

Gestão de resíduos sólidos e políticas públicas: uma breve reflexão

Daniela da G. e S. V. M. de Moraes ¹, Farid Eid ²

¹Universidade Federal de São Carlos- UFSCAR, São Carlos- SP- danielamoreir@hotmail.com

²Universidade Federal de São Carlos- UFSCAR, São Carlos- SP- fe9998@gmail.com

Resumo

O crescente aumento de resíduos sólidos que são gerados diariamente no mundo moderno leva a uma crescente preocupação sobre o destino adequado que deve ser dado a esses resíduos. Os resíduos sólidos devem ser tratados de forma prioritária tanto no setor público, pela sua função institucional de coleta pública, quanto no setor privado, pela possibilidade de redução de custos da produção. O presente artigo propõe a discussão de uma alternativa viável à gestão de resíduos sólidos domiciliares, através de políticas públicas que apoiem a formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis, levando em consideração que tais cooperativas se constituem em valioso instrumento de inclusão social e gerenciamento ambiental. Além disso, é levantado o debate sobre a necessidade da adoção de políticas públicas integradas às ações da sociedade civil e da iniciativa privada, o que, sem dúvida, conferirá maior eficiência aos processos.

Palavras-chave: Resíduos sólidos; Cooperativas de catadores; Economia solidária; Políticas públicas.

1 Introdução

É evidente que a destinação dos resíduos gerados pela sociedade se torna mais complexa à medida que aumenta a população, o nível de industrialização, o consumo de materiais produzidos em grande diversidade, assim como o esgotamento dos aterros sanitários ou dos lixões. Aliado a esses fatores, há o crescente aumento de resíduos sólidos que são gerados diariamente em virtude da ideologia do consumo promovida pela economia de mercado.

Ribeiro e Morelli (2009) afirmam que no Brasil, enquanto o crescimento populacional, no período entre 1992 e 2000, foi de 16,4%, a geração de resíduos sólidos domiciliares foi de 49%, ou seja, três vezes maior. Os autores ainda expõem que a situação é agravada pelo fato de 70% desses resíduos ainda serem dispostos de forma inadequada.

Quanto à sua origem, os resíduos sólidos podem ser classificados em resíduos urbanos (domiciliar e limpeza pública), industriais, de serviços de saúde, de atividades rurais, de serviços de transporte e de rejeitos radioativos (CONAMA, 1999).

De acordo com pesquisa realizada pela Abrelpe (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais), no Brasil, em 2007, foram gerados cerca de 174,4 milhões de toneladas de resíduos sólidos. Destes, 61,5 milhões de toneladas são urbanos (RSU), 400 mil toneladas são provenientes de serviços de saúde (RSS), 86 milhões de toneladas são industriais (RSI) e 26,5 milhões de toneladas são provenientes da construção e demolição (RCD) (RIBEIRO; MORELLI, 2009).

Esses dados demonstram a validade no aumento da preocupação quanto à destinação desse material após sua vida útil. A gestão e o gerenciamento do sistema de resíduos sólidos, para proposição de soluções adequadas ao seu manejo, devem considerar anseios e necessidades

dos agentes envolvidos- setores produtivo, governamental e sociedade- bem como fontes de conhecimento científico, técnico e operacional existentes.

A preocupação mundial em relação aos problemas ligados aos RSU consta no capítulo 21 do documento final produzido na Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Eco-92. Este documento propõe como um dos principais compromissos da humanidade para com as futuras gerações o desenvolvimento sustentável, que deverá conciliar justiça social, eficiência econômica e equilíbrio ambiental (MMA, 1999).

As diretrizes da Agenda 21 brasileira seguem as recomendações da CNUMAD e indicam como estratégias para o gerenciamento adequado de RSU: a minimização da produção de resíduos; a maximização de práticas de reutilização e reciclagem ambientalmente corretas; a promoção de sistemas de tratamento e disposição de resíduos compatíveis com a preservação ambiental; a extensão de cobertura dos serviços de coleta e destino final (MMA, 1999).

De acordo com a Agenda 21 (MMA, 1999):

aproximadamente 5,2 milhões- incluindo 4 milhões de crianças- morrem por ano de doenças relacionadas com o lixo. Metade da população urbana dos países em desenvolvimento não tem serviços de despejo de lixo sólido. Globalmente, o volume de lixo municipal produzido deve dobrar até o final do século e dobrar novamente antes do ano de 2025.

