



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Vinícius Ferreira Baptista

**Perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: análise a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos e de gestores de cooperativas de catadores de materiais recicláveis no Município do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2013

Vinícius Ferreira Baptista

**Perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: análise a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos e de gestores de cooperativas de catadores de materiais recicláveis no Município do Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Políticas Públicas

Prof. Dr. Antonio Carlos de Azevedo Ritto

Rio de Janeiro

2013



Vinícius Ferreira Baptista

**Perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: análise a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos e de gestores de cooperativas de catadores de materiais recicláveis no Município do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Políticas Públicas

Aprovada em 30 de julho de 2013.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Antonio Carlos de Azevedo Ritto (Orientador)  
Instituto de Matemática e Estatística – UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Eveline Bertino Algebaile  
Faculdade de Formação de Professores - UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Heloisa Helena Albuquerque Borges Quaresma Gonçalves  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2013

## **DEDICATÓRIA**

Aos Gestores Públicos do Passado, para que percebam as consequências da sua inação;

Aos Gestores Públicos do Presente, para que não cometam os mesmos erros e;

Aos Gestores Públicos do Futuro, se ainda der tempo...

O pior analfabeto é o analfabeto político, ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo da vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e laçao das empresas nacionais e multinacionais.

*Bertold Brecht*

## AGRADECIMENTOS

Uma das partes mais ingratas é parte de fazer os agradecimentos. É uma parte cruel de ser escrita pelo fato de sempre esquecermos as pessoas que ajudaram no trabalho. Ainda que indireta ou diretamente, agradeço a todos aqueles que puderam contribuir para o desenvolvimento desta pesquisa. Cito agora aqueles que me lembro. Se me esqueci de você, desculpe, mas me lembre, pois certamente você foi influente e merecia estar aqui. Mas vamos aos nomes.

Agradeço,

Aos gestores das cooperativas pesquisadas. Infelizmente mantive, inclusive nesta parte, o anonimato de suas identidades. Por outro lado, suas vozes, sentimentos e visões de mundo estão devidamente registrados em sua íntegra neste trabalho. Muito obrigado por me disporem de seu tempo, cordialidade, educação e experiência de vida. Foi uma honra entrevistá-los e partilhar de suas companhias.

À Saburo Takahashi e a Zilda Maria Faria Veloso do Ministério do Meio Ambiente pelos esclarecimentos sobre incentivos fiscais e consórcios públicos.

A Jorge Otero e sua Equipe da Coordenadoria de Coleta Seletiva da Comlurb, pela elucidação da coleta seletiva no Rio de Janeiro e pela planilha de cooperativas.

À Adriana Gonçalves Ferreira, Coordenadora de Meio Ambiente da Prefeitura de São Carlos/SP e a Jairo Armando dos Santos, Diretor do Departamento Municipal de Limpeza Urbana da Prefeitura de Porto Alegre/RS, pelas informações a respeito dos programas municipais de coleta seletiva em seus municípios e das cooperativas. Obrigado Adriana pelas planilhas e Jairo pelo detalhado texto.

À professora Vanda Maria Ribeiro Costa da Faculdade de Serviço Social da UERJ pela leitura do meu referencial teórico e pelas críticas feitas. Pude melhorar minha pesquisa com a sua contribuição crítica.

Aos professores Elmo Rodrigues e Ubirajara Mattos da Faculdade de Engenharia da UERJ. Suas críticas deste trabalho, quando ele ainda era um projeto me fizeram perceber que uma pesquisa não pode estudar tudo ou a todos.

Às professoras que compuseram a minha banca, professoras Eveline Algebaile e Heloisa Borges. Agradeço imensamente pelas críticas e sugestões dadas. Vocês me inspiram a querer tornar-me uma pessoa e um profissional melhor.

À Antonio Carlos Ritto, meu orientador. Obrigado por me salvar da minha crise de referencial teórico quando eu queria mudar tudo, pois me disseram que uma pesquisa não pode estudar tudo ou a todos. Precisei mudar o “objeto”, mas não a essência do trabalho. Obrigado por acreditar na proposta.

À Cristiano Aderaldo, meu colega de trabalho. Quantas vezes conversamos sobre política, economia, sociologia, direito e tudo o mais? Perdi as contas. Sua contribuição foi essencial para que eu pudesse reescrever o trabalho a partir de pontos que uma pessoa de fora do meio acadêmico tem mais facilidades para perceber do que uma pessoa de dentro da Academia.

À Adir, Ana, Fábio, Luci, Magno, Marcelo, Pedro e Valdir. Agradeço a companhia e a compreensão pelos momentos ausentes. Um ambiente de trabalho amigável e acolhedor me permitiram escrever este trabalho sem sustos e desespero. Aliás, cumpro a promessa Luci: obrigado pela troca de férias, com ela pude escrever a parte final tranquilamente.

Ao pessoal da Secretaria do PPFH, Samira, Felipe, Maria, Luzinete e Diego, pela atenção e por todas as vezes que precisei de vocês.

Aos professores do PPFH, que conseguem manter um ambiente estimulante e acolhedor onde podemos nos expressar independentemente de ideologias e visões de mundo. Obrigado especialmente aos professores com os quais estive mais próximos, Gaudêncio Frigotto, Luiz Saléh, Estela Scheinvar e Zacarias Gamma.

Aos meus colegas do PPFH. Obrigado pela companhia e pela luta na construção de uma representação discente forte e atuante. Temos muito desafio nesse longo caminho.

Ao grupo de pesquisa Produção e Economia de Comunhão da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, onde pude entender a necessidade de políticas públicas comprometidas com a mudança transformadora positiva da realidade. Obrigado pela companhia Amanda, Clarissa, Isabela e Mapril.

Aos meus alunos da Universidade Federal Fluminense, onde pude discutir não somente as políticas públicas, mas todo o processo de gestão da *res publica* e do compromisso do gestor público para com a sociedade.

Aos meus ex-professores Renata Vasconcellos e Francisco Carrera pelo incentivo em pesquisar as políticas e a gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos. Obrigado pelas referências bibliográficas!

Agradeço também à UERJ, onde pude desfrutar de um ambiente estimulante profissional e intelectual. Agradeço imensamente a ajuda das bibliotecárias do CEH/A pela paciência e apoio na elaboração da versão final.

Por último, mas não menos importante; agradeço ao apoio da minha família na conclusão desta primeira etapa. Espero que venham muitas e que possa contar com o apoio novamente de vocês.

Agora, se por acaso me esqueci de você, em última forma... Meu muito obrigado!

## RESUMO

BAPTISTA, Vinícius Ferreira. *Perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos: análise a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos e de gestores de cooperativas de catadores de materiais recicláveis no Município do Rio de Janeiro*. 2013. 450 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Este trabalho analisa as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva no que toca as cooperativas de catadores e sua eficácia socioeconômica, apontando oportunidades, dificuldades e possibilidades de mudanças. Analisamos especificamente a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº. 12.305/2010. Para tal, primeiramente, apresentamos o esquema teórico utilizado para interpretar e discutir as políticas públicas e o *policy-making process* a partir de trabalhos de autores da área da Ciência Política. Posteriormente procede-se à análise dos contextos social, econômico, político e histórico em que foram criadas as principais políticas públicas ambientais no período 1930-2010, procurando demonstrar a passagem na construção de políticas públicas ambientais, identificando aspectos básicos que evoluíram em cada época pesquisada. Em seguida, realizamos uma análise sobre a PNRS e de políticas de coleta seletiva, particularmente no âmbito do município do Rio de Janeiro, por meio de indicadores estatísticos obtidos junto aos órgãos governamentais e de associações privadas especializadas, além de documentos normativos e programas públicos. Após, realizamos pesquisa de campo junto aos gestores de cooperativas a fim de investigar a percepção dos mesmos sobre as políticas públicas, o cenário, as positivities e negatividades da coleta seletiva, e a interpretamos a partir da Análise do Conteúdo. Enfim, apresentamos uma interpretação, que aponta a PNRS como uma política pública que traz instrumentos que não são percebidos em sua totalidade pelos atores envolvidos, o que implica na sua não pactuação e, por consequência, na não utilização plena das vantagens induzidas pela política. A pesquisa de campo junto aos gestores indica que os mesmos têm pouco conhecimento sobre o conteúdo da PNRS, mas sabem todo o processo técnico da coleta seletiva e da gestão dos resíduos. O cenário envolto às cooperativas compreende aspectos que dificultam o trabalho das cooperativas, a exemplo: o baixo valor de venda dos materiais; a falta de logística adequada; a insuficiência de materiais básicos e infraestrutura à produção; a concorrência com atravessadores; a dificuldade em manter e em aumentar o número de cooperados. Entretanto, há aspectos positivos como: a cultura da partilha e solidariedade; a preocupação com os cooperados; a melhora efetiva da renda; o aumento do volume de materiais para a produção, mas principalmente a visibilidade das cooperativas de catadores no sistema político da gestão pública. O estudo traz sugestões para novas pesquisas, como categorias analíticas novas como “processo de pactuação de políticas públicas” e “desamparo estrutural”, assim como indaga os impactos da tecnologia, a burocracia e a participação pública e política das cooperativas no sistema político e no processo decisório. Por fim, situamos que, ainda que saibam a tecnicidade do processo, as cooperativas apresentam conjuntura de desamparo estrutural, que compreende aspectos socioeconômicos e político-institucionais, além de que estão em um ambiente que mais dificulta do que facilita o desenvolvimento de seu trabalho. A PNRS, por efeito, não é pactuada plenamente por todos os atores e, logo, perde a capacidade de inclusão social, por ter o distanciamento entre os gabinetes dos formuladores da política e os galpões da cooperativa.

Palavras-chave: Coleta seletiva. Resíduos Sólidos Urbanos. Cooperativas de catadores. Políticas públicas. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## ABSTRACT

BAPTISTA, Vinícius Ferreira. *Prospects and limits of public policies for the selective collection of municipal solid waste: analysis from the Solid Waste National and managers of cooperatives of recyclable material pickers in the city of Rio de Janeiro*. 2013. 450 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This work analyzes the prospects and limits of public policies for selective collection regarding the recycling cooperatives and their effectiveness socioeconomic, pointing opportunities, difficulties and possibilities of change. We focus on the Solid Waste National Policy (PNRS, in Portuguese), Law no. 12.305/2010. To achieve this, first, we present the theoretical framework used to interpret and discuss public policy and the policy-making process from the works of authors of Political Science. Later, we proceed to the analysis of the social, economic, political and historical context in the period 1930-2010, in which produce the main environmental public policies, aiming to demonstrate the passage in building public environmental policies, identifying basic aspects that evolved each season surveyed. Then, we performed an analysis on the PNRS and selective collection policies, particularly in the city of Rio de Janeiro, through statistical indicators obtained from government agencies and private associations specialized, in addition to the normative documents and public programs. After, we conducted field research with the managers of cooperatives in order to investigate their perceptions about public policies, the setting, the positivity and negativity of selective collection, and interpret from the Content Analysis. Finally, we present an interpretation that points to PNRS as a public policy that brings instruments that the actors involved do not perceived in its entirety, which implies its non-pact and therefore not full use of the advantages induced by policy. The field research with the managers indicates that they have little knowledge about the contents of PNRS but know all the technical process of selective collection and waste management. The scenario in which cooperatives are, comprehends aspects that hinder the work of cooperatives, such as the low value of sales material; the lack of adequate logistics; insufficient infrastructure and basic materials production; competition with intermediaries; difficulties in maintaining and to increase the number of members in the cooperative. However, there are positive aspects: the culture of sharing and solidarity; concern for the cooperative; the effective increase in income; the increase in the volume of materials for production; but mainly the visibility of recycling cooperatives in the political system of public management. The study provides suggestions for further research, such as new analytical categories as "process of agreement of public policies" and "structural helplessness" as well as investigates the impact of technology, bureaucracy and public and political participation of cooperatives in the political system and in the decision-making process. Finally, we situate it, even though they know the technicality of the process, the cooperatives present situation of structural helplessness comprising socioeconomic and political-institutional, and who are in a more difficult environment that facilitates the development of their work. The PNRS, by effect do not have fully agreement by the stakeholders and thus lose the ability to social inclusion, by having the distance between the offices of policymakers and sheds of the cooperatives.

