



TRATAMENTO DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL: PARCERIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS VISANDO A SUSTENTABILIDADE.

Jefferson Luiz Alves Marinho¹

Resumo: O crescimento da população, os avanços da indústria e da urbanização contribuíram para o aumento da geração de resíduos que são lançados no meio ambiente. A indústria da construção civil apresenta particularidades, e, dentre suas principais características estão o elevado desperdício e o grande impacto ambiental provocado pelo volume de resíduos gerados e pela grande quantidade de matéria-prima consumida, sendo motivo de diversas discussões quanto à necessidade de se buscar o desenvolvimento sustentável. Este trabalho defende que somente através da implementação de políticas públicas eficientes e das Parcerias Público-Privadas é que os impactos ao meio ambiente serão mitigados assegurando o desenvolvimento sustentável e melhorando a qualidade de vida da população.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privadas. Políticas Públicas. Resíduos de Construção. Sustentabilidade.

Abstract: Population growth, industry advancements and urbanization have contributed to the increased generation of waste being released into the environment. The construction industry presents particular, and among its main features are the high waste and the environmental impact caused by the large volume of waste generated and the large amount of raw material consumed, It is subject of several discussions on the need to pursue sustainable development. This paper argues that only through the implementation of efficient public policies and public-private partnerships It is that the environmental impacts will be mitigated by ensuring sustainable development and improving the quality of life of the population.

Keywords: Public-Private Partnerships. Public policy. Construction waste. Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

Vivenciou-se nos últimos anos o crescimento acelerado das cidades brasileiras de médio e grande porte em face do crescimento do mercado imobiliário em todo o país, consequência do aumento da renda das classes mais pobres, da oferta de crédito com prazo e taxa de juros acessíveis, do alto déficit habitacional e da implementação de obras de infraestrutura por parte dos programas do Governo Federal, além da segurança jurídica proporcionada pelo instituto da alienação fiduciária.

¹ Advogado, Professor da Universidade Regional do Cariri – URCA e Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: Jeffmarinho.adv@gmail.com.

Por outro lado, tal crescimento tem provocado inúmeros problemas ambientais, sobretudo no que se refere à destinação do grande volume dos resíduos gerados através das atividades do setor da construção civil, desafiando os gestores públicos no sentido de buscarem soluções para estes problemas através da implementação de políticas públicas eficientes que busquem através da inclusão social a gestão eficiente dos Resíduos da Construção Civil - RCC na busca incessante de minimizar os danos ao meio ambiente.

A indústria da construção civil apresenta particularidades, e, dentre suas principais características estão o elevado desperdício e o grande impacto ambiental gerado em termos de volume de resíduos gerados e matéria-prima consumida. A maioria dos profissionais da construção civil ignora a quantidade de resíduos sólidos gerados a partir da demolição e construção de obras civis e, quando conscientes da poluição ambiental, não estão orientados de como fazer uma destinação seletiva dos resíduos, através de uma deposição correta e de uma triagem, separando os resíduos passíveis de reciclagem e/ou reutilização. A prática da reciclagem dos resíduos oriundos da construção civil é muito importante para a sustentabilidade da nossa sociedade, porque ela está diretamente relacionada com atenuação do impacto ambiental gerado pelo setor e redução de custos de gerenciamento do resíduo. Estima-se que o setor é responsável por consumir cerca de 20% a 50% do total de recursos naturais utilizados pela sociedade (FREITAS, 2009).

Para Tavares (2007), a construção civil é uma das principais fontes de degradação ambiental por ser a maior fonte geradora de resíduos da sociedade, além de apresentar deposição não adequada destes resíduos nas diferentes etapas do seu processo produtivo. Todo este problema é fortemente agravado pelo setor da construção civil, pois os resíduos gerados pela atividade estão presentes dentro dos limites urbanos, e representam em torno de 41% a 70% da massa total dos resíduos sólidos urbanos (PINTO, 2005).

O ônus desta irracionalidade é distribuído por toda a sociedade, não só pelo aumento do custo final das construções como também pelos custos de remoção e tratamento do entulho. Na maioria das vezes, esse resíduo é retirado da obra e disposto clandestinamente em locais como terrenos baldios, margens de rios e de ruas das periferias, gerando uma série de problemas ambientais e sociais, como a contaminação do solo por gesso, tintas e solvente; a proliferação de insetos e outros

vetores contribuindo para o agravamento de problemas de saúde pública (MENDES et al, 2004).