Diante dessa problemática, o presente artigo tem a intenção de discutir uma alternativa viável à gestão de resíduos sólidos urbanos domiciliares, atrelada à ação do Estado, via políticas públicas.

2 Do lixo aos resíduos sólidos: uma mudança de “status”

Por lixo, entende-se os restos gerados pelas atividades humanas que são vistos como inúteis, indesejáveis e descartáveis (JAMES, 1995).

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) define lixo como “material desprovido de utilidade pelo seu possuidor”, do que se depreende a possibilidade de que ele represente algum valor para outrem. Nesse aspecto é que ganha destaque a participação dos catadores, dos ferros-velhos, dos sucateiros e das indústrias, que os incluem no processo de transformação como insumo. Para todos eles, os resíduos têm valor econômico, são objetos de procura, não sendo considerados, portanto, desprezíveis.

A crescente preocupação ambiental, social e econômica com a questão do “lixo” implica em uma mudança do termo para “resíduos sólidos”. O assunto hoje é tratado de forma prioritária tanto no setor público, pela sua função institucional de coleta pública, como no setor privado pela possibilidade de redução de custos da produção.

De acordo com a NBR 10004/2004 (ABNT - “Resíduos Sólidos – Classificação”), os resíduos sólidos são:

resíduos no estado sólido e semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis, em face à melhor tecnologia disponível.

Na medida em que os resíduos sólidos ganham visibilidade, ocorre um movimento contrário com os milhares de indivíduos que são colocados diariamente à margem do processo produtivo: os catadores de lixo que, diferentemente do lixo, perdem sua visibilidade e carregam o estigma de não serem aceitos socialmente, tornando-se “invisíveis” (GOMES FILHO, 2004), fenômeno de uma sociedade do “descartável” que exclui produtos e pessoas desnecessários ao sistema.

Se, por um lado, a reciclagem traz visibilidade ao lixo, por outro, é a principal responsável pela invisibilidade dos que vivem dela. O desafio, portanto, é rever esta lógica mantendo o lixo visível por meio da gestão dos resíduos e tirando da invisibilidade os indivíduos por meio de políticas públicas de inclusão. Assim, a re-conceituação de lixo para resíduo e de mero indivíduo para sujeito (FIGUEIREDO, 1995) coloca o Estado como ator principal na revisão da problemática sócio-ambiental.

3 A Coleta seletiva e a inclusão dos catadores

A disposição inadequada dos resíduos sólidos favorece a proliferação de doenças e de danos ambientais, relevando a importância do desenvolvimento de projetos e programas que cuidem da gestão adequada dos resíduos sólidos. Dentre os principais tipos de coleta de bens pós-consumo, Leite (2003) destaca:

- Coleta domiciliar do lixo: coleta realizada por órgãos públicos, constituindo-se na principal fonte primária de captação de bens descartados pela sociedade em comunidades onde a coleta seletiva ainda não atinge níveis adequados, sendo o destino ‘natural’ dos bens pós-consumo. Por este mecanismo são coletados tanto resíduos orgânicos quanto inorgânicos;
- Coleta seletiva domiciliar: designação dada a qualquer coleta de resíduos sólidos inorgânicos que contenha uma prévia seleção do material a ser captado ou que seja dirigida a determinado material. A coleta seletiva abrange a coleta em casas e estabelecimentos comerciais, a coleta nos chamados pontos de entrega voluntária (PEV), bem como a coleta em locais específicos, podendo a entrega de resíduos ser ou não remunerada;
- Coleta informal: captação manual de bens pós-consumo dirigida a materiais de melhor valor de revenda realizada pelos chamados catadores ou carrinheiros. Esta coleta é feita normalmente vasculhando o lixo domiciliar e comercial quando da sua disposição para a coleta pública.

A modalidade de triagem de resíduos domésticos, mais prática, efetiva e recomendável é a realizada nas fontes de produção, neste caso, as residências, com os próprios geradores separando os restos (BERRÍOS, 2002).

No Brasil, a tônica dominante nas cidades continua sendo a coleta domiciliar do lixo, sem a separação prévia dos materiais aproveitáveis. Entretanto, começa a processar-se um verdadeiro movimento em favor da coleta seletiva, na medida em que aumenta também a preocupação com a destinação adequada dos resíduos sólidos. Nesse processo, é de fundamental importância a adesão de toda a população.

