



Comunidade do bairro Humaitá, na Zona Norte de Porto Alegre, antecipou-se ao lançamento do Código Municipal de Limpeza Urbana, na tentativa de evitar acúmulo de lixo

Nós e a lei

Cumprir ou não cumprir
*Mesmo criando 18 leis por dia,
o Brasil convive com atos de
resistência às normas, seja
pelo viés cultural, seja por
interesses econômicos*

TEXTO **JACIRA CABRAL DA SILVEIRA**

FOTOS **FLÁVIO DUTRA**

Quando os veículos de comunicação divulgam ações como a do Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU), que implantou o Novo Código de Limpeza Urbana, prevendo a aplicação de multas para infrações como jogar uma bagana de cigarro em via pública ou descartar rejeitos empresariais em locais impróprios, muitos se perguntam: essa lei será cumprida? Existem fiscais suficientes? Não haverá aqueles que darão um jeitinho para descumprir a lei ou esquivar-se da multa? Independentemente da relevância da legislação e do seu legítimo propósito, cada nova regra implementada no país deixa margem à pergunta: não será mais uma *lei para inglês ver*?

Desobediência – Essa expressão, aliás, é jocosamente atribuída à Lei de 7 de novembro de 1831, que declarava livres os africanos desembarcados em portos brasileiros desde aquele ano, mas cuja verdadeira intenção era agradar aos parceiros comerciais ingleses, que haviam abolido o trabalho escravo e pressionavam os demais países para que fizessem o mesmo. Na prática, entretanto, não foi bem isso o que ocorreu.

Na tentativa de entender o perfil brasileiro no que tange ao cumprimento das leis, em abril de 2013, o Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, divulgou o resultado do Índice de Percepção do Cumprimento da Lei (IPCLBrasil). Com base no estudo, 82% dos entrevistados consideram que “é fácil desobedecer às leis no país”. Entre os entrevistados, os que mais concordaram com tal afirmação foram os jovens com renda alta, escolaridade média e residentes nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul.

Essa tendência à insubordinação pode ser ilustrada com o uso que alguns brasileiros têm feito do Waze, aplicativo israelense gratuito para *smartphones* e *tablets* que utiliza o GPS dos celulares e mapas editados pelos usuários para calcular o trânsito das ruas e sugerir a melhor rota. Só que, além de monitorar o trânsito e indicar o caminho mais rápido para determinado trajeto, o Waze notifica sobre itens que afetam o trânsito, como obras e acidentes, assim como inspeções policiais e radares. De acordo com a diretora do Waze, Di-Ann Eisnor, em entrevista à Folha on-line o emprego do aplicativo de navegação para fugir de radares e blitzes contra direção alcoolizada é uma peculiaridade dos usuários brasileiros.

E não é por falta de normas que a cultura do não cumprimento das leis se justifica. Conforme reportagem publicada pelo jornal O Globo, de 2000 a 2010, o Brasil criou o equivalente a 18 leis por dia. E, de um total de 75.517 leis, contabilizando legislações ordinárias e complementares estaduais e federais, além de decretos, o Rio Grande do Sul ficou em terceiro lugar com 4.281 leis promulgadas, permanecendo atrás apenas de Minas Gerais (6.038 leis) e Bahia (4.467 leis).

Entretanto, na avaliação do jurista e professor de Direito Constitucional da UFRGS Eduardo Carrion, é necessário cautela quando se abordam aspectos relacionados à dinâmica jurídica, do contrário, “ao olhar leigo, pode passar a impressão de que a lei não é cumprida”. Ele chama a atenção para as funções legitimadora e reguladora da norma jurídica, a partir das quais a sociedade se estrutura e organiza. Enquanto a primeira se define mais no sentido simbólico como instrumento de afirmação de valores e de legitimação do status quo, a segunda, que é a principal tarefa do Direito, tem a função de regulação social.

