnicas para as construções no solo municipal e parâmetros de fiscalização para àqueles que descumprem tais normas. Em ambas as legislações há preceitos que visam assegurar uma melhor qualidade de vida da população, a preservação ambiental, a mobilidade e acessibilidade urbana.

Ainda, sobre a política urbana são aplicáveis o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001; a Lei do Parcelamento do Solo – nº 6.766/1979; a Lei nº 13.311/2016²; a Política Nacional de Mobilidade Urbana - Lei nº 12.587/2012 e a Lei da Acessibilidade - nº 10.098/2000. No plano ambiental o artigo 25 do Código Florestal – Lei nº 12.651/2012 juntamente com a Resolução nº 237/1997 do CONAMA³ estabelecem o regime de proteção de áreas verdes urbanas, através do licenciamento ambiental.

Visando regulamentar a política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade editou-se o Estatuto da Cidade, *que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*. O objetivo do Estatuto é traçar diretrizes para a gestão das cidades e fomentar a participação social na gestão democrática da cidade.

Antes mesmo da Constituição Federal tratar da política urbana, a Lei Federal nº 6.766/1979 já regulava os meios adequados ao parcelamento do solo urbano, mediante loteamento ou desmembramento. Assim, coube à cada Município editar sua própria Lei sobre o Uso e Ocupação do Solo.

² Institui, nos termos do caput do art. 182 da Constituição Federal, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas.

³ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

Outra previsão geral para o desenvolvimento urbano foi trazida pela Lei Federal nº 13.311/2016, que prevê normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas.

Além do dever de promover o desenvolvimento urbano sustentável, compete à Administração Pública garantir a igualdade e liberdade aos cidadãos. Para efetivar tais direitos editou-se a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que teve como objetivo melhorar a acessibilidade e a mobilidade das pessoas e cargas nos municípios, bem como integrar os diferentes modos de transporte.

Essa mobilidade urbana coaduna com o disposto na Lei nº 10.098/2000 (Lei da Acessibilidade), que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, garantindo-lhes a supressão de obstáculos que impeçam o seu direito de ir e vir nos espaços públicos e privados.

Todo esse aparato legislativo traduz-se no chamado Direito Urbanístico. De acordo com Hely Lopes Meirelles (2007, p. 513) o direito urbanístico é "o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo". Com efeito, o direito urbanístico traz para o sistema jurídico a problemática urbana, através da positivação de normas disciplinando o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística (SILVA, 2008, p. 32).

Verificou-se neste capítulo, a ordem constitucional para que os Municípios ordenem seus espaços públicos nos termos da política de desenvolvimento urbano e legislações correlatas, através de suas normas de ordem pública e interesse social, visando regular o uso e distribuição da propriedade urbana em prol da coletividade, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e de um equilíbrio ambiental.

2 As calçadas e o seu uso ilegal pelos catadores de reciclados

Pela análise das normas urbanísticas apontadas no artigo anterior verificou-se que o uso e ocupação do solo urbano deve estar condicionado às normas de interesse público e que o exercício do direito de propriedade deve atender à função social da propriedade, Assim, tendo em vista que o direito de propriedade (Artigo 5º, inciso XXII, CF) não é absoluto, o uso das

calçadas, que são públicas, não podem ser objeto de uso, gozo ou disposição indiscriminada por particulares como veremos neste capítulo.

O Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997) define a calçada como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins”.