Tanto no nosso país quanto no restante do mundo, a incorporação dessa prática se processa, principalmente, pela conscientização ambiental difundida na sociedade e não por motivações econômicas, como se poderia supor (BERRÍOS, 2002).

Nesse contexto, o apoio das prefeituras à formação de cooperativas de materiais recicláveis, inseridas no movimento de economia solidária, tem se constituído como uma alternativa

viável à gestão dos resíduos sólidos urbanos domiciliares. Essas cooperativas são um valioso instrumento de inclusão social e de gerenciamento ambiental, na medida em que geram trabalho e renda, preservam o meio ambiente e demonstram uma outra forma de racionalidade em sua proposta de gestão.

4 A economia solidária e seus empreendimentos

A economia solidária pode ser definida como um campo de significados e práticas que pretende propor soluções para a crise do trabalho assalariado e da reestruturação produtiva, a partir da reorganização do trabalho e dos modos de apropriação da riqueza. Ela coexiste com a economia de capital, mas pode ser vista como uma construção que está em progresso e disputa as políticas públicas de desenvolvimento.

Os empreendimentos que participam da Economia Solidária são denominados de empreendimentos econômicos solidários (EES). Tais empreendimentos possuem valores distintos dos predominantes nas empresas capitalistas.

Para Singer (2000, p.13) os princípios organizativos dos EES baseiam-se na:

[...] posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que a utilizam para produzir; (na) gestão democrática da empresa ou por participação direta [...] ou por representação; (na) repartição da receita líquida entre os cooperados por critérios aprovados após discussões e negociações entre todos; (na) destinação do excedente anual (denominado 'sobras') também por critérios acertados entre todos os cooperados.

Já no primeiro princípio exposto é possível notar uma diferença fundamental entre um EES e uma empresa capitalista: com a posse coletiva dos meios de produção, os trabalhadores subvertem a lógica capitalista da separação entre trabalho e capital e participam dos processos decisórios.

Para Gaiger (2004, p.11), “as propriedades de um EES giram em torno de oito princípios [...]: autogestão, democracia, participação, igualitarismo, cooperação, auto-sustentação, desenvolvimento humano e responsabilidade social”. É válido ressaltar que diante da heterogeneidade dos empreendimentos, tais princípios encontram-se mais ou menos presentes.

A democracia e a participação são indissociáveis do conceito de autogestão e dizem respeito ao processo de tomada de decisão dentro dos empreendimentos. Para a Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag), a autogestão é “um modelo de gestão onde o controle da empresa e as decisões são exercidos pelos trabalhadores”. Dessa forma, eles devem decidir sobre tudo o que acontece na empresa: “metas de produção, participação dos resultados, política de investimentos e modernização, política de relacionamento entre as pessoas, mercado, etc.” (NAKANO, 2000, p.74).

O igualitarismo, a cooperação e o desenvolvimento humano relacionam-se ao caráter social que esses empreendimentos apresentam, pois além de gerarem trabalho e renda são responsáveis pela inserção de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho. Diante disso, Eid (2003, p.17-18) aponta o trabalho como elemento central nessas iniciativas e afirma que “a manutenção de cada posto de trabalho tem prioridade maior do que a lucratividade” e que a “acumulação deve estar subordinada ao atendimento das necessidades definidas pelo coletivo dos trabalhadores”.

A auto-sustentação diz respeito à autonomia financeira do empreendimento. Já a responsabilidade social, para Gaiger (2004, p.11), estaria relacionada com a solidariedade,

evocando “uma ética solidária, voltada a melhorias na comunidade e ao estabelecimento de relações de intercâmbio e comércio justo, além de práticas geradoras de efeito irradiador e multiplicador de experiências”.

5 As cooperativas de catadores de materiais recicláveis

Dentro do movimento de economia solidária, a primeira política pública de apoio à criação de cooperativas de coleta seletiva e reciclagem de lixo ocorreu em Santo André-SP, em 1997 (SOUZA, 2009).

A partir dessa experiência, a organização dos catadores para a formação de cooperativas de materiais recicláveis vem sendo praticada em diversos municípios visando o desenvolvimento econômico e social, através da geração de trabalho e renda.