Keywords: Selective collection. Solid Waste. Cooperatives of recyclable material pickers.

Public Policy. Solid Waste National Policy.

## RESUMEN

BAPTISTA, Vinícius Ferreira. *Perspectivas y límites de las políticas públicas para la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos: análisis de la Política Nacional de Residuos Sólidos y de gerentes de las cooperativas de recicladores en la ciudad de Rio de Janeiro*. 2013. 450 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Este trabajo analiza las posibilidades y los límites de las políticas públicas para la recogida selectiva con respecto a las cooperativas de reciclaje y su eficacia socioeconómica, señalando las oportunidades, dificultades y posibilidades de cambio. Nos centramos en la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNR), la Ley no. 12.305/2010. Para ello, en primer lugar, se presenta el marco teórico utilizado para interpretar y discutir las políticas públicas y el proceso de formulación de políticas de las obras de autores de Ciencia Política. Luego se procede al análisis del contexto social, económico, político e histórico en el que se crearon las principales políticas públicas ambientales en el período 1930-2010, con el objetivo de demostrar el paso en la construcción de políticas públicas ambientales, la identificación de los aspectos básicos que se desarrollaron cada temporada encuestada. A continuación, se realizó un análisis sobre los PNRS y políticas de recogida selectiva, especialmente en la ciudad de Río de Janeiro, a través de indicadores estadísticos obtenidos de organismos públicos y asociaciones privadas especializadas, además de los documentos normativos y programas públicos. Después, se realizó trabajo de campo con los gerentes de las cooperativas con el fin de investigar sus percepciones acerca de las políticas públicas, la creación, la positividad y la negatividad de la recogida selectiva, e interpretar con el Análisis de Contenido. Por último, se presenta una interpretación que apunta la PNRS como una política pública que aporta los instrumentos que no se perciben en su totalidad por los actores involucrados, lo que implica su no pacto y por lo tanto no está en pleno uso de las ventajas inducidas por la política. La investigación de campo con los gerentes indica que los mismos tienen poco conocimiento acerca de los contenidos de PNRS pero saben todo el proceso técnico de la recogida selectiva y gestión de residuos. El escenario en que las cooperativas se encuentran comprende aspectos que dificultan la labor de las cooperativas, tales como: el bajo valor de las ventas de material, la falta de logística adecuada, infraestructura insuficiente y de la producción de materiales básicos, la competencia con los intermediarios, las dificultades en el mantenimiento y para aumentar el número de miembros. Sin embargo, hay aspectos positivos: la cultura del compartir y de la solidaridad, la preocupación por la cooperativa, el aumento real de los ingresos, el aumento en el volumen de materiales para la producción, pero sobre todo la visibilidad de las cooperativas de reciclaje en el sistema político de la gestión pública. El estudio proporciona sugerencias para futuras investigaciones, como nuevas categorías analíticas a ejemplo de lo "proceso de acuerdo de políticas públicas" y "desamparo estructural", así como investiga el impacto de la tecnología, la burocracia y la participación pública y política de las cooperativas en el sistema político y en la toma de decisiones. Por último, la situamos, a pesar de que saben que el tecnicismo del proceso, las cooperativas presentan situación de desamparo estructural que comprende socioeconómico y político-institucional, y que están en un entorno más difícil que facilite el desarrollo de su trabajo. La PNRS, por efecto, no está totalmente de acuerdo por todas las partes interesadas y por lo tanto pierden la capacidad de inclusión social, haciendo que la distancia entre las oficinas de los políticos y los cobertizos de la cooperativa.

Palabras clave: Recogida selectiva. Residuos Sólidos Urbanos. Cooperativas de recicladores.

Políticas públicas. Política Nacional de los Residuos Sólidos

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Continuum do conteúdo de uma política de Bozeman e Pandey .....	55
Figura 2 -	O Ciclo de Políticas Públicas – Policy Cycle .....	61
Figura 3 -	Formação da Agenda governamental .....	66
Figura 4 -	Processo de formação de preferências .....	70
Figura 5 -	Fluxos Múltiplos, janelas de oportunidades e o nascimento das políticas públicas .....	75
Figura 6 -	Os três momentos da avaliação .....	79
Figura 7 -	Graus de democratização por Dahl .....	88
Figura 8 -	Categorias de Atores Governamentais e Atores Não-Governamentais .....	91
Figura 9 -	Políticos, designados politicamente e burocratas .....	93
Figura 10 -	Representação de uma rede .....	100
Figura 11 -	Triângulo de Ferro .....	102
Figura 12 -	Estilos de Políticas Públicas a partir da Teoria de Richardson, Gustafsson e Jordan .....	104
Figura 13 -	Teorias Contingenciais e Não Contingenciais sobre Participação .....	107
Figura 14 -	O Modelo Sistêmico de Easton .....	110
Figura 15 -	Participação das Regiões do País no Total de RSU Coletado .....	197
Figura 16 -	Destinação Final dos RSU Coletados no Brasil .....	199
Figura 17 -	Município do Rio de Janeiro subdividido nas 5 Áreas de Planejamento – AP .....	203
Figura 18 -	Composição do lixo domiciliar e de sua fração reciclável .....	206
Figura 19 -	CTR-Rio, em Seropédica – vista aérea .....	207
Figura 20 -	Logística de Transferência de resíduos para atender o novo CTR-Rio .....	208
Figura 21 -	O modelo sistêmico de David Easton .....	227
Figura 22 -	Destinação Final de RSU no Estado do Rio de Janeiro (t/dia) .....	243
Figura 23 -	Regiões da cidade atendidas pela Coleta Seletiva porta-a-porta na cidade de São Carlos/SP .....	245
Figura 24 -	Regiões da cidade atendidas pela Coleta Seletiva porta-a-porta na cidade de São Carlos/SP .....	248
Figura 25 -	Imagem de satélite do Aterro da Central de Resíduos do Recreio, em Porto Alegre/RS .....	249
Figura 26 -	Futuras Centrais de Triagem a serem criadas .....	253
Figura 27 -	Fluxograma da coleta seletiva .....	257
Figura 28 -	Atores da coleta seletiva no Município do Rio de Janeiro .....	261

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Tipologia de políticas públicas de Wilson .....	47
Quadro 2 -	Tipologia de políticas públicas de Gormley .....	50
Quadro 3 -	Tipologia de políticas públicas de Gustafsson .....	52
Quadro 4 -	Resumo simplificado de diferentes propostas sobre ciclos de políticas públicas .....	60
Quadro 5 -	Tipos de Cultura Política por Douglas e Wildavsky .....	85
Quadro 6 -	Quantidade de RSU Gerado .....	195
Quadro 7 -	Índice de Coleta de RSU .....	195
Quadro 8 -	Geração e Coleta de RSU em 2011 .....	196
Quadro 9 -	Índice Evolutivo da Coleta de RSU (%) .....	197
Quadro 10 -	Quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição em solo, considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário .....	200
Quadro 11 -	Número de unidades de destino de resíduos e rejeitos urbanos considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário (t/dia) ...	202
Quadro 12 -	Número de municípios que tem lixões e quantidade total de lixões existentes, no Brasil e nas macrorregiões .....	202
Quadro 13 -	Resíduos sólidos encaminhados às unidades de recebimento do sistema público da cidade do Rio de Janeiro .....	204
Quadro 14 -	Geração de resíduos per capita por área de planejamento (AP) da cidade do Rio de Janeiro .....	205
Quadro 15 -	Municípios com Iniciativas de Coleta Seletiva em 2011 .....	240
Quadro 16 -	Municípios com Iniciativas de Coleta Seletiva em 2010 .....	241
Quadro 17 -	Situação da destinação dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro	251
Quadro 18 -	Sistematização das leis pertinentes aos catadores de materiais recicláveis	273

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>Abrelpe</b>	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>BB</b>	Banco do Brasil
<b>BNDE</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>Cepal</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CNUMAD</b>	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>Conama</b>	Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>Comlurb</b>	Companhia Municipal de Limpeza Urbana [do Rio de Janeiro]
<b>EA</b>	Educação Ambiental
<b>GIRS</b>	Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INEA</b>	Instituto Estadual do Ambiente [do Rio de Janeiro]
<b>ISO</b>	<i>International Standardization Organization</i>
<b>MNCR</b>	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PMGIRS</b>	Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos
<b>PNRS</b>	Política Nacional de Resíduos Sólidos
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>RCC</b>	Resíduos da Construção Civil
<b>RSU</b>	Resíduos Sólidos Urbanos
<b>Sema</b>	Secretaria Especial do Meio Ambiente
<b>SISNAMA</b>	Sistema Nacional do Meio Ambiente

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
1	<b>PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETO DE ESTUDO</b> .....	21
1.1	<b>Metodologia</b> .....	24
2	<b>REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	28
2.1	<b>O Estado e as Políticas Públicas</b> .....	34
2.2	<b>A Questão Ambiental e as políticas públicas</b> .....	35
2.3	<b>Fundamentos sobre Políticas Públicas</b> .....	36
2.4	<b>A dimensão do conteúdo: tipologias de políticas públicas</b> .....	42
2.4.1	<u>A Tipologia de Lowi</u> .....	43
2.4.2	<u>A Tipologia de Wilson</u> .....	47
2.4.3	<u>A Tipologia de Gormleys</u> .....	49
2.4.4	<u>A Tipologia de Gustafsson</u> .....	52
2.4.5	<u>A Tipologia de Bozeman e Pandey</u> .....	55
2.5	<b>A dimensão do tempo: o ciclo de políticas públicas (policy cycle)</b> .....	58
2.5.1	<u>Identificação do Problema</u> .....	61
2.5.2	<u>Formação da agenda</u> .....	63
2.5.3	<u>A Formulação de alternativas</u> .....	67
2.5.4	<u>Tomada de Decisão (Racionalismo e Incrementalismo)</u> .....	71
2.5.5	<u>Implementação da política pública</u> .....	76
2.5.6	<u>Avaliação da política pública</u> .....	79
2.5.7	<u>Extinção da política pública</u> .....	83
2.6	<b>A dimensão do espaço: as instituições</b> .....	84
2.7	<b>A dimensão de atores:os atoresn</b> .....	89
2.7.1	<u>Modelos de relação e prevalência de atores</u> .....	98
2.8	<b>A dimensão comportamental: estilos de políticas públicas</b> .....	103
2.9	<b>O modelo sistêmico de Easton</b> .....	109
2.10	<b>Metodologia a ser aplicada à Análise das Políticas Públicas</b> .....	113
3	<b>A QUESTÃO AMBIENTAL EM PARALELO À ECONOMIA E POLÍTICA BRASILEIRA</b> .....	116