Efetividade relativa – Relativizar é a recomendação do jurista quando a discussão se foca no efetivo cumprimento das leis. Para Carrion, questões em torno das normas jurídicas não devem-se restringir ao sim e ao não, mas abranger a importância do entendimento das normas pela sociedade. Para ilustrar, cita o exemplo dado por um jurista francês ao falar da efetividade das leis: “Imaginem a cena: tarde da noite, três motoristas a 60 km/h numa avenida de uma grande cidade aproximam-se de um semáforo com sinal vermelho. O primeiro motorista reduz a velocidade e para rigidamente, aguarda o sinal verde e avança; o segundo, simplesmente ignora o sinal e segue na mesma velocidade; o terceiro vem reduzindo a velocidade, chega próximo à sinaleira, olha para os dois lados e prossegue após perceber não vir ninguém. Para qual dos três a norma foi mais efetiva? Para o terceiro?”

Para Carrion, a efetividade da aplicação de leis como o Novo Código do DMLU pode ser analisada a partir da cena descrita pelo jurista francês. Segundo o professor, ainda que os infratores responsabilizados atinjam percentuais ínfimos, não significa que a regra não seja efetiva: “É impraticável que uma norma como essa alcance alto percentual, ou teríamos de ter um agente administrativo atrás de cada cidadão”, argumenta.

O longo trajeto da implantação

Apoiado num bastão de madeira, Luís Antônio desloca-se tenso de um lado a outro. Ele acompanha atentamente o trabalho dos garis que recolhem o lixo espalhado sobre a canalização do arroio que costeia parte do Beco X, no bairro Humaitá, zona norte de Porto Alegre. O corredor repleto de todo tipo de sujeira chega à porta de sua casa, onde Monique brinca com rosas de plástico de um tom laranja desbotado, possivelmente resgatadas dos entulhos. Patrique, o primo, também anda por ali. Ambos moram com o avô, a quem todos na vila apontam como o responsável pelos resíduos. “O lixo é meu”, assume.

Seu Luís é um homem de altura mediana, corpulento e com barriga proeminente. Move-se devagar, o sobrepeso e o diabetes dificultam seu deslocamento. Por isso o uso do ‘caxado’, que torna sua figura ainda mais peculiar. Os pés, inchados e

com curativos da última internação por conta da doença, espalham-se nos chinelos de dedo, deixando à mostra as unhas grossas e escuras, impregnadas da sujeira que mistura lixo e “água podre”, que ele diz vir do cano quebrado da fábrica ao lado. “Eu já pedi pra eles consertarem, mas ninguém vem”, conta, reclamando da prefeitura.

A presença do DMLU, entretanto, não o intimida. Até se diz satisfeito com a ação de limpeza: “Agora não vou mais aceitar madeira, só plástico e papelão”, comenta, referindo-se ao novo acordo que fez com as empresas que diariamente esvaziam caminhões de lixo nos dois contêineres que até poucos dias ficavam próximos à entrada do Beco. “Eles largam pra mim de graça aqui!”, gaba-se do ‘bom negócio’. Perguntado sobre o nome de seus parceiros empresariais, desconversa. Diz apenas que precisa continuar trabalhando com o lixo,

porque só com remédios gasta de 300 a 450 reais por mês: “Minha mulher ganha salário mínimo”, acrescenta.

Novo Código – Enquanto seu Luís conversa, seu ajudante, um homem mais jovem e franzino movimentava-se entre os garis. Ele transporta papelão num carrinho que conduz até o galpão, a poucos metros da entrada do Beco, ainda dentro da vila. “São locais clandestinos de reciclagem”, identifica o coordenador da fiscalização do DMLU, Cesar Augusto Keller Souza, que acompanha a ação da prefeitura. “Ele é como se fosse a pontinha da empresa que deixa o lixo aqui”, afirma, apontando para seu Luís: “Não há como notificar um cidadão como este, ele não tem como pagar, esse ônus caberá às empresas”, ressalta.