A falta de uma política adequada para a destinação do grande volume dos resíduos sólidos gerados através das atividades do setor da construção civil, que no Brasil é estimado em 68,5 milhões de tonelada por ano (Ângulo, 2005 apud Freitas, 2009), tem desafiado os gestores públicos no sentido de encontrarem soluções para estes problemas, sempre na busca de minimizar os danos ao meio ambiente.

2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

O conceito de sustentabilidade implica polêmica, porque envolve questão de proteção do meio ambiente e também outros interesses estratégicos, dentre os quais o tipo de desenvolvimento possível para as diferentes sociedades, a competição por bens e tecnologias entre nações, a atividade econômica, a própria concepção individualista do direito de propriedade. Essas divergências relacionam-se à definição do que seja sustentabilidade, seus parâmetros objetivos, mas converge o entendimento de que o princípio da sustentabilidade deve ser assegurado em todas as sociedades.

Para se alcançar o desenvolvimento sustentável se faz necessário mudanças na maneira de como exploramos os recursos naturais, bem como a utilização de inovações tecnológicas para o melhor aproveitamento dos resíduos gerados atendendo de maneira satisfatória às aspirações e demandas da população no presente e no futuro.

Uma gestão do desenvolvimento sustentável exige, portanto, além da propagação de uma consciência ética ambiental voltada a valoração da conduta humana em relação ao meio ambiente, conhecimentos interdisciplinares, planejamento e novas posturas resultantes em ações fáticas do Estado e da sociedade civil e, sobretudo, que esse novo paradigma, seja caracterizado por valores solidários, fazendo crescer em importância a cidadania, a cooperação, a parceria e a inclusão social, política e econômica.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável oferece novos princípios de democratização da sociedade que induzem a participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos ambientais, convertendo-se num projeto destinado a erradicar a pobreza, satisfazer as necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida população, para se atingir a propalada justiça social

A Constituição Federal no art. 23, inciso vi, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado cabe ao Estado implementar as políticas públicas para atender os objetivos estabelecidos pela Constituição Federal na busca do desenvolvimento social, econômico, político e ambiental. Por isso mesmo, é possível afirmar que as questões ambientais estão interligadas com as questões econômicas e sociais, e que a efetividade da proteção ambiental depende do tratamento globalizado e conjunto de todas elas, pelo Estado e pela sociedade.

O art. 225² da Constituição Federal de 1988 defende que todos os brasileiros ou estrangeiros têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Diante desta previsão legal do nosso ordenamento jurídico, a preocupação com o tratamento dos resíduos da construção civil vem se consolidando como uma prática importante dentro da concepção de desenvolvimento sustentável, uma vez que a grande quantidade de resíduos gerados nas atividades da construção civil (construções, reformas, ampliações e demolições) e sua consequente destinação final, quando não realizadas em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Resolução n.º 307, de 05 de Julho de 2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (BRASIL, 2002) podem resultar em impactos ambientais graves podendo se manifestar entre outros aspectos através dos alagamentos, deslizamentos de encostas, degradação de áreas de preservação permanente, assoreamento de córregos e rios, obstrução de vias e logradouros públicos, proliferação de vetores de doenças, queimadas entre outros, que tantos malefícios causam à população e ao meio ambiente.

Por outro lado, com a autonomia atribuída pela Constituição Federal aos municípios no sentido de elaborarem suas próprias leis orgânicas, verificou-se um estímulo para a formulação de políticas públicas de inclusão social visando a prática de uma gestão ambiental mais efetiva e participativa, capaz de reverter o atual quadro caótico presente na maioria das grandes cidades brasileiras, mediante um novo modelo de crescimento sustentável.

² 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.