3.1	<b>A República Velha e a Era Vargas (1889-1954)</b> .....	121
3.2	<b>Anos JK</b> .....	131
3.3	<b>Os governos militares</b> .....	136
3.3.1	<u>O Governo Castello Branco</u> .....	138
3.3.2	<u>Os Governos Costa e Silva e Médici</u> .....	141
3.3.3	<u>O Governo Geisel</u> .....	147
3.3.4	<u>O Governo Figueiredo</u> .....	151
3.4	<b>A retomada da democracia</b> .....	155
3.4.1	<u>O Governo Sarney</u> .....	155
3.4.2	<u>Os Governos Collor e Itamar</u> .....	165
3.4.3	<u>O Governo Fernando Henrique Cardoso</u> .....	170
3.4.4	<u>O Governo Lula</u> .....	180
4	<b>A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS</b> .....	187
4.1	<b>Considerações iniciais sobre os Resíduos Sólidos</b> .....	190
4.2	<b>Dados sobre os RSU</b> .....	194
4.2.1	<u>Sobre o Município do Rio de Janeiro</u> .....	203
4.3	<b>A Política Nacional de Resíduos Sólidos: competência e diretrizes, conflitos, critérios de harmonização entre as demais normas e legislações e a mudança na gestão dos RSU</b> .....	209
4.4	<b>Análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos a partir da metodologia de Conteúdo, tempo, espaço, atores e comportamentos</b> .....	214
4.4.1	<u>Dimensão de Conteúdo</u> .....	214
4.4.2	<u>Dimensão de Tempo</u> .....	217
4.4.3	<u>Dimensão de Espaço</u> .....	221
4.4.4	<u>Dimensão de Atores</u> .....	223
4.4.5	<u>Dimensão de Comportamento</u> .....	225
4.4.6	<u>O Sistema de David Easton</u> .....	226
4.4.7	<u>As Rupturas e Continuidades da Política Ambiental brasileira na PNRS</u> .....	228
4.5	<b>Sobre a Coleta Seletiva</b> .....	237
4.5.1	<u>Dados sobre a coleta seletiva no Brasil, no Rio de Janeiro e exemplos bem sucedidos</u> .....	239
4.5.1.1	<u>A Coleta Seletiva em São Carlos/SP</u> .....	243

4.5.1.2	A Coleta Seletiva em Porto Alegre/RS .....	246
4.5.1.3	A Coleta Seletiva no Rio de Janeiro/RJ e legislação aplicada .....	249
4.6	<b>As cooperativas de catadores e a sua importância no processo de pactuação das políticas de coleta seletiva</b> .....	262
4.6.1	<u>A Economia Solidária na perspectiva das cooperativas</u> .....	269
5	<b>AS PERSPECTIVAS E LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À COLETA SELETIVA (RESULTADOS E DISCUSSÕES)</b> .....	271
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	322
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	331
	<b>APÊNDICE A</b> – Instrumentos utilizados na pesquisa de campo .....	343
	<b>APÊNDICE B</b> – Transcrição das entrevistas com gestores de cooperativas escolhidas .....	351
	<b>APÊNDICE C</b> – Gráficos de Questionário .....	403
	<b>ANEXO A</b> – Planilha de Cooperativas no Município do Rio de Janeiro cadastradas na Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e na Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) .....	418
	<b>ANEXO B</b> – Emails encaminhados e respostas .....	421
	<b>ANEXO C</b> – Documentos jurídicos .....	435

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata da gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, especificamente, da análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº. 12.305/2010, no contexto da coleta seletiva, no que se refere à aplicação da política, as oportunidades que cria e das dificuldades para a sua implementação.

Tem-se percebido que o maior volume de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) é um dos maiores problemas nas sociedades contemporâneas, representando grande impacto ambiental, socioeconômico e de saúde pública e que o “lixo” é uma fonte de riquezas, passível de reaproveitamento de certos tipos de materiais, com vantagens econômicas, ambientais e sociais

A PNRS, por meio dos Art. 3º, incisos XV e XVI, e Art. 6º, inciso VIII, diferencia resíduos e rejeitos e formula o princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania.

Uma parte da população de baixa renda e de baixa qualificação profissional vive à custa do “lixo”. Entre estes estão os catadores de materiais recicláveis<sup>1</sup>, que são responsáveis por considerável parte do processo de reciclagem no país, sobrevivendo em ambientes sociais, econômicos e ambientais degradantes e de baixa qualidade de vida.

A Lei nº. 12.305/2010, que implementa a PNRS, é percebida como positiva na proposta, porém problemática em sua implementação. A PNRS é uma política pública que traz instrumentos que podem maximizar a aplicação da política com ganho socioeconômico para aqueles na ponta da execução – notadamente os catadores de materiais recicláveis, mas que não são percebidos em sua totalidade pelos atores envolvidos, o que implica na sua não pactuação e, por consequência, na não utilização plena das vantagens induzidas.

Neste contexto, a proposta deste trabalho indaga quais providências podem aperfeiçoar o processo na gestão dos resíduos sólidos com vistas a melhorar as condições de trabalho e qualidade de vida dos catadores.

---

<sup>1</sup> Não queremos reduzir esta questão a um mero determinismo econômico nem a um reducionismo da mesma, situando que os catadores de materiais recicláveis como “população de baixa renda e baixa qualificação profissional”. Pelo contrário, esta questão compreende aspectos da realidade social que vão para além dos campos da Educação e da Economia.

Portanto, tem-se como problema de pesquisa: como a coleta seletiva se desenvolve enquanto instrumento da PNRS e de que forma contribui para a realidade socioeconômica, ambiental e institucional das cooperativas de catadores de materiais recicláveis?

Foi necessário, então, lançar mão de uma combinação de métodos e tipos de informação. Para entender o *policy-making process* procedeu-se à análise da literatura de autores clássicos e recentes da área de Políticas Públicas, notadamente, os seus modelos de análise. Para identificar as principais políticas públicas voltadas à gestão dos resíduos sólidos e à coleta seletiva recorreremos à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/2010), e a demais documentos normativos e programas públicos. Para contextualizar a evolução dos cenários econômicos e políticos em que se desenvolveram e como se encontram as principais políticas públicas e demais propostas voltadas ao desenvolvimento sustentável, à gestão de resíduos sólidos, à coleta seletiva e inclusão de catadores de recicláveis, recorreremos às análises macro e microeconômica e política entre o período 1930-2010. Para caracterizar a coleta seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos em âmbito nacional e, especificamente no âmbito do município do Rio de Janeiro, levantamos indicadores estatísticos junto aos órgãos governamentais e de associações privadas especializadas. Trouxemos, paralelamente, modelos de coleta seletiva implementados em São Carlos/SP e em Porto Alegre/RS, a título de relativização de possibilidades com o modelo carioca, que ainda está em início de implementação. Apesar de estes e outros métodos e fontes de dados terem proporcionado informações sobre macroprocessos da gestão e das políticas voltadas à coleta seletiva, elas não podiam dizer muito a respeito da percepção dos *policytakers* sobre as mudanças ocorridas por meio das políticas no trabalho das cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Para este entendimento, realizou-se pesquisa de campo quantitativa e qualitativa, com o apoio de entrevistas e questionários junto aos gestores de cooperativas de materiais recicláveis contextualizando seus posicionamentos sobre os fundamentos das políticas, assim como aspectos positivos e negativos que facilitam ou entram o desenvolvimento das políticas públicas voltadas à coleta seletiva. Finalmente, apresentamos o cenário real observado na pesquisa de campo e confrontamos com o cenário ideal proposto nas políticas analisadas.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. O Capítulo I traz a problematização e objeto do estudo. São indicados o tema, a delimitação do objeto de estudo, os objetivos, o problema, as questões norteadoras, a relevância e contribuição do estudo e a metodologia adotada.

No Capítulo II tem início a Fundamentação Teórica sobre Análise de Políticas Públicas. O Capítulo apresenta, analisa e correlaciona os diferentes modelos de análise. São

consideradas os modelos pautados a partir de 5 categorias: Conteúdo (tipologias), Tempo (*policy cycle*), Espaço (instituições), Atores e Comportamento (estilos de implementação). Neste sentido, tanto os modelos clássicos (a exemplo de Lowi, Lindblom e Dahl) e os mais recentes (a exemplo o *Garbage Can* e o Neoinstitucionalismo) estão condensados nas cinco categorias. Ainda neste capítulo são tecidas algumas considerações e correlações entre os modelos; assim como apontados aspectos em que os modelos se aprofundam e se esgotam.

A partir deste referencial teórico, procede-se, no Capítulo III, a análise dos contextos social, econômico, político e histórico em que foram criadas as principais políticas públicas ambientais no período 1930-2010. A preferência pelo período destacado deu-se pelo fato de que somente a partir da década de 1930, foram criadas Instituições mais sólidas no campo ambiental. O período escolhido (1930-2010) procura demonstrar a passagem na construção de políticas públicas ambientais, inicialmente marcada por aspectos de comando e controle, regulação e fiscalização ambiental; passando por mecanismos indutores e complementares à política econômica; até o momento em que o setorialismo dá lugar à políticas complexas com diversos campos, abarcando a inclusão social. Procura-se indicar, neste Capítulo, os aspectos fundamentais de ruptura e continuidade que influenciaram, primeiramente, no conteúdo e em segundo, na pactuação das políticas ao longo de sua criação pelos atores políticos. As políticas públicas são produtos históricos do momento em que foram pensadas, elaboradas, implementadas e pactuadas. No caso das políticas ambientais, percebem-se aspectos ruptura e outros de continuidade que evoluíram em cada época pesquisada.

No Capítulo IV, é realizada uma análise sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. São considerados seus aspectos legais e de conteúdo, assim como é procedida a sua consideração a partir das Tipologias apresentadas no Capítulo II. Paralelamente, são apresentados os principais conceitos sobre a Coleta Seletiva, os instrumentos e normatizações legais, ao passo em que são trazidos modelos de sistemas adotados pelas Prefeituras de São Carlos/SP e Porto Alegre/RS, além de uma densa análise sobre o sistema do Município do Rio de Janeiro/RJ. Para subsidiar a análise sobre este último local, tem-se o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), dados obtidos da Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb) e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

O Capítulo V traz a análise e discussão, além apresentação da pesquisa de campo junto aos gestores de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. São contextualizados e analisados, por meio da Análise do Conteúdo, as entrevistas, procurando trazer o posicionamento crítico dos gestores acerca das políticas públicas, atores, agentes e processos.