Diante do crescimento demográfico e espacial das Cidades surge a problemática dos lixos urbanos, daí a importância social e ambiental dos catadores de materiais recicláveis. Os catadores de materiais recicláveis são trabalhadores autônomos ou cooperados, cuja profissão foi reconhecida em 2002 pelo Ministério do Trabalho e Emprego - Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) número 5192-05, que define o trabalho dos catadores de reciclados pelas seguintes atividades “catam, selecionam e vendem materiais recicláveis como papel, papelão e vidro, bem como materiais ferrosos e não ferrosos e outros materiais reaproveitáveis”. (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE)

O presente artigo tratará somente de catadores individuais, mas de acordo com Gonçalves (2003) existem quatro tipos de catadores, sendo eles o Trecheiro, que vivem no trecho entre uma cidade e outra, e catam resíduos, basicamente latas, para comprar alimentos; os Catadores de Lixão, que se instalam nos lixões ou vazadouros, não possuem jornada fixa de trabalho e muitos deles possuem outras atividades temporárias na construção civil; os Catadores Individuais, que catam por conta própria e preferem trabalhar independentes, percorrendo as ruas das cidades puxando carrinhos, muitas vezes emprestados pelos sucateiros; e os Catadores Organizados, que se estruturam em cooperativas ou ONGs.

Não há uma estatística precisa acerca do contingente total de catadores de recicláveis no Brasil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁴, elaborou uma pesquisa intitulada *Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos*, em que apresentou a realidade e os desafios vivenciados pelos catadores de recicláveis. Por exemplo, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008 (IBGE, 2008), há apenas pouco mais de 70 mil catadores de recicláveis nas áreas urbanas do país. A tabela 2 traz os resultados levantados pelo IBGE.

⁴ Ipea - Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

TABELA 2

Número de catadores na área urbana, com até 14 anos de idade e com mais de 14 anos de idade, segundo as grandes regiões e as Unidades da Federação (2008)

| Grandes regiões e Unidades da Federação | Número de catadores na área urbana | | | | |
|---|------------------------------------|--------------------------|------------|------------------------------|------------|
| | Total ¹ | Com até 14 anos de idade | % do total | Com mais de 14 anos de idade | % do total |
| Brasil | 70.449 | 5.636 | 8 | 64.813 | 92 |
| Norte | 2.302 | 500 | 1 | 1.802 | 3 |
| Rondônia | 342 | 126 | 0 | 216 | 0 |
| Acre | 9 | 6 | 0 | 3 | 0 |
| Amazonas | 287 | 91 | 0 | 196 | 0 |
| Roraima | 34 | | 0 | 34 | 0 |
| Pará | 1.075 | 197 | 0 | 878 | 1 |
| Amapá | 138 | 30 | 0 | 108 | 0 |
| Tocantins | 417 | 50 | 0 | 367 | 1 |
| Nordeste | 13.897 | 1.553 | 2 | 12.344 | 18 |
| Maranhão | 694 | 39 | 0 | 655 | 1 |
| Piauí | 148 | 20 | 0 | 128 | 0 |
| Ceará | 1.189 | 93 | 0 | 1.096 | 2 |
| Rio Grande do Norte | 689 | 24 | 0 | 665 | 1 |
| Paraná | 1.314 | 70 | 0 | 1.244 | 2 |
| Pernambuco | 6.801 | 1.012 | 1 | 5.789 | 8 |
| Alagoas | 430 | 44 | 0 | 386 | 1 |
| Sergipe | 611 | 36 | 0 | 575 | 1 |
| Bahia | 2.021 | 215 | 0 | 1.806 | 3 |

(Continua)

1. Os autores agradecem à empresa Tetra Pak, em particular ao especialista em meio ambiente Edy Merendino.

(Continuação)

| Grandes regiões e Unidades da Federação | Número de catadores na área urbana | | | | |
|---|------------------------------------|--------------------------|------------|------------------------------|------------|
| | Total ¹ | Com até 14 anos de idade | % do total | Com mais de 14 anos de idade | % do total |
| Sudeste | 28.611 | 1.893 | 3 | 26.718 | 38 |
| Minas Gerais | 4.856 | 477 | 1 | 4.379 | 6 |
| Espírito Santo | 1.226 | 24 | 0 | 1.202 | 2 |
| Rio de Janeiro | 9.480 | 1.150 | 2 | 8.330 | 12 |
| São Paulo | 13.049 | 242 | 0 | 12.807 | 18 |
| Sul | 18.149 | 1.309 | 2 | 16.840 | 24 |
| Paraná | 8.811 | 509 | 1 | 8.302 | 12 |
| Santa Catarina | 3.700 | 466 | 1 | 3.234 | 5 |
| Rio Grande do Sul | 5.638 | 334 | 0 | 5.304 | 8 |
| Centro-Oeste | 7.490 | 381 | 1 | 7.109 | 10 |
| Mato Grosso do Sul | 1.993 | 126 | 0 | 1.867 | 3 |
| Mato Grosso | 894 | 47 | 0 | 847 | 1 |
| Goiás | 4.603 | 208 | 0 | 4.395 | 6 |
| Distrito Federal | - | - | - | - | - |