Os impactos ambientais, sociais e econômicos causados pelos resíduos da construção civil, demonstram, de forma clara, a necessidade da existência de políticas públicas que possam incentivar a redução da geração de resíduos, avaliar os impactos gerados e fornecer subsídios ao setor da construção civil, para que esse possa realizar um gerenciamento eficiente voltado para a uma postura ambientalmente correta (SANTOS, 2007).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA através da Resolução Nº 307 de 05/07/02-DOU de 17/07/02, estabeleceu diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, disciplinando as ações necessárias de forma a minimizar os impactos ambientais, tendo para esse fim definido as especificações de resíduos da construção civil. Esta Resolução, em seu art. 2º, inciso I, define os resíduos da construção civil como sendo:

“os provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica etc., comumente chamados de entulhos, caliça ou metralha”

Outro aspecto importante a considerar é a Resolução nº 448 de 18 de janeiro de 2012 do CONAMA ao considerar a necessidade de adequação da Resolução 307/2002 aos mecanismos da Lei 12.305/2010, que ordena a Política Nacional de Resíduos Sólidos, alterando diversos artigos da Resolução anterior (artigos 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10º e 11º) e possibilitando o gerenciamento com responsabilidade destes resíduos, sejam de origem em obras públicas ou em atividades privadas, originadas em pequenos ou grandes geradores. Referida Resolução determina que os municípios e o Distrito Federal elaborem os Planos de Gestão de Resíduos de Construção Civil até janeiro de 2013, e o coloquem em prática até seis meses depois. Referidos Planos devem ser elaborados em consonância com os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Diversos municípios ainda estão em fase da elaboração dos respectivos Planos. Os geradores de resíduos de construção devem ter como objetivos em seus planos de gerenciamento a) não geração; b) redução; c) reutilização; d) reciclagem; e) tratamento adequado; e) disposição final adequada. Os RCC não podem ser dispostos em aterros de

resíduos sólidos urbanos, encostas, corpos de água, terrenos e lotes vagos, áreas protegidas ou de descarte ilegais. Todas estas alternativas tem relação direta ou indireta com projetos e ações de desenvolvimento de construções civis sustentáveis. (RIBEIRO e CASTRO, 2014).

Com vistas a se alcançar a sustentabilidade na construção civil deve-se ter em conta, legislações, projetos e ações que dispõem sobre materiais e tecnologias sustentáveis visando a redução de impactos ambientais e economizem recursos naturais, tais como: sistema de captação, armazenamento de água das chuvas e sua filtragem; utilização de madeira de reflorestamento; uso de equipamentos sanitários de baixo consumo; captação de luz solar para aquecimento de água e como fonte de energia; entre outros, desde que comprovada sua utilização nas construções e uso de edificações urbanas. Para tanto há necessidade que tais alternativas, entre outras, em forma de incentivos, estejam previstas em leis específicas e estejam em sintonia com o Plano Diretor do Município. Com isso, a Administração Pública competente poderá conceder incentivos diretos ou indiretos à construção civil que utiliza práticas ecologicamente sustentáveis nas fases de planejamento, execução das obras e uso das edificações e ao mesmo tempo poderá estimular a sociedade para construir uma nova concepção de moradia.

Fazendo um balanço das ações relacionadas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável desde a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano no ano de 1972 em Estocolmo, passando pela Rio-92, até a recente Conferência da Rio+10 em Johannesburgo, identifica-se um diagnóstico pouco favorável com tímidos avanços no sentido da preservação e agressivos avanços no sentido oposto. Tal cenário é fruto de uma declarada negligência ao cumprimento das metas estabelecidas pela Agenda 21 e, principalmente, pela resistência por parte dos países mais ricos – notadamente os EUA – em acatar e assinar acordos alegando prejuízos para suas respectivas economias nacionais. Assim, enquanto debates e mais debates se estendem de uma Conferência para outra, a pobreza, a desigualdade, o desperdício e devastação dos recursos naturais continuam (RATTNER, 2002).

No Brasil, a legislação sobre os resíduos de construção ainda é pouco expressiva se comparada com as existentes em outros países. No entanto, a Resolução N° 307/2002 com as alterações realizadas pela Resolução N° 448/2012, ambas do CONAMA, representa um marco neste sentido, pois regulamenta e

vislumbra definições nos aspectos que tangem os resíduos de construção, atribui responsabilidades aos geradores, transportadores e gestores públicos, e estabelece critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, assim como ações necessárias à minimização dos impactos ambientais. Essa resolução representa um instrumento legal importante para a promoção da reciclagem, pois, antes de sua publicação, não existia nenhum instrumento que regulamentasse a disposição dos resíduos de construção em âmbito nacional.