Aqui também são apresentadas as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva no município do Rio de Janeiro.

Considerou-se que no caso das políticas públicas que envolvem a coleta seletiva, em especial, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, percebe-se um corpo de texto sólido que observa todos os envolvidos no processo (Estado, Mercado, Sociedade Civil e Terceiro Setor) e suas possíveis variáveis.

Contudo, ao observarmos o cenário ideal proposto pelas políticas e o que realmente acontece, nota-se a nítida discrepância entre o campo teórico e o campo prático. Os atores envolvidos podem ter dificuldades em perceber e não aproveitarem as vantagens trazidas pela política, o que implica na não pactuação da mesma pelos atores.

Quando a PNRS não é pactuada, perde-se a capacidade de inclusão social e a base da política não se concretiza devidamente. O ciclo das políticas públicas, um processo dinâmico e complexo, sujeito a contextos sociais, políticos, culturais, econômicos, tecnológicos etc., que envolvem os formuladores das políticas e àqueles que são direta e indiretamente atingidos pelas mesmas. O processo de pactuação está diretamente relacionado a essas conexões envolvidas no ciclo das políticas.

A pactuação de políticas públicas é o processo por meio do qual as políticas públicas são pensadas, elaboradas, percebidas, implementadas, executadas e avaliadas conjuntamente pelos atores políticos, governamentais e não governamentais, com o apoio de Instituições e espaços de negociação política abertos e estimulados à participação. Necessita-se o reconhecimento das conexões envolvidas à política pública e principalmente a consideração da mesma como meio às mudanças transformadoras da realidade social.

Contudo, não basta “apenas” o reconhecimento dessas conexões envolvidas no processo que acabam por afetá-lo positiva ou negativamente. São indispensáveis a criação de meios concretos que visem à articulação, capacitação e participação de todos os envolvidos nas políticas. Não somente no plano teórico, mas que representem o sólido exercício do controle social e a capacidade de interferência de todos os envolvidos e hierarquias que fazem parte desse processo complexo, desde a concepção à execução propriamente dita.

## 1 PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETO DE ESTUDO

O tema central desta dissertação é a gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, pautada pela análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº. 12.305/2010, no contexto da coleta seletiva.

Como delimitação do objeto tem-se a análise da sustentabilidade e efetividade socioeconômica, ambiental e institucional da PNRS e demais políticas públicas voltadas à coleta seletiva a partir dos gestores de determinadas cooperativas de catadores cadastradas na Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e na Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb) que atuam no município do Rio de Janeiro.

Tem-se como objetivo geral da pesquisa analisar as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva no que toca as cooperativas de catadores e sua eficácia socioeconômica, apontando oportunidades, dificuldades e possibilidades de mudanças.

E como objetivos específicos:

1. Apresentar e analisar referencial teórico sobre cooperação, economia solidária, cooperativas de catadores de materiais recicláveis e políticas públicas, voltados para este tema, a partir dos trabalhos de Secchi (2010), Paul Singer (2002), Rúa (2009) e Souza (2006), entre outros autores clássicos e recentes da área de Políticas Públicas;
2. Identificar as principais políticas públicas voltadas ao tema e os atores relevantes, seus papéis e dificuldades no ciclo de políticas públicas voltadas à coleta seletiva, a partir da metodologia apresentada por Secchi (2010);
3. Compreender a evolução dos cenários econômicos e políticos em que se desenvolveram e como se encontram as principais políticas públicas e demais propostas voltadas ao desenvolvimento sustentável, à gestão de resíduos sólidos, à coleta seletiva e inclusão de catadores de recicláveis por meio das obras de Souza (2011), Giambiagi et al (2011) e Leite Junior (2009), entre outros autores consideráveis;
4. Caracterizar a realidade da coleta seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos realizada por cooperativas de catadores de materiais recicláveis cadastradas na Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e na Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb) que atuam no município do Rio de Janeiro;

5. Realizar pesquisa de campo quantitativa e qualitativa, com o apoio de entrevistas e questionários junto aos gestores de cooperativas de materiais recicláveis para observar a realidade e percepção desses atores envolvidos no processo, identificando os principais gargalos do sistema e propondo soluções aos gargalos identificados;
6. Descrever o cenário real observado na pesquisa de campo e confrontar com o cenário ideal proposto nas políticas analisadas, assim como em seus princípios propostos, em sua forma original, investigando se há articulação e capacitação entre os atores, percepção de efetividade das políticas, prudência ecológica, viabilidade econômica e justiça social para os quais a política é destinada;
7. Contextualizar os posicionamentos dos gestores das cooperativas sobre os fundamentos das políticas, assim como aspectos positivos e negativos que facilitam ou entram o desenvolvimento das políticas públicas voltadas à coleta seletiva,
8. Apresentar possibilidades de mudanças transformadoras positivas comprometidas com a melhoria socioeconômica no trabalho desenvolvido pelas cooperativas de catadores resíduos sólidos no Município do Rio de Janeiro e sugestões de maior discussão e pesquisa.

Na contextualização do problema tem-se em consideração que o maior volume de resíduos sólidos urbanos (RSU) é um dos maiores problemas nas sociedades contemporâneas, representando grande impacto ambiental, socioeconômico e de saúde pública. Em contrapartida, o Brasil apresenta altos índices de reciclagem de alguns tipos de resíduos sólidos, a exemplo das latinhas de alumínio, cujo reaproveitamento ultrapassa 95%. Esse movimento se deve à ação conjunta da sociedade, do poder público e do setor produtivo.

Os catadores de materiais recicláveis são responsáveis por considerável parte da reciclagem no país. Ressalte-se nesse ponto a importância da coleta seletiva, um sistema de recolhimento de materiais recicláveis (papéis, plásticos, vidros, metais, orgânicos etc.) previamente separados na fonte geradora e que podem ser reutilizados ou reciclados.

Cabe ao poder público municipal a coleta, bem como o tratamento adequado e destinação do lixo. No entanto, é precária a situação da maior parte dos sistemas de gestão dos resíduos sólidos dos municípios brasileiros. Os mesmos possuem estruturas deficientes de

coleta, separação e tratamento dos resíduos e para resolver as consequências, se utilizam de aterros controlados e lixões, a grande maioria deles já saturados.

A PNRS institui por meio do art. 8º a coleta seletiva como um de seus instrumentos de atuação. Para tal, segundo o art. 42º, o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento que visem prioritariamente à estruturação de sistemas de coleta seletiva e ainda segundo o art. 18º da Lei, os municípios que incitarem a participação de cooperativas ou outras formas de associações com vistas à implantação da coleta seletiva terão prioridade no acesso aos recursos da União.

A referida Lei é uma medida normativa que define as formas gerais de uma política pública que visa solucionar a questão da Gestão dos resíduos sólidos, de maneira compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de associações, parcerias e acordos setoriais entre Estado, Iniciativa Privada e o Terceiro Setor. Os maiores beneficiados seriam o meio ambiente e a população, por meio do oferecimento de oportunidades de empregos diretos e indiretos, geração de renda, redução da pobreza, prevenção da saúde, reciclagem de materiais, estímulo ao consumo consciente, disposição adequada de resíduos, menor poluição, entre outros.

A proposta deste estudo compreende a análise da aplicação de políticas públicas voltadas às cooperativas de coleta seletiva como promotoras do desenvolvimento sustentável, além de essenciais à plena efetividade das políticas, e como estas se desenvolvem por meio dos três setores (estado, mercado, sociedade e terceiro setor) e de que maneira trazem benefícios à sociedade e ao meio ambiente. Procurou-se investigar, junto a gestores de cooperativas de catadores, se há percepção de efetividade da política, prudência ecológica, viabilidade econômica e justiça social nos *policytakers* para os quais a política é destinada, assim como análise de suas crises e perspectivas.

Desta forma, tem-se como problema de pesquisa: Como a coleta seletiva se desenvolve enquanto instrumento da PNRS e de que forma contribui para a mudança transformadora positiva da realidade socioeconômica, ambiental e institucional das cooperativas de catadores de materiais recicláveis?

Para responder a indagação acima, as principais questões que nortearam esta pesquisa foram:

1. Qual é o arcabouço teórico que sustenta, ou que procura sustentar, as políticas públicas observadas na pesquisa?

2. Quais os principais atores governamentais e não-governamentais envolvidos no ciclo de políticas públicas da coleta seletiva e suas principais funções?
3. Em quais contextos (econômico, social, político etc.) as políticas públicas observadas na pesquisa foram originadas, como evoluíram e qual o seu estágio atual?
4. O que significa, como se desenvolve e quais são os modelos bem-sucedidos de Coleta Seletiva operadas por organizações cooperativas?
5. Quais as visões, reais e idealizadas, referentes à Coleta Seletiva nas percepções do Gestor das Cooperativas?
6. Quais as perspectivas do cenário atual das políticas públicas voltadas à operacionalização da Coleta Seletiva por meio de Cooperativas de Catadores?
7. Quais os principais fatores, atores e processos envolvidos na condução dessa política pública que são considerados positivos e negativos?
8. Que crises são identificadas em sua implementação?

## 1.1 Metodologia

Quanto ao método e à forma de abordar o problema<sup>2</sup>, optou-se pela pesquisa qualitativa, por conta de esta pesquisa ocupar-se do desenvolvimento da coleta seletiva a partir da percepção da PNRS e dos gestores de cooperativas.

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados<sup>3</sup>, tem-se a pesquisa bibliográfica, documental e a pesquisa de campo, buscando conhecer e analisar as contribuições socioeconômicas, políticas e científicas do passado sobre as políticas públicas voltadas à coleta seletiva e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis, procurando explicá-los a partir de referências teóricas e com o apoio de documentos normativos a exemplo de Leis, Decretos, Resoluções etc., assim como fontes secundárias a exemplo de

---

<sup>2</sup> Richardson *et al* (2007) classificam as pesquisas como qualitativa ou quantitativa. A primeira se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Já a quantitativa se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta como no tratamento dos dados, com a finalidade de medir relações entre as variáveis, preocupando-se com a representatividade numérica.

<sup>3</sup> Gil (2007) classifica as pesquisas em dois grandes grupos: no primeiro, têm-se as pesquisas bibliográfica e documental; e no segundo grupo, a pesquisa experimental, a *ex-post-facto*, o levantamento, o estudo de campo e o estudo de caso.

programas e do estudo de campo junto às cooperativas de catadores, observando a situação real da coleta seletiva junto aos gestores das mesmas.