Fonte: adaptado de IBGE (2008).

Nota: ¹ Inclusive os catadores sem especificação da idade.

A catação de materiais recicláveis contribui para a sobrevivência do catador e de sua família e, ainda, para a diminuição dos impactos ambientais ocasionados pelos lixos urbanos. Nesse sentido, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010 traz em sua concepção a importância da relação entre os Catadores e a implementação de tais políticas de tratamento dos resíduos sólidos nas Cidades.

Os Catadores Individuais, que catam os materiais por conta própria e revendem tais mercadorias para particulares não fazem parte de cooperativas, aonde repassariam os materiais catados; eles selecionam os materiais recicláveis encontrados nos lixos urbanos, catam e vendem para particulares. Todo o material catado fica exposto à venda em sua calçada ou dentro de sua propriedade sem que haja a limpeza, higienização ou esterilização dos materiais. Esse uso ilegal da calçada para depósito de materiais recicláveis reflete o pensamento distorcido dos catadores de que tal espaço público faz parte de sua propriedade, ou seja, que a calçada é acessória à sua propriedade, dando-lhe direito ao seu uso, gozo e disposição nos termos do caput do artigo 1228 do Código Civil Brasileiro.

Essa ideia de direito absoluto à propriedade não mais prospera nos termos da ordem constitucional disposta no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, que garante a todos o direito à propriedade, mas com a ressalva de que ela deva cumprir sua função social. Essa condição de cumprimento da função social pelo proprietário implica em restrições ao livre exercício do seu direito.

Celso Ribeiro Bastos (p.9.) registra:

(...) o direito de propriedade está, assim, condicionado a dois fatores independentes; o fator aquisitivo da propriedade, segundo o qual será proprietário aquele que a adquirir de forma legítima, conforme a lei, e um fator de caráter contínuo, segundo o qual é preciso que o proprietário use esta propriedade de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena.

Cediço é que a calçada é bem público municipal de uso comum e, por tal razão, o Município tem o dever jurídico de regulamentar o seu uso através de leis disciplinadoras da atividade urbanística. Além disso, o Município, investido de seu poder de polícia⁵, tem o dever legal de fiscalizar toda e qualquer violação às leis de uso e ocupação do solo, das construções

⁵ De acordo com o Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172/66:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. ()

urbanas, do meio ambiente, de saneamento, da vigilância sanitária e outras pertinentes, podendo até promover ações judiciais e penais para que cesse o ato violador e, ainda, para que seja o bem público reparado.

Assim, quando se fala do “uso ilegal” remonta aquilo que contrarie a lei, que ofenda o direito de terceiros e, no caso em apreço, o uso ilegal da calçada pelos catadores de materiais recicláveis para exercer sua atividade econômica, contraria não só as leis abordadas, mas também a dignidade da pessoa humana e os direitos difusos e coletivos.