A deposição irregular dos resíduos de construção demonstra falta de compromisso com a qualidade ambiental comprometendo a sustentabilidade de forma extremamente negativa. Alguns dos impactos visíveis revelam um extenso comprometimento da qualidade do ambiente e da paisagem local, onde se verifica a disposição inadequada dos resíduos em terrenos com vegetação e com criação de animais propiciando perigo a vida dos mesmos através da ingestão destes resíduos. Outro problema que se verifica nas grandes cidades é a deposição de resíduos nos passeios e logradouros públicos obstruindo as vias de tráfego de pedestres e de veículos criando um ambiente propício para a proliferação de vetores prejudiciais às condições de saneamento e à saúde humana.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos sobre política pública são ainda muito recentes no Brasil sendo que permeiam ainda muitas divergências conceituais. Segundo Secchi (2010) qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre questionamentos básicos.

Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as prioridades dos dirigentes públicos são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela requer demandas de seus representantes e estes mobilizam os membros do Poder Executivo para que atendam as demandas da população.

As demandas da sociedade são apresentadas aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, no que se denomina de Sociedade Civil Organizada

(SCO), a qual inclui, conforme apontado acima, sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs em geral.

3.1 Políticas Públicas – Aspectos conceituais

O estudo das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada, nem isolada. Segundo Schmidt (2008) as políticas públicas podem ser estudadas sob dois pontos de vistas: um prático e outro acadêmico. O primeiro está voltado para os agentes políticos, grupos de interesses e da sociedade civil em geral e proporciona uma ação mais qualificada causando maior impacto nas decisões atinentes às políticas. Do ponto de vista acadêmico, o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica próprias das políticas.

Muito embora existam várias definições de políticas públicas é consenso que há convergência entre elas³, como bem pondera Schmidt (2008). Inicialmente deve-se entender que política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada. Pode-se dizer que as políticas públicas são um conjunto de ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais. Embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 2009).

³ Para autores como Fernández (2006), Souza(2006), Dagnino (2002) e Parsons (1995) a literatura clássica apresenta as seguintes definições de políticas públicas como as mais aceitas:

- a) Para Linn, uma política é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos;
- b) Para Peters, política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos;
- c) Para Lasswell, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
- d) Para Hecló, uma política pública é o curso de uma ação ou inação (não-ação), mais do que ações ou decisões específicas;
- e) Para Dye, política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer.

As políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos. A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também instrumentos que vem se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos seguimentos da sociedade em processo de participação e controle social.

Normalmente as políticas públicas estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica, através de planos, programas, ações e atividades. Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Os programas, por sua vez, estabelecem objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica. Já as ações visam o alcance de determinado objetivo estabelecido pelo Programa, e, por fim, para dar concretude à ação temos a atividade.

Até a constituição de 1988 a formulação de políticas públicas no Brasil era centralizada na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios apenas a execução das políticas. Após a promulgação da constituição, entretanto, esses níveis de governo ganham papel fundamental. A incapacidade de lidar com problemas complexos e extensos por parte dos governos centrais conduziu a um movimento de descentralização nas esferas estadual e principalmente municipal. O argumento reside no fato de que a resolução dos problemas tem maior efetividade na medida em que se está mais próximo dele. Com efeito, os governos locais passam ocupar um papel central na formulação e implementação de políticas públicas, haja vista sua maior capacidade de acompanhamento e controle dos projetos (REIS, TURETA e BRITO, 2005)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o processo de redemocratização do Brasil permitiu-se a participação da sociedade na construção das políticas públicas. Normativamente a sociedade conquistou o direito de, além de ser objeto das políticas públicas, tornar-se agente na execução dessas políticas, ou seja, cogestores na elaboração e implementação das políticas. Com a comunidade exercendo ativamente seu papel de protagonista da história, as prioridades serão

redefinidas, a corrupção será reduzida e a transparência do governo tornar-se-á mais efetiva.