Os principais modelos para a análise de políticas públicas, assim como funções do atores e Instituições no ciclo de políticas públicas são pautados nos estudos de John Kingdon (1995), Theodore Lowi (1972), Robert Dahl (1988), Charles Linblom (1981), Harold Lasswell (1984), Thomas Robert Dye (2013), Maria das Graças Rua (2009), Leonardo Secchi (2010), Reinado Dias (2011; 2012), Marta Assumpção Rodrigues (2010), Celina Souza (2006), entre outros referenciais na literatura de Políticas Públicas. Estas referências permitiram compreender o processo de política pública, identificando processos e atores, assim como a identificar o ciclo e seus componentes e variáveis, correlacionando-os à Política Nacional de Resíduos Sólidos e demais políticas voltadas à coleta seletiva.

Legislações referentes à Gestão de Resíduos Sólidos e Inclusão social de catadores são pontos de partida da análise e base de confronto entre a realidade e a proposta das políticas. Entre as principais legislações federais estão as Leis nº. 12.305/2010, nº. 6.938/1981 e os Decretos nº. 5.940/2006 e nº. 7.405/2010. Na esfera estadual as Leis nº. 4191/2003 e nº. 3755/2002. E na esfera municipal o Decreto nº. 30624/2009. As legislações são documentos normativos que destacam o problema, os atores e agentes envolvidos e indicam possibilidades de intervenção e cenário ideais.

Outros documentos normativos e programas Institucionais a exemplo do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro e da Pesquisa Nacional de saneamento Básico são basilares para entender como o Estado identifica o problema da gestão dos resíduos sólidos, o contextualiza e apresenta possibilidades de intervenção.

Quanto aos objetivos<sup>4</sup>, a pesquisa possui caráter exploratório, descritivo e explicativo. Procurou-se ampliar o conhecimento a respeito da coleta seletiva, descrevendo os fatos e fenômenos envolvidos na mesma, preocupando-se em identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento de positivities e negatividades na coleta seletiva, assim como situar o cenário idealizado pelas políticas e o cenário real.

Para o confronto entre esse cenário ideal e a realidade pesquisada, realizou-se a pesquisa de campo. Foram visitadas três cooperativas de catadores de materiais recicláveis

---

<sup>4</sup> Segundo Gil (2007), quanto aos objetivos, as pesquisas podem ser classificadas em exploratórias, descritivas e explicativas. A pesquisa exploratória preocupa-se em ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno. A descritiva tem o objetivo de descrever precisamente os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987). Já a explicativa é centrada na preocupação de identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento dos fenômenos.

que trabalham com coleta seletiva no Município do Rio de Janeiro<sup>5</sup>. Para a coleta de dados foram utilizadas as técnicas de entrevista e com o auxílio de questionários, que permitiram obter dados qualitativos e quantitativos por meio do interrogatório do informante. Foi entrevistado um (1) responsável de cada cooperativa de coleta seletiva de materiais recicláveis pesquisada.

A entrevista individual semiaberta<sup>6</sup> junto aos gestores de cooperativas pautou-se a partir de um roteiro com perguntas que visaram estimular o entrevistado a expressar a sua opinião e conhecimento sobre o assunto, especialmente no que toca as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas às cooperativas de coleta seletiva, assim como expressar suas expectativas e frustrações quanto aos processos que permitem ou dificultam a execução da coleta seletiva por cooperativas no município do Rio de Janeiro.

Já os questionários aplicados<sup>7</sup> junto aos gestores das cooperativas de catadores continham questões fechadas dicotômicas, tricotômicas e de múltipla escolha, com o objetivo de trazer a maior quantidade de dados possíveis e facilitar a organização em gráficos que fossem úteis à verificação e comparação entre dados obtidos das cooperativas de catadores de materiais recicláveis

A pesquisa de campo permitiu compreender a realidade e confrontá-las com as propostas das políticas públicas, em especial da PNRS, diretamente sobre os *policytakers* e dos responsáveis pelas cooperativas, atores-chave da gestão dos resíduos sólidos, de forma a compreendê-la e relacioná-la à literatura. Paralelamente, a pesquisa de campo permitiu

---

<sup>5</sup> A lista com as cooperativas cadastradas na Secretaria Estadual do Ambiente (SEA) e na Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) encontra-se no ANEXO A.

<sup>6</sup> Em relação aos tipos de entrevista, Vergara (2009) as classifica quanto ao número de pessoas e quanto à estrutura da mesma. Quanto ao número de pessoas, as entrevistas podem ser de caráter individual ou coletiva. Quanto à estrutura, as entrevistas podem ser classificadas a partir do entendimento se as mesmas são individuais ou coletivas. Caso a entrevista seja individual, a estrutura poderá ser fechada, semiaberta ou aberta. A primeira apresenta tópicos ou perguntas ordenadas e “não permite alteração, seja para inclusão, exclusão ou troca de ordem de perguntas ou tópicos”. A semiaberta tem uma estrutura focalizada, “que permite inclusões, exclusões, mudanças em geral nas perguntas, explicações ao entrevistado quanto a alguma pergunta ou alguma palavra, o que lhe dá um caráter de abertura”. Por fim, a estrutura aberta tem o objetivo de buscar “explorar de maneira mais ampla uma situação, seja fazendo perguntas diretas, seja inserindo-as no meio de uma conversa que inclua outros pontos” (VERGARA, 2009, p. 8-15). Caso a entrevista seja coletiva, o entrevistador funciona como um moderador do grupo. Tem-se um roteiro “em geral semiaberto e focado em um tópico específico, porém com o propósito de provocar a interação entre os entrevistados” (2009, p. 17).

<sup>7</sup> Vergara conceitua o questionário como um “método de coletar dados no campo, de interagir com o campo composto por uma série ordenada de questões a respeito de variáveis e situações que o pesquisador deseja investigar” (VERGARA, 2009, p. 39). Existem três tipos: aberto, fechado e misto. Nos questionários abertos são postas “questões abertas, sem a apresentação de possíveis respostas” (2009, p. 41). As questões fechadas podem ser dicotômicas, tricotômicas, de múltipla escolha ou escalonadas. Nas questões fechadas dicotômicas, o respondente escolhe sua resposta entre duas opções. Nas questões fechadas tricotômicas, o respondente escolhe sua resposta em mais de uma opção. Nas questões fechadas de múltipla escolha, o respondente escolhe sua resposta dentre uma série de questões. As questões fechadas escalonadas são aquelas em que o respondente faz algum tipo de pontuação. Estas podem ser nominais, ordinais, intervalares ou de escala de razão<sup>7</sup> (VERGARA, 2009).

identificar agentes, atores e processos que não são identificados em documentos normativos e programas governamentais, a exemplo de sucateiros, donos de ferro-velho, a concorrência entre cooperativas, a mentalidade empregado-empregador existente nestas últimas, a dificuldade de alcance aos instrumentos oferecidos pelas políticas e demais gargalos.

Os dados obtidos pela pesquisa foram armazenados, transcritos e compilados, de maneira que todos fossem analisados e confrontados entre si, para buscar a melhor compreensão sobre o tema proposto e uma argumentação sustentada, clara e coesa. Tais dados obtidos pela pesquisa de campo foram organizados na parte de Apêndices do presente estudo, onde estão respectivamente: no Apêndice A o modelo do questionário e o roteiro da entrevista; no Apêndice B as entrevistas transcritas; e no Apêndice C os gráficos elaborados com os dados dos questionários.

Os Anexos deste estudo apresentam documentos emitidos por órgãos oficiais, assim como mensagens encaminhadas às autoridades competentes que trabalham com a coleta seletiva e/ou que desenvolvem projetos e ações destinadas à mesma. Tais anexos auxiliaram na compreensão das políticas e das ações desenvolvidas, notadamente pelo fato de serem atores que organizam as ações e que são, *a priori*, os responsáveis diretos por essas ações. O Anexo A contém uma planilha com cooperativas cadastradas na SEA e na Comlurb, a partir da qual foram escolhidas cinco cooperativas a serem visitadas para a pesquisa de campo. O Anexo B apresenta os e-mails destinados, em seu conteúdo original, aos representantes da Comlurb, do Ministério do Meio Ambiente, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social e das prefeituras de São Carlos/SP e Porto Alegre/RS. Por último, o Anexo C contém partes das decisões judiciais sobre a ação civil pública nº. 0375356-37.2011.8.19.0001, na qual, é julgada a responsabilidade da Comlurb. Este anexo é essencial ao entendimento do Poder Judiciário e sua influência no processo da coleta seletiva.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado é um fenômeno histórico presente desde a Antiguidade e em diversas regiões do planeta, que procura esclarecer o poder político ao adquirir determinadas características, incorporando um aparato político e administrativo com vistas a tornar possíveis as funções do poder (DIAS, 2011).

Para Poggi (1981 *apud* DIAS, 2011), o Estado é uma entidade unitária que busca obter vantagens sobre outros Estados soberanos, com sua própria razão autoritária e que internamente, com a criação e determinação de decisões supostamente orientadas para interesses que não atentem divisão e sejam amplamente compartilhadas, reúne em si “todas as prerrogativas e facilidades de governo, e não reconhecendo qualquer sujeito como seu igual, exceto em suas relações externas” (1981, p.50).

Esse caráter não-concorrencial também é ressaltado por Foucault, quando destaca que o poder exercido pelo Estado, com base no monopólio legítimo do uso da força, não admite concorrência. O Estado é a ideia reguladora da razão governamental, estando no fim da operação de racionalização da arte de governar. A razão do Estado trata de evitar o próprio Estado a entrar em decadência, desaparecer e se apagar. O autor ainda aponta que “a razão do Estado vai ser, portanto esse ajuste da realidade do Estado à essência imutável do Estado [...] a razão de Estado é o que permite manter o Estado ‘em Estado’” (FOUCAULT, 2008, p. 386).

Para Meirelles (1997) o Estado é a pessoa jurídica territorial soberana, em que os três elementos citados acima são indissociáveis, em que a população representa o componente humano, o território configura a base física e o governo soberano é o elemento condutor do Estado.

Guillermo O’Donnell define como Estado o elemento designadamente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada. Percebe-se que o autor leva em consideração os três itens básicos na definição clássica do Estado. Porém, sua concepção se aprofunda nas relações de dominação que, segundo o autor podem ser interpretadas como *poder* e refere-se à capacidade, presente e virtual, de impor regularmente a vontade sobre outros, inclusive, mas não necessariamente contra a sua oposição (O’DONNELL, 1981).

O autor vai além ao entender o Estado como dominação política e social pautada pelo controle da coerção física em um território excludente delimitado. As relações de domínio modelam a vinculação entre sujeitos sociais. A dominação envolve relações de desigualdade em que há controle, pela parte dominante, dos recursos da coerção física, recursos

econômicos, informação e controle ideológico. O objetivo final do uso destes recursos é o ajuste de comportamentos e das abstenções do dominado à vontade do dominante (O’DONNELL, 1981).