Embora o movimento de cooperativas de catadores envolva certa polêmica em torno da sua natureza autogestionária, acredita-se que essa forma de economia solidária, na medida em que combina o social na dimensão empresarial, ainda se constitui numa resposta substantiva em face da instrumentalidade predominante no ambiente econômico competitivo (SINGER & SOUZA, 2000).

As cooperativas de catadores são organizações administradas pelos próprios cooperados e funcionam como centrais de beneficiamento primário de materiais recicláveis recolhidos diretamente na fonte (residências, estabelecimentos comerciais, condomínios e empresas).

No Brasil, cerca de 800 mil pessoas sobrevivem da catação de reciclados, com uma renda média de 1 a 1,5 salário mínimo por mês (RIBEIRO; MORELLI, 2009).

A criação das cooperativas e associações de catadores dentro de um programa de coleta seletiva permite também que essas pessoas passem a recolher os materiais recicláveis na fonte, evitando assim a “garimpagem” nos lixões e a abertura de sacos de lixo dispostos na rua à espera do caminhão de coleta tradicional (GODOY, 2005).

As associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, apesar de, no conceito de eficiência tradicional, serem consideradas um fracasso- já que o processo de coleta e triagem só é viável graças a subsídios públicos-, do ponto de vista social e ambiental podem ser vistas como uma experiência de sucesso. Entre os benefícios da implementação deste modelo de gestão, que não devem ser avaliados estritamente sob a lógica do mercado, destacam-se: a retirada dessas pessoas dos lixões e uma (re) inserção na sociedade; a geração de renda, na medida em que otimiza os esforços de coleta e separação do lixo; a economia de recursos naturais, no sentido de re-inserir insumos reciclados no processo produtivo que levariam anos para serem biodegradados; a preservação do meio ambiente, na medida em que a coleta seletiva reduz a quantidade de resíduos a serem depositadas nos aterros sanitários e o resgate da auto-estima, já que o catador passa a ser visto como um agente ambiental.

6 Considerações finais

A formulação de uma política pública de resíduos sólidos deve contemplar de forma articulada e integrada a gestão dos resíduos sólidos, desde a sua geração até a sua disposição final, através de instrumentos de regulação que estabeleçam normas e procedimentos adequados em termos técnicos, políticos, econômicos e sociais, cabendo ao regulador adotar mecanismos que venham sobrepor os objetivos sociais aos econômicos, através de fórmulas mais flexíveis e socialmente aceitas, que privilegiem o interesse da cidade e do cidadão.

A Constituição Federal de 1988, no Art. 225, atribui ao Poder Público e à sociedade a responsabilidade de preservar o meio ambiente, inclusive como um legado às gerações futuras. Dessa forma, formular e implementar uma política pública que defina os instrumentos de regulação do uso dos recursos naturais e da disposição dos resíduos sólidos é um dever constitucional da administração pública.

No Brasil, as leis voltadas para a conservação ambiental começaram a ser votadas a partir de 1981, com a lei que criou a Política Nacional do Meio Ambiente. Mais tarde, novas leis foram promulgadas, levando à criação de um sistema bastante completo de proteção ambiental. A política ambiental brasileira se desenvolveu de forma tardia, quando comparada às demais políticas setoriais brasileiras, e se deu basicamente em resposta às exigências do movimento internacional ambientalista (TROCOLI; MORAES, sd).

A inexistência de uma lei federal que trate da gestão ambientalmente segura dos resíduos sólidos tem trazido insegurança jurídica nos atos da administração pública e privada. O arcabouço legal federal da área de resíduos sólidos não se encontra consolidado em único documento, mas distribuídos em leis, decretos, portarias, resoluções do CONAMA e da ANVISA. Essa dispersão dificulta a aplicação das normas legais.

A partir dos vários documentos que tratam da questão, podemos notar a grande diversidade temática envolvida, destacando-se: aspectos econômicos, financeiros e administrativos; questões sociais, culturais e de participação da sociedade; educação, saúde e saneamento; contaminação do ar, água e solo; fiscalização e controle sobre produtos produzidos e comercializados.

Respaldando-se na Constituição Federal de 1988, o Art.5º, inciso II, dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”, o que reafirma a necessidade de um marco regulatório de âmbito federal para a gestão de resíduos sólidos.