O comentário de Cesar vem ao encontro da explicação do jurista Eduardo Carrion, quando argumen-

ta sobre a necessidade de relativizar ao se falar na efetividade das leis. Embora o novo código preveja quatro valores de multa aos infratores (conforme quadro ao lado), de acordo com dirigentes do setor, pessoas como os catadores de rua ou moradores de vilas não serão multados. Para essa população o objetivo da aplicação da lei é desenvolver ações de conscientização como a iniciada no dia 7 de maio no bairro Humaitá.

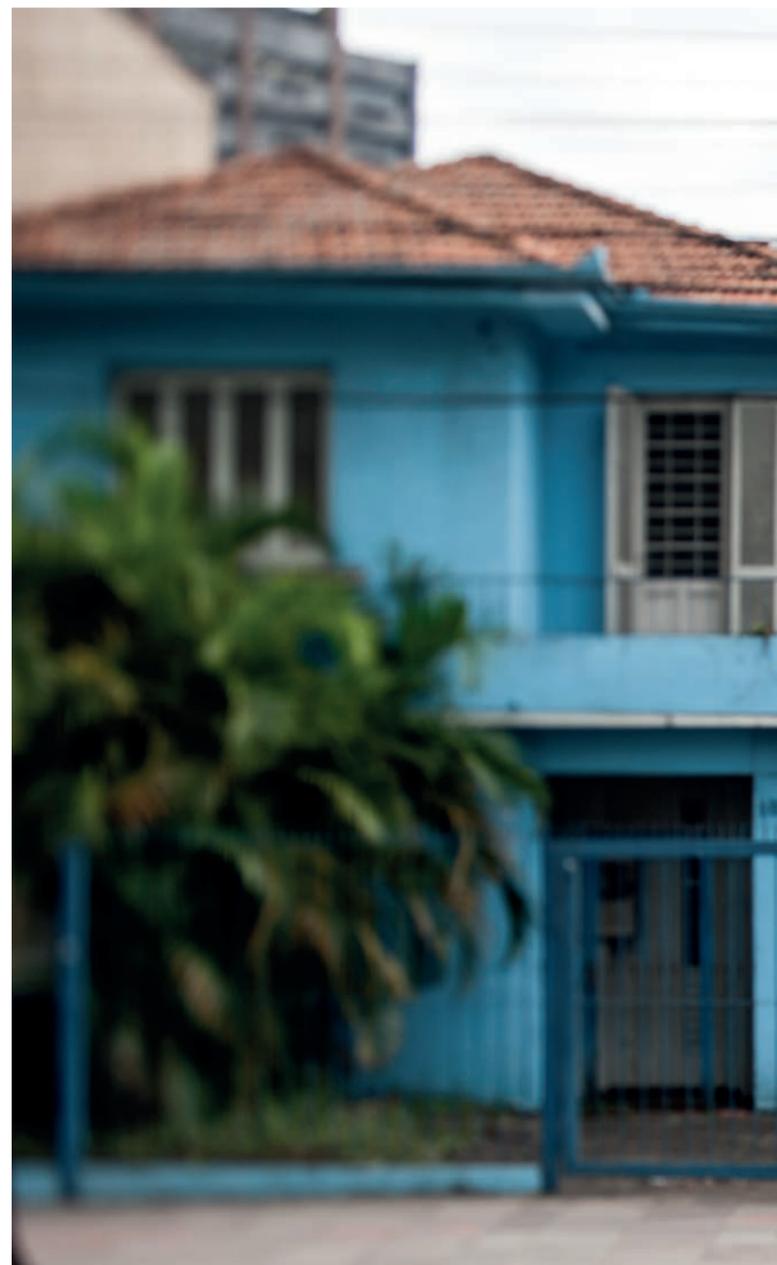
Segundo o diretor-geral do DMLU, André Carús, a escolha dessa região para dar início à interiorização do projeto nos bairros da capital deve-se ao fato de ali concentrar-se grande número de focos crônicos de descarte de lixo: “Em praças, canteiros, esquinas, no arroio que vem desde o bairro Anchieta, cruza a região Humaitá/Navegantes e passa por dentro do Beco X. Em toda a cidade são 450 focos”, descreve. Durante um período de 30 dias, assistentes

sociais e educadores realizaram atividades de educação ambiental junto às escolas públicas e privadas e de conscientização entre os moradores das vilas do bairro.