A dominação necessariamente não precisaria envolver as quatro componentes. O controle ideológico é o mais eficiente, uma vez que o dominado, ao considerar a situação de dominação como natural e justa, ou seja, já consente a dominação pelo controle ideológico. Contudo, para O’Donnell (1981), o controle de qualquer um dos recursos permite o exercício da coerção. Mas o mesmo autor entende que o uso da coerção física subentende o estágio em que se percebe que algo “falhou” no controle ideológico, sendo a o uso da coação física a última instância de suporte à dominação, além é claro de ser despir a dominação.

Para Max Weber, o Estado não é senão um agrupamento político que “reivindica o monopólio do uso legítimo da força” (WEBER, 2005, p. 56), sendo ele o detentor da única fonte legitimada pelo Direito ao uso da violência. Neste sentido, aqueles que participam da política se esforçam a conquistar o poder dessa figura que detém o uso legítimo da força. Weber também já destacava que “todo homem que se entrega à política aspira ao poder” (WEBER, 2005, p. 57). O Estado é uma relação de dominação do homem sobre o homem, pautada pelo uso legítimo da força. O Estado, desta forma, só existe quando os homens dominados se submetem à autoridade reivindicada pelos dominadores.

A legitimidade do poder, segundo Weber, provém de três tipos de dominação legítima: a legal, a tradicional e a carismática. O tipo mais autêntico de dominação legal é a burocrática ou também denominada Racional-legal, cuja base está na obediência à Lei e não a virtudes de um líder ou no seguimento de crenças. A estrutura moderna do Estado corresponderia a esse tipo de dominação, cujas relações de dominação ocorreriam por intermédio da lei ou de regulamento. A dominação tradicional envolve a virtude da crença e dos poderes senhoriais de longa data. Envolve necessariamente uma tradição e a fidelidade do dominado em relação ao dominador. Já a dominação carismática envolve laços e pela devoção afetiva e às virtudes em relação ao senhor ou ao líder. Este líder tem características sobrenaturais e que agregam pessoas em seu entorno (WEBER, 2005).

O Estado é um elemento de intervenção social que constitui uma organização de poder da sociedade reivindicando para si a hegemonia do uso da força frente aos problemas sociais. Por sociedade, RUA entende como o “conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades” (RUA, 2009, p. 14). Os interesses podem ser materiais ou imateriais, ao mesmo

tempo, individuais e coletivos, além de possuírem natureza subjetiva ou objetiva; empregam um juízo de valor em que são considerados importantes de serem satisfeitos.

Ainda segundo a autora, a diferenciação social é a principal característica da sociedade civil (RUA, 2009). O que é plausível, uma vez que os indivíduos possuem diferentes necessidades, desempenham diferentes papéis e têm acesso diferenciado aos recursos. A vida em sociedade é complexa e potencializa múltiplas modalidades de interação social de cooperação, competição e conflito entre as pessoas.

A cooperação envolve a disposição de práticas de ações conjuntas em prol de um benefício comum, enquanto que a competição compreende amplas formas de disputa por bens, espaços etc., conforme regras admitidas entre as partes. O conflito, por outro lado, é uma modalidade de interação social que envolve indivíduos, grupos, organizações ou coletividades, em que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos (RUA, 2009). O conflito se diferencia da competição pela possibilidade de na primeira haver o uso da violência. O ponto crítico do conflito é a guerra.

O conflito é parte da vida coletiva, desde que em limites administráveis. As divergências são inevitáveis devido à complexa interação e diferenciação social. Entretanto, para Rua, o confronto, para ser evitado, busca-se o consenso “em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo” por meio de um “acordo entre os membros de uma coletividade quanto a princípios, normas, valores, objetivos ou meios” (RUA, 2009, p. 16). Os consensos necessitam ser arquitetados e a gerência do conflito pode ser alcançada por dois meios: a Coerção e a Política.

Quanto aos conflitos, estes podem ser considerados como: conflitos abertos (exercício do poder pode ser observado); conflitos encobertos (ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na Agenda); e os conflitos latentes (exercício do poder conforme as preferências da população, prevenindo a manifestação de conflitos) (RUA, 2009).

A Coerção se atenta a reprimir ou refrear. O Estado detém o uso do monopólio da força para manter certa ordem social. A coerção não necessariamente se refere unicamente ao uso da força física, mas também aos controles coercitivos tais como econômicos, sociais, biopolíticos e ideológicos. Por outro lado, a Política se situa como uma forma de resolução de conflitos pelo consenso e negociação, em que, a princípio, ocorram em espaços abertos com a participação de todos aqueles envolvidos.

O ser humano é um animal político, pelo fato de sua natureza requerer a vida em sociedade, com suas regras para a sua organização. A política, nesse sentido seria “a

conjugação de ações voltadas para um determinado fim, idealizadas individualmente, ou em grupo” (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004, p. 680).

Há de se ressaltar que não se deve confundir Política com Governo. Há uma confusão entre dois sentidos de Política; o primeiro referente aos processos de negociação e construção de consensos políticos e o segundo, referente às ações do Estado. A Política é essencial e parte constitutiva à vida em sociedade e vai além das ações governamentais. Neste sentido, Rua recorre aos conceitos de *Policy* e *Politics*. *Policy* refere-se às propostas e ações implementadas e avaliadas, com o foco nos interesses coletivos, entre atores governamentais e não governamentais, trazendo um sentido da materialização da ação estatal. Por outro lado, *Politics* se atenta aos procedimentos que trazem relações de poder com o objetivo de influenciar comportamentos visando a construir consensos. Para a autora, as “políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2009, p. 19).

Por outro lado, Frey entende *policy* como os conteúdos da política, enquanto *politics* como os processos políticos. O autor acrescenta o conceito *polity*, que é usado para denominar as instituições políticas. O sistema jurídico delinea a ordem do sistema político, assim como a estrutura institucional do sistema político-administrativo, compreendendo a dimensão institucional *polity*. Do outro lado, a dimensão processual *politics*, delineada pelos arranjos políticos, em que o processo político “frequentemente de caráter duvidoso” afeta a imposição de objetivos, conteúdos e as decisões. Por fim, a *policy*, considerada pelo autor como a dimensão material – os conteúdos concretos, ou seja, a “configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 217).

As três dimensões se entrelaçam e se influenciam reciprocamente. Quando tratadas como variáveis dependentes ou independentes, em busca de uma possível redução da complexidade, a análise de política acaba tornando-se empobrecida e ineficiente, pelo fato de não haver uma correlação entre as possíveis variáveis. Problemas públicos podem levar à conformação de novos arranjos institucionais e ao aparecimento de novos atores políticos, o que pode também levar à reestruturação do processo político (SOUZA, 2006). Desta forma, não somente os conteúdos das políticas (*policy*) devem ser considerados, mas também em qual ambiente e ordem institucional (*polity*) e por quais processos políticos (*politics*) as mesmas estiveram envolvidas.

As políticas públicas compreendem os *policymakers* e os *policytakers*. Os primeiros são os atores que protagonizam a elaboração de uma política pública, enquanto que os segundos são os destinatários de uma política pública, ou seja, aqueles atores para os quais a política pública foi elaborada (SECCHI, 2010).

O processo de política pública, para alguns atores, é conhecido como ciclo de política pública (*policy cycle*), que compreende a identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública (SECCHI, 2010).

O termo “política pública” está relacionado à dimensão real com vistas às orientações para a decisão e ação em que tratam do conteúdo que compõe as decisões políticas e dos processos que as constroem e as implementam. Rua (2009) ressalta, contudo, que nem toda decisão política constitui-se como política pública.

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Para Secchi (2010), o tratamento ou a resolução de um problema entendido como relevante é a razão para a consignação de uma política pública. Esta apresenta essencialmente a intencionalidade pública e a resposta a um problema público.

O problema público é a “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2010, p. 7). No entanto, na realidade de muitos países, ocorre um juízo de valor, uma vez que o problema se torna “público” quando os atores políticos o consideram como problema e público. Rua (2009) também ressalta que ainda que atuem sobre a esfera privada, as políticas públicas não são privadas. Desconsiderando a valoração pessoal, para ser público o problema “deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas” (2009, p. 7).

Outros autores compreendem a natureza pública a partir da solução do problema e não a partir de quem cria as políticas. O problema público é a essência do conceito de políticas públicas. Nas palavras de Leonardo Secchi,

O que define se uma política é ou não pública é sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo ‘público’ (SECCHI, 2010, p. 4).

Os diversos estudos de políticas públicas apresentam basicamente duas abordagens quanto a quem protagoniza o estabelecimento de políticas públicas: a visão Estadista e a visão Multicêntrica. A princípio, em um primeiro momento, revela-se uma abordagem mais classificatória do que analítica. Contudo, a depender da apreensão destes na observação da

política pública, seus atores, processos, agentes, ambiente político etc., pode ser útil como ponto de partida.

A abordagem Estadista considera as políticas públicas como monopólio de atores estatais, ou seja, a personalidade jurídica do ator protagonista é o que determina se uma política é pública ou não. Caso provenha de ator estatal, será entendida como pública (SECCHI, 2010). Apesar de admitir influências de atores não estatais no processo de elaboração, cabe ao ator estatal o estabelecimento e condução das políticas públicas.

A abordagem Multicêntrica, por outro lado, considera o conceito de redes de políticas (*policy networks*), em que organizações privadas, organizações não governamentais (ONG), organismos multilaterais, ao lado dos atores estatais protagonizam o estabelecimento das políticas públicas, contudo, o que as determina como “públicas” é quando o problema que se tenta enfrentar é público (SECCHI, 2010).

Considera-se também a diferenciação entre políticas públicas e atividades coletivas. As políticas públicas envolvem a decisão política tomada por agentes governamentais e necessariamente a autoridade soberana e o poder extroverso<sup>8</sup> do poder público. As atividades coletivas, por outro lado, compreendem ações que são realizadas pela sociedade voltadas a determinados grupos coletivos. Estas últimas são chamadas de Ação Privada de Interesse Público e não são consideradas políticas públicas por não estarem revestidas da legitimação do poder extroverso e da autoridade soberana estatal.

Nas políticas públicas, a dinâmica das relações entre os diversos atores pode obedecer, segundo Rua (2009), três padrões: lutas, jogos e debates. As lutas envolvem contextos de conflito e confronto entre atores. Os jogos são situações competitivas, em que a lógica é vencê-lo, mas sem eliminá-lo do processo, pois o mesmo pode vir a ser posteriormente um aliado; exemplos são as negociações ou barganhas, os conluios e as coalizões<sup>9</sup>. Os debates são situações em que atores tentam convencer outros atores das vantagens de seus pontos de vista; e o que se mostra mais persuasivo em mudar a opinião dos outros atores consegue modificar políticas. Há ainda o intercâmbio de favores entre atores, assim como ameaças (promessas de danos ou prejuízos ou suspensão de favores), o uso da pressão pública e da autoridade.

Por fim, ressalte-se que “se determinado ator governamental ou não governamental decide não agir diante de um problema público, isso não constitui uma política pública”, ou

---

<sup>8</sup> O Estado exerce poder extroverso, ou seja, que se estende sobre a sociedade (RUA, 2009).