No dia 07 de julho de 2010, o Senado aprovou o projeto de lei 203/91 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Após 19 anos de tramitação no Congresso, o texto agora vai para sanção presidencial e é uma proposta que compartilha responsabilidade entre União, Estados, municípios e empresas (MOURA; VIALLI, 2010).

Devemos reconhecer que há um importante acúmulo na identificação da agenda pública prioritária para a economia solidária, como o conseguido através da Lei Federal nº 11.445/2007, que possibilita ao Poder Público “contratar coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta de lixo, efetuadas por associações ou cooperativas [...] reconhecidas pelo Poder Público [...]” (SCHIOCHET, 2009). Trata-se, sem dúvida alguma, de importante instrumento de inclusão social e de política de desenvolvimento na área de serviços e produção relacionada ao meio ambiente.

Além disso, o Projeto de Lei da PNRS destaca a importância das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, que poderão ser beneficiadas com linhas de financiamento público.

Dessa forma, o artigo visa contribuir com o debate sobre a necessidade do estabelecimento de diretrizes de gestão em todo o país, com a descentralização político-administrativa das ações e o estabelecimento de parâmetros de responsabilidade compartilhada entre a sociedade, a iniciativa privada e o Poder Público.

7 Referências Bibliográficas

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Disponível em < <http://www.abnt.org.br>> Acesso em: 15 de abril de 2010.
- ABNT. *NBR 10004/2004*. Disponível em: <<http://www.aslaa.com.br/legislacoes/NBR%20n%2010004-2004.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2010.
- BERRÍOS, M.R. O lixo nosso de cada dia. In: CAMPOS, J.O.; BRAGA, R.; CARVALHO, P.F. (Orgs.). *Manejo de resíduos: pressuposto para a gestão ambiental*. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal - Deplan-IGCE, UNESP, 2002.
- CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 259, de 30 de junho de 1999. *Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos*, 1999.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL- Col. Saraiva de Legislação. 44ª Ed. 2010.
- EID, F. *Descentralização do Estado, Economia Solidária e Políticas Públicas: construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo?* Anais do IX FIEALC- Federação de Estudos sobre América Latina e Caribe. Osaka, Japão, 2003.
- FIQUEIREDO, P. J. M. *A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental*. Piracicaba: UNIMEP, 1995.
- GAIGER, L.I. *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.
- GODOY, T. M. P. de. *O Espaço da Produção dos Catadores de Materiais Recicláveis – Usos e Contradições*. 2005. Dissertação de Mestrado em Geografia. IGCE, UNESP, Rio Claro, 2005.
- GOMES FILHO, J. M. Prefácio: a invisibilidade pública. In: COSTA, F. B. *Homens invisíveis: relatos de uma humilhação social*. São Paulo: Globo, 2004.
- JAMES, B. *Lixo e Reciclagem*. São Paulo: Scipione, 1995.
- LEITE, P. R. *Logística Reversa: meio ambiente e competitividade*. São Paulo: Prentice Hall, 2003.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente, 1999. *Agenda 21 Brasileira: Bases para a Discussão*. Brasília: MMA.
- MOURA, R. M.; VIALLI, A. *Senado aprova projeto que estabelece plano nacional para descarte do lixo*. O Estado de São Paulo, 8 de julho de 2010.
- NAKANO, M. Anteg: a autogestão como marca. In: SINGER, P.; SOUZA, A.R. (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.
- RIBEIRO, D.V.; MORELLI, M.R. *Resíduos sólidos: problema ou oportunidade?* Rio de Janeiro: Interciência, 2009.
- SCHIOCHET, V. *Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios*. IPEA. Mercado de Trabalho, pp.55-59, agosto de 2009. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt40/08_ECONS_institucionalizacao.pdf>. Acesso em: 18 de março de 2010.
- SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e redistribuição. In: SINGER, P; SOUZA, A.R. (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.
- SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Orgs.) *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.
- SOUZA, A. R. *A construção social e a investigação científica da economia solidária*. VI ENEDS. Campinas, SP, set, 2009.
- TROCOLI, M. J.M; MORAES, L.R.S. *Política Nacional de Resíduos Sólidos (Brasil): buscando um ideal ou identificando limitações*. XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. S/DATA.