Além da presença de André e Cesar, a Guarda Municipal também acompanhou o trabalho dos garis no lixão próximo à casa do seu Luís. “Apoio visual” é como o coordenador da fiscalização classifica a presença dos guardas no momento da limpeza do local. Dias antes, numa das constantes coletas de detritos naquela área, foi espalhada a notícia da ação do dia 7. Isso explica, na avaliação de Cesar, o desaparecimento dos dois contêineres que as empresas mantinham ilegalmente no local para depositar o conteúdo dos caminhões para seu Luís e o ajudante, que diz morar em Viamão: “Não moro aqui nesse lixo não”, fala ao mesmo tempo em que carrega outro carrinho com papelão.

Enquanto a Câmara de Vereadores da capital discute um Projeto de Lei que altera as normas para a instalação de Estações Rádio Bases, muitas das torres já existentes desrespeitam a distância mínima dos prédios vizinhos

Morador do Beco X, no bairro Humaitá, seu Luís Antônio acompanhou a ação promovida pelo DMLU como parte de um programa de conscientização do novo Código de Limpeza Urbana



Pra doer no bolso

Em janeiro deste ano foi sancionada a Lei Complementar n.º 728/2014, que institui o novo Código Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre, atualizando as regras que vigoravam desde 1990 e atendendo às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entre os destaques da nova regra, estão a ampliação das ações de educação e sensibilização socioambiental e o endurecimento da punição para o descarte irregular de resíduos, que compreende quatro níveis de infração:



LEVES

R\$ 263,82

Atirar nos passeios públicos papéis, invólucros, embalagens ou assemelhados; realizar triagem ou catação no resíduo disposto em logradouros públicos; acondicionar resíduos orgânicos a serem recolhidos em sacos plásticos com volume superior a 100 litros; não haver nos veículos destinados à venda de alimentos de consumo imediato recipientes de resíduos orgânicos e recicláveis, com capacidade para comportar sacos de no mínimo 40 litros.



MÉDIAS

R\$ 527,65

Não acondicionar corretamente os resíduos em sacolas plásticas antes da coleta; não separar os resíduos domiciliares em resíduo orgânico e resíduo reciclável; não disponibilizar aos clientes de estabelecimentos comerciais recipientes próprios que garantam a separação dos resíduos; feirantes, artesãos, agricultores ou expositores não manterem permanentemente limpa suas áreas de atuação, acondicionando corretamente os resíduos em sacos plásticos.



GRAVES

R\$ 2.110,60

Desrespeitar os dias e turnos estabelecidos pelo DMLU para a coleta dos resíduos sólidos orgânicos e recicláveis; apresentar o resíduo à coleta após a passagem do veículo coletor; depositar resíduos sólidos recicláveis no interior dos contêineres destinados exclusivamente à coleta automatizada de orgânicos; depositar em quaisquer áreas públicas ou terrenos, de propriedade pública ou privada, resíduos sólidos de qualquer natureza; varrer para os logradouros públicos resíduos do interior de prédios, terrenos ou calçadas.



GRAVÍSSIMAS

R\$ 4.221,21

Descartar resíduos sólidos em locais não licenciados; descartar materiais cortantes ou pontiagudos imprópriamente embalados, podendo lesionar os garis; descartar resíduos especiais nos serviços de coleta domiciliar regular, coleta seletiva e em locais não licenciados para este fim; descartar em logradouros públicos resíduos decorrentes de decapagens, desmatamentos ou obras; depositar em riachos, canais, arroios, córregos, lagos, lagoas e rios ou às suas margens resíduos de qualquer natureza que causem prejuízo à limpeza ou ao meio ambiente; danificar equipamentos de coleta automatizada.