<sup>9</sup> A negociação ou barganha é um processo de troca que traga benefícios mútuos entre atores; seu processo-chave está nas concessões entre as partes. A coalizão é um acordo ou uma aliança, duradoura ou não, a fim de viabilizar algum dos objetivos das partes envolvidas. Os conluios são acordos nos quais alguns atores se aliam com a finalidade de excluir ou prejudicar os interesses de terceiros (RUA, 2009).

seja, “a decisão de não agir não pode ser confundida com a orientação dissuasiva” (SECCHI, 2010, p. 5).

## 2.1 O Estado e as Políticas Públicas

O papel do Estado, dentro de um mesmo país, varia dinamicamente, pois na solução de problemas coletivos, as barreiras entre as esferas estatais e não estatais se rompem, uma vez que o enfrentamento dos problemas públicos é liderado por uma pluralidade de atores.

No entanto, o Estado ainda é o principal ator central no estabelecimento das políticas públicas por: 1) a elaboração das políticas públicas serem uma das razões de sua existência; 2) ele detém o monopólio do uso da força legítima; 3) e por último, por controlar grande parte dos recursos nacionais (SECCHI, 2010). Conseqüentemente, o Estado tem maiores condições e superioridade sobre os demais atores e consegue elaborar políticas vigorosas no tempo e espaço.

Os atores governamentais elaboram e estabelecem as chamadas políticas governamentais, emanadas por diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo, “o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção na literatura da área” (SECCHI, 2010, p. 4). No entanto, a

Perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir a comunidade política, isto é, a ‘promover políticas públicas’ (HEIDEMAN, 2009, p. 31).

As políticas governamentais são aquelas que trazem propostas implementadas pelo governo e que estão diretamente vinculadas à administração que está exercendo o poder e que as tem como prioridade de ação durante seu mandato (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004). Percebe-se que a temporalidade e vontade política são pontos cruciais que diferem as políticas públicas das políticas governamentais.

Existe uma multiplicidade de atores que participam da criação e condução das políticas públicas brasileiras. Os três setores se estruturam de diversas formas, em conjunto ou isoladamente, uma vez que as políticas públicas podem alcançar dimensões espaciais e temporais distintas, pois os problemas públicos são diversos, desde a falta de educação, saneamento básico, saúde etc., passando pela preocupação com a poluição e degradação ambiental, as mudanças climáticas, a violência, entre tantas outras situações adversas.

Nesse caráter público, as políticas públicas não devem ser consideradas unicamente como macro diretrizes estratégicas, pois “o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública” (SECCHI, 2010, p. 5). Ao se fazer isso, acaba-se por excluir da análise os casos de problemas municipais, estaduais, regionais e intra-organizacionais, o que “restringiria as preocupações de ‘política pública’ apenas às grandes diretrizes, como modelo de Estado, modelo de sociedade e modelos de organizações de mercado” (2010, p. 5).

As políticas públicas podem ser compostas por mais políticas públicas que a operacionalizam, sendo que para cada nível da política há distintas perspectivas dos problemas e ações, assim como diversas configurações institucionais, atores e interesses diferentes (CAPANO; GIULIANI, 2005, *apud* SECCHI, 2010).

As políticas públicas podem fazer uso de diversos instrumentos para que as orientações e diretrizes sejam transformadas em ação. As políticas podem tomar a forma de programas públicos, projetos leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, dentre outros.

## **2.2 A questão ambiental e as políticas públicas**

A discussão e a solução dos problemas fazem parte da organização social em busca da harmonia entre seres humanos na natureza, em que o desenvolvimento da sociedade não deveria ocorrer à custa da proteção ambiental e da qualidade de vida geral.

O sistema político incorpora um conjunto de objetivos que formam determinados programas de ação de governo e condicionam sua execução. Os programas de ação e sua efetivação destinam-se a atingir os objetivos propostos pela política. Se tais objetivos relacionam-se com a proteção ao meio ambiente, sendo submetida e aprovada pelos parlamentares, tem-se a política ambiental (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004).

Philippi Jr e Bruna apontam que as primeiras políticas públicas de que se tem notícia foram “adotadas em função da necessidade de sobrevivência e, portanto, da preservação do ambiente” (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004, p. 689) e que as políticas públicas setoriais mantêm uma estreita relação com a questão ambiental por terem maior ou menor ingerência sobre o meio ambiente. As políticas ambientais não podem ser implementadas sem um sistema de gestão integrado, uma vez que “a importância do estudo e compreensão do meio ambiente em

maior profundidade, [...], leva a afirmar que política e gestão possuem uma relação intrínseca, e mesmo ontológica” (2004, p. 678).

Um ambiente de qualidade tem de ser proporcionado pelo Estado. Este deve ser capaz de elaborar políticas públicas prevendo intervenções diretas e indiretas, quer no ambiente natural ou no construído (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004). Ao mesmo tempo também cabe à coletividade a preservar esse ambiente.

As políticas públicas ambientais são condições necessárias, mas não suficientes para estabelecer um modo de convivência compatível à capacidade de suporte territorial e com o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, os problemas ambientais gerados pelas comunidades humanas são responsabilidades não só do Estado, mas também da coletividade. Apesar da integração entre os três setores, as transformações tecnológicas e culturais têm demonstrado um “gradual empobrecimento das instituições públicas” e um “desligamento” da comunidade para com os problemas que ela mesma vem provocando por conta de seu modo de ocupação e atuação antrópica desordenada (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004).

O egoísmo humano, demonstrado pela forma como poluem e ocupam, caracteriza essa falta de consciência, que limita ao ser humano interessar-se unicamente pelo seu próprio prazer e bem-estar individuais, desvinculando-o das necessidades de outros grupos sociais menos afortunados (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004). Para mudar esse quadro, insiste-se no desenvolvimento de consciência política e o espírito de cidadania dos grupos, uma vez que são todos membros de uma mesma sociedade e os prejuízos causados à natureza são socializados entre todos.

### **2.3 Fundamentos sobre Políticas Públicas**

Segundo Rodrigues, as políticas públicas – enquanto área do conhecimento da Ciência Política – adquiriram autonomia e status científicos após diversos estudos realizados na Europa e nos Estados Unidos desde meados do século XX. A ênfase dos estudos europeus recairia sobre o papel do Estado, procurando analisar e explicar o seu papel e de suas organizações na produção de políticas públicas. Já a ênfase dos estudos americanos inicia sobre a ação dos governos (RODRIGUES, 2010, p. 29). Entre os autores considerados fundadores dos estudos sobre políticas públicas, estão Harold Lasswell, Herbert Alexander Simon, Charles Edward Lindblom e David Easton. Lasswell e Simon contribuíram para a introdução do racionalismo nas políticas públicas, enquanto que Lindblom para uma análise do Incrementalismo e, por fim, Easton trouxe a abordagem sistêmica.

Entre as razões de maior interesse público sobre as políticas públicas estão, primeiramente, o fato da percepção pública dos impactos das políticas na vida cotidiana e, em segundo, o questionamento sobre os resultados das políticas públicas e as decisões governamentais sobre os problemas públicos e a Agenda, assim como causas e consequências desse processo (RODRIGUES, 2010).

Celina Souza faz uma análise mais governamental: situa que houve um “ressurgimento” das políticas públicas, junto ao maior interesse sobre as “instituições, regras e modelos que regem a sua decisão, elaboração, implementação e avaliação”. A autora ainda destaca três fatores para esse ressurgimento. Primeiramente, as políticas restritivas de gasto, abarcando a Agenda da maioria dos países; em segundo, a reorganização da intervenção estatal, principalmente com a substituição das políticas *keynesianas* do pós-guerra; e, por fim, o caso dos países recém-democratizados ou de democracia recente e dos países em desenvolvimento, em que ainda não se procedeu à formação de coalizões “capazes de equacionar minimamente” as questões relativas ao desenho de políticas públicas com vistas à “impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p. 20-21).

Neste sentido, as políticas públicas ganharam maior visibilidade. A partir da análise de cada um dos pontos levantados por Souza se consegue depreender que as políticas restritivas de gastos, principalmente quando observada a realidade brasileira, influenciaram diretamente o desenho e a execução de políticas públicas, assim como as questões que entravam na Agenda, com destaque para as políticas econômicas e sociais. O corte de gastos, visando a recuperação e manutenção da saúde financeira, decorrente dos empreendimentos altamente custosos dos governos passados, afetou não somente as políticas públicas conduzidas, mas também os arranjos políticos envolvidos às políticas públicas.

Neste ponto, passa-se à segunda questão abordada por Celina Souza, em que o conjunto de políticas de ajuste fiscal “implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre a receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais” (SOUZA, 2006, p. 20). Esta questão é exemplificada pela forma como o Brasil e outros países começaram a empreender cortes de gastos e remodelagem de políticas sociais. O Estado iniciara o seu projeto de redução de seu aparato, “devolvendo” à sociedade a responsabilidade por questões de ordem social. É durante a década de 1980 em que se inicia o processo de surgimento, em escala de números e graus de influência crescentes, de Organizações Sociais.

Aqui se entende o terceiro ponto observado pela autora: a falta de coalizões. O Brasil, recém-saído de uma ditadura militar, que durara duas décadas, adentrara no período

democrático por vias tortas. A falta de uma estabilidade política contribuiu para a não formalização de coalizões e para a não convergência de interesses dos atores políticos. Como salientam Stein et al, “*the type of transaction that political actors are able to engage in will depend on the possibilities provided by the institutional environment*”. Os autores prosseguem destacando que, “*the behavior of political actors in these exchanges<sup>10</sup>, and the nature of the exchanges themselves [...], depend on the actors’ preferences, on their incentives, and on the constraints they face*” (STEIN et al, 2005, p. 18)<sup>11</sup>. No cenário recém-democrático brasileiro pós-regime militar, os ambientes institucional e político não favoreceram a formação de interesses mútuos entre os atores políticos.

Nesta conjunção entre o contexto político e a tecnocracia do *policy-making process*, Celina Souza destaca que “o desenho das políticas públicas e as regras que regem as suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (SOUZA, 2006, p. 21).

Harold Lasswell, em 1936, foi o primeiro a utilizar e definir inicialmente a expressão “análise de política pública” (*policy analysis*), por meio de sua obra *Politics: Who Gets What, When and How*. Lasswell questiona **quem** tem poder para influenciar os decisores de políticas públicas, ou mesmo decidi-las para conseguir o **que** se quer. Logo no primeiro capítulo, procura responder a essa indagação, apontando que “o estudo da política é o estudo da influência e de quem é influente” (LASSWELL, 1984, p. 15). E prossegue, destacando que as pessoas influentes “são aquelas que se apropriam da maior parte do que é apropriável [...] os que recebem esses valores em maior quantidade pertencem à ‘Elite’, os demais são a ‘Massa’” (1984, p.15). Lasswell também inaugura a discussão sobre como o quem consegue o que quer e quando um problema se torna uma questão política.