Neste contexto é imprescindível ter em mente o correto significado e alcance das políticas públicas que de acordo com Ribeiro e Castro (2014, p.13) “podem ser entendidas como as escolhas e estratégias adotadas pelos entes políticos no exercício de suas competências visando o interesse público”. Uma política pública será tanto mais efetiva quanto tiver a influência da comunidade na condução dos negócios públicos. Além disso, novas políticas públicas necessariamente requerem a efetiva participação da sociedade na busca de alternativas e soluções. “O Estado Democrático de Direito é caracterizado, justamente, por afirmar, garantir, e pretender promover direitos iguais para todos sem discriminação de qualquer espécie”. (FRISCHEISEN, 2000, p. 58).

Importante ressaltar que a partir de uma nova dimensão social das últimas décadas, com repercussões na organização social e política da sociedade em especial, é possível compreender a expressão “políticas públicas” como o conjunto de ações que nascem do contexto social, mas passam pela esfera estatal, atuando como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, “quer que seja para fazer investimentos ou simplesmente para uma mera regulamentação administrativa”. (BONETI, 2006, p. 74).

Com base nesse conceito, podemos admitir que as políticas públicas possuem duas características gerais: a busca do consenso em torno do que se pretende fazer e deixar de fazer e a resolução dos conflitos. Klaus Frey (2000, p. 223-224) aborda quatro tipos de políticas públicas no que tange ao modo da resolução de conflitos, quais sejam: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Na questão ambiental, a meu ver, é esta última a forma mais indicada, pois são as que determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de qualquer coisa, o conteúdo dos programas e planos. Comparando

os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do porquê (FREY, 2000).

3.2 Relação entre Sustentabilidade e Políticas Públicas

As questões fundamentais que precisam ser consideradas em qualquer discussão relacionada ao desenvolvimento sustentável são: o bem-estar humano, o meio ambiente e o futuro. Desse modo, temas como poluição, biodiversidade, exploração de recursos naturais, efeitos climáticos, entre outros, devem ser relacionados a desemprego, pobreza e riqueza, tecnologias, valores culturais e organizações políticas e sociais, por exemplo, isso tanto para análise dos problemas decorrentes destas inter-relações como para implementação de soluções.

Consideradas há muito como questões distintas, consignadas a órgãos governamentais independentes, os problemas ecológicos e sociais são, na realidade, interligados e se reforçam mutuamente. Para haver um desenvolvimento sustentável, portanto, é preciso começar a pensar em atender necessidades básicas e dar a todos oportunidades de realizar suas aspirações de uma vida melhor, havendo consenso que o desenvolvimento humano é fator preponderante, estando no cerne da questão a qualidade de vida e, por consequência, o inevitável questionamento das desigualdades sociais.

Desenvolvimento sustentável, portanto, é um processo de transformação que deve ocorrer de forma harmoniosa nas dimensões espacial, social, ambiental, educacional, cultural e econômica, partindo do individual para o global, podendo ser operacionalizado para satisfação de necessidades humanas e ameaças à sustentabilidade de um sistema, levando, por consequência, a necessidade de formulação de mensuráveis políticas públicas para o alcance de condições, objeto e finalidade de sustentabilidade, como instrumento de efetivar direitos, intervindo na realidade social.

4. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)

Ao longo do processo evolutivo destacaram-se três concepções de Estado: o Estado Liberal, o Estado do Bem Estar Social e O Estado Democrático de Direito.

Segundo Di Pietro (2010) é no Estado Democrático de Direito onde há uma possibilidade de participação mais direta da sociedade, colocando o agente público sob o julgo da lei e fortalecendo a supremacia do interesse público em detrimento do privado.

E é exatamente a Parceria Público-Privada (PPP) a forma de delegação dada pelo poder público à iniciativa privada para transferência de obras e serviços públicos mais utilizada na última década pela Administração Pública. Essa modalidade de gestão retira o dogma dos interesses distintos entre concessionário e poder concedente e estabelece à ideia de solidariedade e de colaboração para o sucesso, traduzida sob a forma de boa-fé objetiva, que representa atendimento dos princípios da moralidade e da segurança jurídica”. (SOUTO, 2005. p. 30).