(valor da multa)

Em nome do meio ambiente

Quando falamos em legislação, estamos falando em política, em uma sociedade dividida em interesses, destaca o jurista e professor de Direito Constitucional Eduardo Carrion. Isso quer dizer, segundo o jurista, que essas legislações serão mais ou menos aplicadas em decorrência de tais interesses.

Embora não goste da expressão *lei para inglês ver*, pois defende a importância da legislação como um modo civilizatório de regulação social, Carrion reconhece que alguns setores enfrentam forte resistência no cumprimento de suas normas específicas quando interesses econômicos estão em jogo.

De acordo com o docente, o meio ambiente é um desses segmentos: “Um governador, um prefeito vai se importar com o meio ambiente em nome do desenvolvimentismo? Não, ele vai dar uma resposta para o empresariado. Quando houver o conflito entre o interesse econômico e a legislação ambiental, prevalece o interesse econômico”, enfatiza.

Resistência – A Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), uma das pioneiras no país a constituir-se, tem sido protagonista importante nesse cenário de resistência. No dia 20 do mês passado, a entidade conseguiu impedir a votação do Projeto de Lei do Executivo 57/13. O documento trata da modificação da Lei 8.896/2002, que dispõe sobre a instalação de Estações Rádio Bases (ERBs). Por solicitação da AGAPAN, o Tribunal de Justiça (TJ) determinou a realização de uma audiência pública para discutir o tema.

Dias antes, numa cena diferente da descrita na página ao lado – quando o DMLU desenvolveu ações para implementar o Novo Código de Limpeza Urbana de Porto Alegre em um dos lixões clandestinos do bairro Humaitá –, professores da UFRGS, juntamente com ambientalistas, foram convidados por uma das bancadas da Câmara de Vereadores a explicar tecnicamente as questões referidas no PLE 57/13. Se no primeiro ato é descrito o esforço da implantação de uma lei nova, no segundo, as argumentações contrárias às alterações propostas na PLE em questão descrevem o ato de resistência às leis.

“Retrocessos”, avalia Alfredo Gui Ferreira, presidente da AGAPAN, referindo-se especialmente a duas das alterações propostas pelo Executivo. Uma delas diz respeito à definição das torres de telecomunicação com estruturas de 20 metros, o que, segundo análise de técnicos contatados pela entidade, possibilita a instalação de ERBs em locais inadequados. Outro aspecto questionado pelos especialistas diz respeito à distância mínima entre essas torres e prédios vizinhos. Ana Valls, membro da AGAPAN, afirma que, conforme a leitura da nova redação, podem se repetir instalações irregulares, como a ERB localizada na Avenida Goethe, próximo ao número 140, que ilustra esta página.

Ana teme que, com as alterações na legislação ambiental gaúcha, que é reconhecida nacionalmente por sua capacidade restritiva, passe “a ser regular o que já foi multado anteriormente”. Ela considera que isso favorecerá as operadoras, uma vez que ainda está pendurado o pagamento das multas, que chegam a R\$ 500 milhões, de acordo com dados obtidos junto à Câmara de Vereadores.

Perdas legislativas – Silvia Capelli, procuradora de Justiça do Ministério Público do RS e coordenadora acadêmica do curso de especialização em Direito Ambiental da UFRGS, há muito acompanha a evolução da legislação ambiental brasileira e seu embate com interesses econômicos. Nesse sentido, cita o Código Florestal como o exemplo mais emblemático “das perdas legislativas que tivemos no Brasil”.