3 Os reflexos no meio ambiente e urbanismo em razão do armazenamento de materiais recicláveis e resíduos sólidos nas calçadas

O descarte do lixo e resíduos sólidos é preocupação para os gestores das cidades, especialmente porque o prazo que o Governo Federal deu aos Municípios para se adequarem às determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) - Lei nº 12.305/10 está se esgotando.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, a PNRS estabelece a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos (aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado). Institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos: dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, o cidadão e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos na Logística Reversa dos resíduos e embalagens pós-consumo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Para entender o que essa Política pretende é necessário trazer sua conceituação sobre os vários tipos de resíduos sólidos (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE):

- Resíduos Sólidos Urbanos: divididos em materiais recicláveis (metais, aço, papel, plástico, vidro, etc.) e matéria orgânica.
- Resíduos da Construção Civil: gerados nas construções, reformas, reparos e demolições, bem como na preparação de terrenos para obras.
- Resíduos com Logística Reversa Obrigatória: pilhas e baterias; pneus; lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; produtos eletroeletrônicos e seus componentes; entre outros a serem incluídos.

- Resíduos Industriais: gerados nos processos produtivos e instalações industriais; normalmente, grande parte são resíduos de alta periculosidade.
- Resíduos Sólidos do Transporte Aéreo e Aquaviário: gerados pelos serviços de transportes, de naturezas diversas, como ferragens, resíduos de cozinha, material de escritório, lâmpadas, pilhas, etc.
- Resíduos Sólidos do Transporte Rodoviário e Ferroviário: gerados pelos serviços de transportes, acrescidos de resíduos sépticos que podem conter organismos patogênicos.
- Resíduos de Serviços de Saúde: gerados em qualquer serviço de saúde
- Resíduos Sólidos de Mineração: gerados em qualquer atividade de mineração
- Resíduos Sólidos Agrossilvopastoris (orgânicos e inorgânicos): dejetos da criação de animais; resíduos associados a culturas da agroindústria, bem como da silvicultura; embalagens de agrotóxicos, fertilizantes e insumos. (MMA)

Determinados resíduos sólidos são extremamente perigosos para o meio ambiente, como exemplos as pilhas e baterias de telefones e equipamentos eletrônicos, podendo causar a contaminação do solo e doenças. Os catadores de materiais recicláveis não se importam em coletar tais resíduos sólidos, simplesmente catam e armazenam em suas calçadas até encontrarem um comprador ou, ainda, vender para as cooperativas que, muitas vezes funcionam de forma precária, contribuindo para a degradação do meio ambiente e a sadia qualidade de vida dos cidadãos.

A Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81 estabelece que meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. (BRASIL, 1981).

Romeu Faria Thomé da Silva classifica o meio ambiente da seguinte forma: meio ambiente natural: ou também chamado de físico, constituído pelo solo, água, ar, flora e fauna; meio ambiente cultural (arts. 215 e 216 da CF): integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico; meio ambiente artificial (arts. 182 e 183 da CF): consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano) e equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, etc); meio ambiente do trabalho (arts. 7º, XXII e 200, VIII da CF): integra a proteção do homem em seu local de trabalho, com observância às normas de segurança. Abrange saúde, prevenção de acidentes, dignidade da pessoa humana, salubridade e condições de exercício saudável do trabalho. (SILVA, p.180)

Vejamos nas figuras abaixo o armazenamento pelos catadores individuais dos resíduos sólidos em calçadas em frente à sua propriedade, no Município de Lorena, SP:



Figura 1. Armazenamento de resíduos sólidos urbanos e da construção civil em calçada pública na Vila Passos, no Município de Lorena, SP.



Figura 2. Armazenamento de resíduos sólidos da construção civil em calçada pública na Vila Passos, no Município de Lorena, SP.



Figura 3. Armazenamento de resíduos sólidos urbanos em calçada pública na Vila Passos, no Município de Lorena, SP.

O uso das calçadas para armazenagem de todo o tipo de resíduos sólidos traz reflexos para o meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho, então, todo cidadão que descarta esses materiais de modo pouco ecológico ou os armazena em suas calçadas ou em outros espaços públicos, coloca em risco a vida da coletividade, bem como degrada o meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente é dever de todos, assim diz Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Extraí-se desse texto a certeza de que todos tem a garantia fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado referindo-se à proteção à vida e à saúde. Este reconhecimento impõe aos entes federativos, à sociedade civil, à iniciativa privada e a todo cidadão a responsabilidade pela proteção ambiental. Essa proteção consiste em conservar o meio ambiente, não poluí-lo e vigiá-lo.