A PPP surgiu na década de 80 no Reino Unido quando a Administração Pública, motivada pela escassez de recursos, resolveu privatizar e terceirizar serviços públicos como forma de não parar seu desenvolvimento.

De acordo com Carvalho Filho (2013)⁴ a PPP pode ser definida como um:

“Acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contrato, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e de ganhos entre os pactuantes.”

O que existe de novidade na Parceria Público-Privada é exatamente possibilitar a delegação de serviços públicos não onerosos, como exemplo saúde, educação, segurança pública, cultura, lazer etc.

Como instrumento regulador da PPP pode-se destacar duas modalidades de concessão: a patrocinada e a administrativa. A primeira está prevista no §1º do art. 2º da Lei 11.079/04 e assemelha-se a concessão de serviços públicos. Já na segunda modalidade, a administrativa, percebe-se que o legislador criou uma forma de delegação em que a remuneração será feita exclusivamente pelo parceiro público.

De acordo com Sundfeld (2004) para que haja uma concessão administrativa, seja de forma direta ou indireta é imprescindível que:

⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013

“Haja investimento do concessionário na criação de projeto relevante; que o preço seja pago periódica e diferidamente pelo poder concedente em prazo ao longo da execução do contrato e; que o objeto não se restrinja à execução da obra ou ao fornecimento de mão-de-obra e bens”. (SUNDFELD, 2004)⁵

Portanto, pode-se afirmar que a Parceria Público-Privada é um contrato administrativo de concessão, que possui como objeto um serviço passível de exploração pelo particular com finalidades lucrativas. É “aquele que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para atender às necessidades coletivas de ordem econômica”. (DI PIETRO, 2003 p.104).

5. TRATAMENTO DE RESÍDUOS

Os resíduos da construção civil constituem um dos principais causadores da degradação ambiental, tanto pelo volume gerado como por seu tratamento e sua destinação inadequados. Sua gestão representa um dos principais problemas a serem resolvidos por organismos do governo e prefeituras municipais.

É importante frisar que nenhuma sociedade poderá atingir o desenvolvimento sustentável sem que a construção civil, que lhe dá suporte, passe por profundas transformações. Para reduzir os impactos, há necessidade de gestão ambiental por parte das empresas do setor. Desta forma, elas podem produzir edificações ambientalmente mais corretas. Para que se obtenha uma gestão adequada dos resíduos da construção deve-se priorizar a sua redução, reutilização e reciclagem, diminuindo desta forma a extração de matérias-primas (mineração), a ocupação de áreas para a disposição final e os riscos à saúde.

A percepção de que, o inadequado gerenciamento dos resíduos sólidos gerados nos vários processos de produção e consumo, causa problemas que necessitam de soluções emergenciais, tem levado diversos setores da sociedade a buscarem integração, mobilizando-se com vistas a reduzir o volume de resíduos produzidos, buscando técnicas que viabilizem a prática da reutilização e da reciclagem. Uma das soluções encontradas para a gestão dos RCD é a reciclagem dos resíduos (JOHN, 2000 apud SANTOS, 2009).

No Brasil, nos últimos anos, a implementação de políticas públicas e de parcerias (PPP) têm sido desenvolvidas, objetivando-se corrigir a forma e estrutura

⁵ SUNFELD, Carlos Ari. Projetos de Lei de Parcerias Público-Privadas. Análise e Sugestões, mimeo, 2004.

adotada para coleta, transporte e disposição final dos resíduos gerados pela indústria da construção civil, com destaque para aqueles originados em construções, reformas, manutenções e demolições.

De acordo com Tavares (2007), atualmente o setor da construção civil vem tomando atitudes que visam minimizar os impactos ao meio ambiente em resposta às pressões regulamentadoras e da própria sociedade. Essas atitudes se traduzem numa busca de resultados satisfatórios em processos como a reciclagem, a redução de energia e a redução de perdas.

Os impactos ambientais, sociais e econômicos causados pelos resíduos da construção, demonstram, de forma clara, a necessidade da existência de políticas públicas que possam incentivar a redução da geração de resíduos, avaliar os impactos gerados e fornecer subsídios ao setor da construção civil, para que esse possa realizar um gerenciamento eficiente voltado para a uma postura ambientalmente correta (SANTOS,2007).