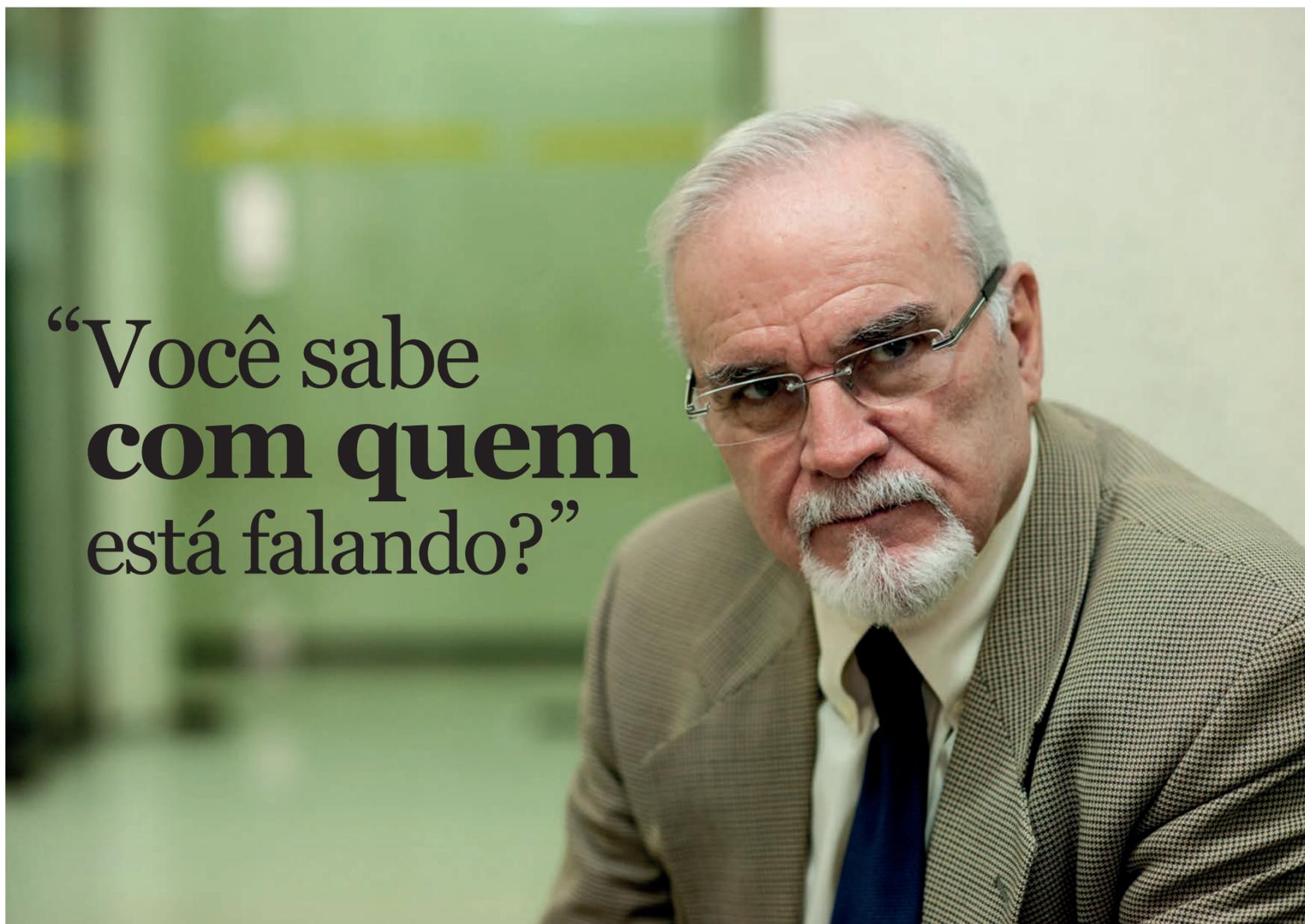
A procuradora diz que tudo começou em 1965 com a chamada Área de Preservação Permanente (APP). No Código Florestal de 1965 dizia – “e o atual ainda diz” – que as margens de rios devem ser protegidas, não sendo permitidas construções, nem plantações, nem animais, etc. A largura dessas áreas varia de acordo com a largura do rio, indo de 30 a 500 metros. Mas, atualmente, Silvia afirma que ocorreu uma modificação, permitindo que, nos casos em que já houvesse desmatamento até a data de um decreto em 2008, a recuperação pode ser feita em até 15m. “Houve uma redução da proteção ambiental num contexto político de primazia de alguns setores”, contesta.