Por tal razão, será um crime ambiental todo e qualquer dano ou prejuízo causado aos elementos que compõem o ambiente: flora, fauna, recursos naturais e o patrimônio cultural. De acordo com a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) será considerado crime ambiental sujeito a penalidade a poluição acima dos limites estabelecidos por lei; a poluição que provoque ou possa provocar danos à saúde humana, mortandade de animais e destruição significativa da flora; a comercialização, fornecimento, transporte, armazenamento, guarda, abandono ou uso

de substâncias tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde humana ou em desacordo com as leis; a disseminação de doenças, pragas ou espécies que possam causar dano à agricultura, à pecuária, à fauna, à flora e aos ecossistemas (artigos 54-61).

Assim, os catadores de materiais recicláveis violam a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/07), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) e outras correlatas, incorrendo em penalidades da Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/98.

Armazenar materiais recicláveis e resíduos sólidos nas calçadas públicas traz reflexos ao urbanismo, posto que contraria as legislações do plano diretor, do uso e ocupação do solo, das edificações urbanas, da mobilidade, da acessibilidade e outras correlatas.

Uma calçada que contenha materiais recicláveis ou resíduos sólidos contraria o Plano Diretor de um Município, pois atrapalha a infraestrutura da cidade, não permite a qualidade de vida dos cidadãos e causa injustiça social. Contraria ainda, a Lei de Uso e Ocupação do Solo porque nela se define regras para o uso dos espaços públicos, como a fruição pública, o controle dos impactos gerados pelas atividades sobre o território do Município, a convivência dos usos residenciais entre outras. A obstrução das calçadas contraria também a Lei de Edificações Urbanas, posto que não obedecem a um espaço mínimo para o seu recuo e outros padrões arquitetônicos que visem o bem comum.

A Lei de Mobilidade Urbana prevê diretrizes para integrar os meios de transporte nas cidades e promove a inclusão social, permitindo o acesso igualitário aos bens e oportunidades disponíveis na cidade. Assim, a obstrução das calçadas pode impedir a visão e mobilidade dos motoristas e pedestres que transitam nas vias públicas e, também, prejudicar a sinalização de trânsito.

Nos termos da Lei Federal 10.098/2000 – Lei de Acessibilidade, a construção de vias e espaços públicos acessíveis é obrigatória para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Os pedestres, especialmente os idosos, as crianças e as pessoas com deficiência física não conseguem fruir livremente das calçadas em razão do acúmulo de matérias recicláveis e resíduos sólidos, esse fato reflete em sua dignidade e direito de ir e vir.

É praxe que leis municipais responsabilizem os proprietários dos imóveis urbanos pela construção e manutenção das calçadas em frente a sua edificação, por isso que todos os proprietários, inclusive os catadores de materiais recicláveis, têm o dever de torná-las acessíveis aos pedestres, pois se assim não fizerem, estarão violando as legislações urbanísticas.

Denota-se que o cidadão que usa suas calçadas como se sua fosse e, ainda, no caso dos catadores individuais, que nela depositam e armazenam os materiais recicláveis e resíduos

sólidos, incorrem em penalidades administrativas por estar violando o meio ambiente cultural e artificial. Além disso, a Lei de Crimes Ambientais define como crime ambiental contrariar o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (art. 62 a 65) e, ainda, contrariar a administração ambiental (art. 66 a 69). Assim, pode o cidadão e o catador de materiais recicláveis ser responsabilizado criminalmente pelo uso ilegal das calçadas e por dificultar ou impedir que o Poder Público exerça a sua função fiscalizadora e protetora do meio ambiente.