Neste sentido, de acordo com Jadovski (2005), destacam-se as seguintes ações, sendo que algumas são compartilhadas por outros autores:

- a) implementação de políticas públicas de gestão integrada dos RCD (Resolução Nº 307 do CONAMA) (BRASIL, 2002), fiscalização destas políticas e da correta disposição dos resíduos por parte dos geradores;
- b) incentivos fiscais com redução ou isenção de impostos, tais como PIS/COFINS (esfera federal) e ICMS (esfera estadual), aumentando desta forma a viabilidade de implantação de usinas privadas;
- c) incentivos políticos, tais como, aumento de taxas de disposição de RCD em aterros de forma a priorizar a reciclagem, responsabilização do gerador e aumento de taxas de extração de recursos naturais;
- d) articulação dos diferentes agentes envolvidos (pequenos geradores, grandes geradores, transportadores de RCD, entes públicos) nas atividades vinculadas com a indústria da construção civil para redução do seu impacto ambiental;
- e) ação indutora do setor público para utilização de materiais reciclados, exercendo o seu poder de compra e estabelecendo a obrigatoriedade de utilização de agregados reciclados em obras públicas, construindo parcerias com a iniciativa privada, com as associações de catadores e entre municípios conurbados, bem como o aproveitamento de antigas instalações de mineração desativadas;

f) Criar um programa para capacitação de carroceiros e outros pequenos coletores através de um programa de apoio aos carroceiros abrangendo a orientação veterinária para o adequado trato dos animais de tração, viabilização da cessão de medicamentos veterinários e outras possibilidades de melhoria de sua renda e condições de trabalho. Em contrapartida esses carroceiros só fariam o despejo dos RCD nos pontos autorizados pelo município.

5. CONCLUSÃO:

A redução dos impactos ambientais provocados pela deposição irregular dos resíduos da construção civil é um processo lento e gradativo que requer em primeiro lugar a educação ambiental do cidadão brasileiro que, a partir daí obterá a consciência que, por sua vez produzirá um senso de responsabilidade pela preservação do meio ambiente. É imprescindível que sejam adotadas ações por parte da Administração Pública na forma da implementação efetiva de Políticas Públicas para a gestão sustentável dos Resíduos de Construção. É igualmente necessária a adoção de instrumentos legais e reguladores que norteiem e garantam a sustentação legal, política e econômica para a elaboração de um Plano de Gerenciamento dos resíduos através das Parcerias Público-Privadas. Também se faz necessário que o poder público, em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), saia da letargia que lhe é peculiar e avance na implementação de políticas públicas capazes de romper barreiras jurídicas e de articular todos os órgãos da administração pública, visando garantir a consolidação e a continuidade de projetos que contemplem medidas eficientes de fiscalização no sentido de coibir a deposição irregular de resíduos de construção.

Para alcançar níveis de sustentabilidade na construção civil, inovações e ajustes neste setor devem implementados, considerando as ações coletivas tanto do poder público, do setor produtivo quanto da sociedade em sintonia com tal propósito. Aos poucos a o poder público e a sociedade devem desenvolver metodologias adequadas à realidade brasileira para avaliação da sustentabilidade de serviços e de empreendimentos. Neste sentido é que surgem as Parcerias Público-Privadas, mas ainda é preciso debates enfatizando a temática, bem como a elaboração e publicação de normas e literatura a respeito propiciando ainda maior divulgação dos conteúdos de documentos pertinentes para profissionais, empresas da construção civil e comunidade. É necessário que as mudanças e transformações sejam

devidamente regulamentadas, para que realmente atinjam o maior número de empreendimentos possível. O Conselho Brasileiro de Construção Sustentável (CBCS) tem importante papel neste contexto. De igual modo, os sindicatos, associações e entidades representativas relacionadas com a construção civil devem contribuir para efetivar as políticas públicas destinadas às construções verdes com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Diante de tantos problemas ambientais verificados no Brasil, urge a necessidade da consciência pela responsabilidade sócio ambiental por parte de todos os segmentos envolvidos na cadeia produtiva da construção civil. Dessa forma, cabe a cada um de nós adotarmos, isolada e coletivamente, medidas para diminuir o desperdício e otimizar os recursos naturais. Além destas medidas outras devem ser adotadas para minimizar o problema, como a diminuição da geração de resíduos, a deposição em áreas apropriadas, a coleta seletiva de resíduos em canteiros de obras, a reciclagem, a educação ambiental nas empresas e canteiro de obras e inserção de disciplina de sustentabilidade e meio ambiente na matriz curricular dos cursos técnicos e superior das áreas ligadas à engenharia.