Com relação ao volume de leis promulgadas no país, independentemente do segmento, a procuradora considera que isso se deva ao fato de o Brasil ser uma unidade federativa, o que implica que tanto os municípios como os estados e a federação elaborem suas legislações, desde que essas não firam a lei maior, que é a Constituição brasileira. Por outro lado, Silvia admite que tamanha quantidade de normas dificulta a compreensão da lei: “Esse é um conflito antigo. Hoje em dia, a lei complementar 140, que regrou a repartição de competências em matéria de licenciamentos ambientais e de fiscalização reduziu muito o poder do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente – órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente)”, conclui.

Silvia cita outra perda legislativa que ocorreu em 2005, quando foi modificada a lei de biotecnologia, especialmente para os organismos geneticamente modificados (OGMs). De acordo com a referida legislação, os órgãos ambientais “não devem se intrometer nas questões de biotecnologia”. Além dessa proibição, a procuradora reclama que as audiências públicas da comissão nacional técnica de biotecnologia não são abertas ao público: “São decisões tomadas por técnicos”, afirma reticente, pois julga fundamental a realização de audiências públicas, particularmente quando se fala de meio ambiente.



“Você sabe com quem está falando?”



O antropólogo Roberto DaMatta acredita que, no Brasil, as leis não pegam quando afetam um grupo muito poderoso ou quando são feitas para atingir inimigos políticos

Ao atender ao telefonema de nossa reportagem, Roberto DaMatta pensou tratar-se de mais um convite para falar a respeito da Copa do Mundo no Brasil. No dia anterior, havia concedido entrevista de uma hora e meia a um jornalista alemão, e já estava agendado para mais uma conversa com outro veículo estrangeiro sobre o mesmo tema. Formado em História, e mestre em Antropologia Social pela Universidade de Harvard, DaMatta tem seu trabalho reconhecido internacionalmente por analisar a identidade do brasileiro por meio de aspectos como o carnaval e o futebol. Tal enfoque o faz um dos maiores intelectuais que estuda o propalado *jeitinho brasileiro*. Quanto à nossa relação com as leis, ele aborda o problema, resgatando uma expressão emblemática constante em seu livro *Carnavais, Malandros e Heróis*, de 1979: “Você sabe com quem está falando?”. Na entrevista a seguir, DaMatta fala de “um brasileiro que nos coloca diante de um fato que subtrai todo o poder da lei!”.

Por que nós, brasileiros, nutrimos um sentimento de desconfiança quanto ao cumprimento de uma lei nova?

Três hipóteses: (1) porque o Estado português, que também era nosso (Dom João transformou o Brasil no centro do Império quando fugiu para cá em 1808), espoliava nossa sociedade e tinha o padrão de ser contra ela. Tirou-lhe o pau Brasil, o ouro, os diamantes e quase lhe roubou todo o café. Sempre houve uma desconfiança de tudo o que provinha do Estado. (2) Uma enorme corrente intelectual de explicadores e teóricos do Brasil esteve e ainda está convencida de que a sociedade brasileira (misturada, mestiça, mulata, negra, preguiçosa e doente), atrasada e injusta, só poderia ser salva pelo Estado ou pelo governo. A esquerda até hoje encampa essa tese entusiasticamen-

te, e quem está no poder sempre imagina que sabe mais sobre os costumes do que a própria sociedade. Tudo isso levou ao uso do Estado como um instrumento ideal de transformação e também de aristocratização, com o franco e imoral enriquecimento de quem ocupava cargos importantes — como estamos testemunhando hoje. (3) Outro fator é que jamais levamos a sério as regras que nos justificam como membros de famílias e grupos, e que poderiam ser mais valorizadas do que a lei que chega pelo Diário Oficial.

O senhor acredita que existem leis difíceis de serem cumpridas?