Conclui-se nesse capítulo, que a desídia do Poder Público em implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua falta de fiscalização em âmbito Municipal, bem como o abuso individual dos catadores de materiais recicláveis na utilização dos espaços públicos, especialmente a calçada, ferem o desenvolvimento urbano sustentável e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4 Considerações finais

Como visto, a Constituição Federal estabelece sua política urbana com vistas a um desenvolvimento sustentável pautado num equilíbrio entre as questões relativas ao crescimento econômico, ao bem-estar dos cidadãos e a preservação ambiental.

O Município vem cumprindo seu dever normatizador da política urbana, todavia, seu dever em executar essas normas para promover o desenvolvimento urbano sustentável e um meio ambiente ecologicamente equilibrado deixa a desejar, seja pela falta de prioridade em investir nessa questão, seja pela falta de fiscalização.

Verificou-se que o uso das calçadas para fins particulares reflete no direito urbanístico e no direito ambiental; que a propriedade urbana que não coaduna com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não proporcionando a sadia qualidade de vida às pessoas e um desenvolvimento urbano sustentável, não está exercendo sua função social determinada pela Constituição Federal.

Ressaltou-se a relevância socioambiental da atividade dos catadores, bem como seu dever em cumprir as legislações urbanísticas e ambientais. Ainda, sobre sua atividade, foram apontados os danos que causam ao ambiente natural, cultural e artificial, quando armazenam seus materiais recicláveis e resíduos sólidos em calçadas públicas. Apontou-se ainda, as legislações que protegem o meio ambiente e a política urbana e estabelecem penalidades administrativas e penais àqueles que as violam.

Quanto à atividade dos catadores, mesmo que tenha relevância socioambiental, não lhes dá o direito de violar os direitos difusos e coletivos apontados neste artigo, tampouco há

que se falar em tolerância da Administração ao uso das calçadas para depósito de lixo, materiais recicláveis e resíduos sólidos, já que existem bens maiores a serem protegidos.

Conclui-se que, atribuir aos catadores de materiais recicláveis e resíduos sólidos a culpa exclusiva pelo uso ilegal do espaço público calçada, aplicando-lhes multa e, inclusive, retirando-lhes o direito à sua propriedade por não cumprir com sua função social, talvez, não seja o melhor caminho, ideal seria educar para conscientizar todos os cidadãos, especialmente os catadores, sobre sua responsabilidade socioambiental.

Diante disso, a solução para essa celeuma socioambiental é a execução da política ambiental e urbanística por parte dos entes federativos; a unificação entre prefeitura, governos estadual e federal, iniciativa privada e sociedade por uma coleta seletiva controlada, regulada e fiscalizada pelo poder público; a concessão de benefícios fiscais àqueles que se interessem na implantação de cooperativas de reciclagem; a promoção de educação ambiental; e a execução de uma fiscalização preventiva, dando prazo para os transgressores das normas urbanísticas e ambientais se redimirem, ao invés de já lhes aplicar multa e qualificá-los como criminosos.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BERTAN, Jose Neure. **Propriedade Privada e função social**. Curitiba: Juruá, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- _____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- _____. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- _____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- _____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- _____. Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13311.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- _____. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Forense, 2015.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GOLD, Philip Anthony. **Nota técnica: Melhorando as condições de caminhada em calçadas**. Perdizes, 2003.

GONÇALVES, Pólita. **A Reciclagem Integradora dos Aspectos Ambientais, Sociais e Econômicos**. Série Economia Solidária. Volume 5. Editora Fase. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Os que sobrevivem do lixo**. Disponível em:

<http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2941:catid&Itemid=23>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911_relatorio_catadores_residuos.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso A. Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Parceria entre governo federal e catadores de papel visa gerar trabalho e renda**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/parceria-entre-governo-federal-e-catadores-de-papel-visagerar-trabalho-e-renda-1>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 27 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Catadores de Materiais Recicláveis**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/catadores-de-materiais-reciclaveis>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Gestão de Resíduos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/gest%C3%A3o-adequada-dos-res%C3%ADduos>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Romeu F. Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2014.