Tais ações deverão ser voltadas ao esclarecimento e ensinamento da população em relação aos resíduos de construção (geração, deposição, transporte, destinação final adequada), os impactos ambientais e sociais causados pela deposição irregular desses resíduos em terrenos baldios, margem de córregos (APPs), vias públicas, entre outros, bem como o desenvolvimento de ações que visem a redução da geração de resíduos de construção civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

_____. **Lei n. 12.305**, de 02 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, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº. 307**, de 05/07/2002. Estabelece diretrizes, critérios e

procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, nº. 136, 17/07/2002. Seção 1, p. 95-96.

_____. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº. 448**, de 05/03/2012. Altera os arts. 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10 e 11 da Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, nº. 14, 19/01/2012. Seção 1, p. 76

COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (org.). **Direito & Políticas Públicas**. Curitiba: Multideia, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros Temas Relevantes do Direito Administrativo**. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella,

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves coordenadores. São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013

FREITAS, Isabela M. **Os Resíduos de Construção Civil no município de Araguara/SP**. 2009. Disponível em

<http://www.uniara.com.br/mestrado_drma/arquivos/dissertacao/isabela_mauricio_freitas.pdf>. Acesso em: 30 out. 2015.

FREY Klaus. **Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. 2000. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89> Acesso em 30 out. 2015.

_____. A dimensão político-democrática nas teorias do desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente e Sociedade*, ano 4, n.9, p.1-34, jul/dez 2001.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

JADOVSKI, Iuri. **Diretrizes Técnicas e Econômicas para Usinas de Reciclagem de Resíduos de Resíduos de Construção e Demolição**. 2005. 180 f. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2005.

MENDES, T. A., REZENDE, L. R., OLIVEIRA, J. C., GUIMARÃES, R. C., CAMAPUM DE CARVALHO, J., VEIGA, R. **Parâmetros de uma Pista Experimental Executada com Entulho Reciclado**. Anais da 35ª Reunião Anual de Pavimentação, 19 a 21/10/2004, Rio de Janeiro – RJ, Brasil, 2004. 11 p

PINTO, T.P. **Gestão ambiental dos resíduos da construção civil: a experiência do SindusCon-SP**. São Paulo: SindusCon, 2005. 45p. São Paulo, 2005.

RATTNER, Henrique. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: o mundo na encruzilhada da história**. Política Externa. v.11, n.2, p.112-121, Set./Nov. 2002.

REIS, A.; TURETA, C.; BRITO, M. J. **Gestão de Resíduos Sólidos e Políticas Públicas: reflexões substantivas acerca de uma proposta de inclusão social pelo trabalho**. Anais...ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA PRODUÇÃO, 25. Porto Alegre, RS, Brasil, 2005.

RIBEIRO, Maria de Fátima; CASTRO, Aldo Aranha de. **Políticas Públicas e os Novos Rumos para as construções Verdes**. Revista Científica Sensus - Direito, Londrina, v.1,n.8, p.55-78, Paraná, Brasil, 2014

RODRIGUES, Marta M.A. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p

SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, E. C. G. **Aplicação de resíduos de construção e demolição reciclados (RCD-R) em estruturas de solo reforçado**. 2007. 173 f. Dissertação (Mestrado)- Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2007

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, José Renato; LEAL, R. G.. (org.). *Direitos Sociais e políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p.2307-2333.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p

SOUTO, Marcos Juruena Vilella. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

SUNFELD, Carlos Ari. Projetos de Lei de Parcerias Público-Privadas. Análise e Sugestões, mimeo, 2004

TAVARES, L. P. M.. **Levantamento e análise da deposição e destinação dos resíduos da construção civil em Ituiutaba, MG**. 2007. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.