É importante que a gente discuta os limites da legislação, pois ela será aplicada à sociedade. Então é preciso preparar essa sociedade para que essas normas sejam efetivas. Por isso é necessário estudar as implicações da legislação, o que ela vai contrariar e o que ela não vai, porque não adianta lutar contra um gigante, fazendo uma legislação pequena que não vai “pegar”. Por isso a gente fala que a lei não pegou. Mas não pegou por quê? Porque atingiu um grupo muito poderoso. Então é preciso fazer um estudo para se saber a quem essa legislação é dirigida; muitas legislações não pegam no Brasil porque são feitas contra inimigos políticos. “Para os amigos tudo, para os inimigos a lei”, esse axioma não pode continuar funcionando, a lei tem que ser para todos. Se vale para todos, não é só para o meu inimigo político, tem de ser uma lei que tenha a razoabilidade da lógica social que todos conhecem, ou não vai pegar.

Até que ponto a expressão lei para inglês ver ilustra o perfil da promulgação de leis no Brasil? A proliferação de leis inconstitucionais tem a ver com isso?

Essa expressão se refere a leis que são feitas para não serem cumpridas, para códigos com brechas por onde entram os embargos e a prisão especial, a prescrição dos crimes financeiros. Enfim, o uso do papel público para enriquecimento próprio e do seu partido. Em outras palavras, no Brasil, sabemos que existem leis malandras — um brasileiro que nos coloca diante de um fato que subtrai todo o poder da lei!

Criamos nossos filhos como pessoas especiais que, na casa e na família, têm regalias e manias

Temos ensinado nossos filhos a obedecer às normas? Podemos dizer que estamos formando gerações que não percebem o outro?

Criamos nossos filhos como pessoas especiais que, na casa e na família, têm regalias e manias. O choque ocorre quando esses supermal-educados meninos e meninas, acostumados a serem satisfeitos em todas as suas vontades, saem de casa e vão para a rua, onde a igualdade predomina e ninguém sabe que eles são especiais. Daí o “Você sabe com quem está falando”, que eu estudei no meu livro *Carnavais, Malandros e Heróis*. No Brasil, existe um conflito entre dois princípios que a sociedade adotou: de um lado, temos a importância dos cargos — porque aqui as pessoas não ocupam os cargos, elas tomam posse [se apossam] deles: “O presidente da República toma posse do cargo” — e, de outro, temos uma lei, que é a

lei da igualdade. Por exemplo, se um avião sai às 7h da manhã do aeroporto, quem não conseguiu se agendar pra chegar, independentemente do cargo que ocupe, perde o voo... O agendamento, então, é uma coisa moderna, burguesa, igualitária e é desagradável por isso. Na sociedade do antigo regime, não existia uma agenda jurídica. Antes da Revolução Francesa, havia a Lei do Privilégio, que continuamos praticando no Brasil. É a lei privada pela qual os nobres eram julgados; o povo era julgado por outra lei e o clero por uma terceira. A Revolução fez uma legislação universal que valia para todos. No Brasil, não conseguimos fazer isso até hoje, porque, se você é deputado, senador ou uma pessoa importante, você tem prisão especial. Essa lei é uma vergonha nacional. Nós, por exemplo, que temos nível superior, se assassinarmos uma pessoa barbaramente, temos o direito de ficar morando num local especial com uma pequena biblioteca, por exemplo: isso é prisão? Numa sociedade que se moderniza sem prestar atenção às implicações sociais que antigos modelos impõem, você tem o *jeitinho* e tem o “Você sabe com quem você está falando”. Dizemos: “Precisamos fazer uma lei porque todo mundo está matando todo mundo, dirigindo seus automóveis”. Fazem uma lei que proíbe andar a mais de 60 quilômetros por hora em Brasília. Lei aprovada, não tenho que me preocupar. Eu posso andar a mais de 60 quilômetros. É por isso que o realismo fantástico foi inventado na América do Sul.

Considerando o fato de alguns estados não cumprirem o piso salarial para professores, criado pelo governo federal, pode-se dizer que essa oposição à lei é um mau exemplo?

Péssimo, como é a universidade gratuita para muitos ricos.