O resultado das dinâmicas de enfrentamento, disputa pelo poder e resolução de interesses entre os atores são consideradas abordagens tradicionais do termo denominado *politics*. Contudo, quando Theodore Lowi<sup>12</sup> compreende que *policies determine politics*, o entendimento acerca do processo político e as políticas é reorganizado.

A partir de Lowi se passou a perceber que tanto a política (*politics*) quanto as políticas públicas (*policies*) são variáveis interdependentes, ou seja, “dependendo do tipo de política

---

<sup>10</sup> Rua (2009) destaca entre os tipos de trocas as negociações, as barganhas, a coalizão, os conluíus, os debates, a persuasão, o intercâmbio, a pressão pública, as ameaças, o uso da autoridade. Tais aspectos serão analisados posteriormente.

<sup>11</sup> Tradução livre do trecho: o tipo de transação na qual os atores políticos podem se engajar dependerá das possibilidades proporcionadas pelo ambiente institucional [...] O comportamento dos atores políticos nessas transações, bem como a natureza das próprias transações [...] dependem das preferências e dos incentivos dos atores, assim como das restrições que eles enfrentam.

<sup>12</sup> Ver LOWI (1964; 1972).

pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam” (SECCHI, 2010, p. 15). Se *policies determines politics*, há a sua recíproca de que *politics also produces policies*<sup>13</sup> e o entendimento de que ambas as concepções são válidas e não se excluem. Pelo contrário, uma análise, por apenas um dos lados, reduz a complexidade do tema e posteriormente empobrece a análise empreendida.

Ao se analisar os diferentes cenários em que ocorrem as políticas públicas empregam-se, como ferramentas, as tipologias de políticas públicas. Uma tipologia é “um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas” e por meio da qual se busca capturar e sintetizar o conteúdo das políticas. As variáveis são aspectos discerníveis, tanto em qualidade quanto em quantidade de um objeto de estudo. As categorias analíticas compreendem um subconjunto de um sistema classificatório usado na identificação de variações em quantidade ou qualidade de uma variável (SECCHI, 2010, p. 16). Por fim, as tipologias são “formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública” (2010, p. 16). Por outro lado, outros modelos foram desenvolvidos para melhor entendimento sobre “como e porque o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (SOUZA, 2006, p. 28).

O debate sobre quem decide as políticas públicas, de que maneira e por qual motivo certas escolhas são feitas e como tais escolhas são transformadas em ação pública é amplo e complexo. Determinar problemas públicos e sua inserção na Agenda; compreender as decisões e os arranjos políticos; situar as formas mais adequadas de implementação da política e posteriormente avaliadas; são atividades complexas que envolvem não somente o conteúdo das políticas públicas, mas também os seus processos, seus atores, as regras formais, os *policymakers* e os *policytakers*.

Neste trabalho, têm-se como categorias analíticas, cinco dimensões no estudo das políticas públicas: o Conteúdo, o Tempo, o Espaço, os Atores, e o Comportamento, propostas por Secchi (2010). As variáveis recaem respectivamente sobre os tipos de política pública, o ciclo, as instituições, os atores e, por fim, os estilos. Esta escolha procura trazer um estudo mais amplo de política pública. As variáveis permitem uma análise para além da política pública em si, especificamente de seu conteúdo, o que caracterizaria uma abordagem tecnocrata, voltada exclusivamente às questões técnicas.

As categorias analíticas dimensionais permitem trazer aspectos amplos que vão além do conteúdo em si das *policies*, correlacionando-as com as *politics* e a *polity*. Não há como

---

<sup>13</sup> Ver COSTA (1989). A autora, ao analisar o corporativismo em São Paulo, durante o governo Vargas, faz uma análise minuciosa dos dois aspectos.

proceder à análise das políticas públicas sem relacioná-las com o momento histórico em que foram elaboradas. Ao mesmo tempo em que as políticas são influenciadas pelos arranjos políticos e institucionais, estes também se ajustam conforme as arenas políticas em que são implementadas. Isto significa que as políticas públicas deixam “marcas” nesses arranjos; tais resíduos são capazes de influenciar acordos e novos arranjos que incidirão sobre novas políticas.

Por exemplo, para analisarmos a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) devemos retornar ao período em que, a princípio, a mesma foi exposta à Agenda<sup>14</sup>. No ano de 1989 é apresentado o Projeto de Lei do Senado nº. 354, que inicialmente versava sobre o tratamento de resíduos de serviços de saúde. Seguindo os trâmites burocráticos, em 1991, o PL 354/1989 passa para a Câmara dos Deputados sob a forma de PL 203/1991. Contudo, não houve ambiente político e institucional favorável a acordos e negociações para o avanço do projeto. Neste ponto, a análise “política” se esgota em parte; para o prosseguimento da análise devemos trazer outros campos, como por exemplo, a economia. O ambiente econômico apontava que a prioridade do governo à época eram as políticas macroeconômicas (prioridade ao combate à inflação e com o ajuste fiscal) e a reorganização do sistema político brasileiro (o País acabara de sair de uma ditadura militar; o Presidente da República não foi eleito; havia resquícios do autoritarismo ainda na cúpula do Governo; as Instituições democráticas ainda estavam enfraquecidas). Entretanto, aqui se esgota em parte o argumento econômico; é necessário trazer outros campos, a exemplo das Relações Internacionais, a Ecologia e a Sociologia. O contexto histórico da década de 1980 apresenta uma reorganização das relações multilaterais entre os países. O fim da Guerra Fria determinou uma reconfiguração da agenda de política externa dos países. Pela primeira vez foi derrubada a denominação entre *High Politics* e *Low Politics*, abrindo a possibilidade de debates amplos entre os países sobre vários temas, entre eles, a questão ambiental e os efeitos negativos do modelo de desenvolvimento sobre o ambiente como um todo. Não foi à toa que durante as décadas de 1980 e 1990 surgem políticas nacionais sobre o meio ambiente e encontros internacionais sobre o tema. A própria PNRS “nasceu” deste contexto, e foi se reformulando com o refinamento das discussões. É interessante notar como as políticas públicas brasileiras saem de um contexto estritamente de regulação, passam por aspectos setoriais e assumem um caráter multidisciplinar e de gestão

---

<sup>14</sup> Como será exposto a seguir, existe uma diferença entre a percepção de um problema e sua posterior inserção na Agenda política. Um determinado problema pode ser considerado problema público, mas nunca entrar na Agenda do governo, mas pertencer, por exemplo, à agenda da mídia ou à agenda social. Ao mesmo tempo há uma diferença na questão do problema se tornar passível de ser adjetivado como público, neste caso, ainda não há consenso de o mesmo ser público. Para melhor definição de problema público ver SECCHI, 2010 e RUA, 2009.

compartilhada. Por outro lado, seria impossível argumentar contra o modelo de desenvolvimento sem provas “científicas”; neste sentido, somente após a difusão de pesquisas e constatações sobre transformações no ambiente que afetavam negativamente a qualidade de vida humana se pôde argumentar e pleitear mudanças. Questões como aumento da poluição e por consequência, de agravos na saúde humana, assim como acidentes ambientais reforçou a necessidade de outro modelo de desenvolvimento<sup>15</sup>. No caso da PNRS, isto é muito óbvio: os resíduos de serviços de saúde são perigosos e era necessário trazer a responsabilidade pelo tratamento e acondicionamento adequado dos resíduos. Neste ponto, a questão social entra em debate, trazendo uma nova contribuição. Em uma Arena política instável, os arranjos políticos podem dificultar a entrada de uma questão na Agenda. Foi o caso da PNRS: com um *lobby* intenso, principalmente do empresariado, o projeto não foi adiante. Os empresários não queriam assumir a responsabilidade pós-consumo: preferiam deixar a responsabilidade ao consumidor. No caso dos serviços de saúde, o caso é ainda mais alarmante. Mas esta explicação não basta. Tem de se trazer que à época, boa parte do que a PNRS preconiza ainda não estava estruturado, seja conceitualmente, seja prático: os conceitos de logística reversa e responsabilidade pós-consumo ainda eram incipientes no Brasil. Por outro lado, a articulação e gestão compartilhada também não eram estruturadas e/ou praticadas no país. Do outro lado da ponta, os catadores de materiais recicláveis, peça-chave na PNRS, à época ainda não estavam estruturados para assumir tal responsabilidade.

Pela “viagem” nos diversos campos apontados acima como a Economia, a Ciência Política, as Relações Internacionais, a Ecologia e a Sociologia, pudemos percorrer intrinsecamente, as cinco categorias analíticas por meio das dimensões de conteúdo, tempo, espaço, os atores e comportamentos. Sem apresentar aspectos teóricos, podem-se identificar nos contextos, as variáveis constantes nessas dimensões. Contudo, isto será feito no capítulo seguinte. O que se ratifica aqui é a necessidade de trazer estas dimensões como diferencial para uma análise mais robusta, que procure trazer aspectos para uma descrição do passado, um diagnóstico do presente e uma previsão sobre o futuro da PNRS.

Para se entender melhor determinada política pública, recorre-se à Análise de Políticas Públicas que, objetiva entender as causas e consequências da ação do governo e tem como objeto os problemas públicos. Rua (2009) destaca que os estudos de Análise de Políticas Públicas (*policy analysis*) se situam em duas grandes categorias: Elaboração **da** Política (em que se visa produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política – *analysis of*

---

<sup>15</sup> Não deixando de mencionar que tal modelo de desenvolvimento é injusto socialmente, pois exclui e afasta ainda mais aqueles que estão à margem mínima de consumo.

*policy*, ou seja, ao melhor entendimento do processo político) e Elaboração de Políticas (análise que agrega conhecimentos ao processo de elaboração de políticas com caráter prescritivo ou propositivo – *analysis for policy*, ou seja, é voltada à solução de problemas sociais).

Por fim, a Análise de Políticas Públicas se volta tão ao entendimento do processo político, quanto à política pública em si. Não é apenas um estudo descritivo; também se apresenta como uma possibilidade de aperfeiçoamento das políticas e do processo. O processo de elaboração da política é também um processo político; os dois não se excluem mutuamente e estão intrinsecamente interconectados. Para tanto, diversas tipologias e esquemas de análise foram criados e auxiliam ao entendimento da *analysis of policy* e da *analysis for policy*.

Neste trabalho, diversos modelos clássicos como o Incrementalismo de Lindblom, o Racionalismo de Timberg e Simon, entre outros modelos, foram agregados na abordagem proposta por Leonardo Secchi, que se utiliza de cinco dimensões analíticas: o conteúdo, o tempo, o espaço, os atores e o comportamento. Outros modelos como o sistêmico de Easton foi apontado à parte, como serão expostos a seguir.

#### **2.4 A dimensão do conteúdo: tipologias de políticas públicas**

Antes de situar especificamente as tipologias de conteúdo, faz-se necessário um aviso. Nos tópicos a seguir, que compreendem as dimensões de Conteúdo, Tempo, Espaço, Atores e Comportamento, serão apresentadas as tipologias organizadas segundo a proposta de Leonardo Secchi<sup>16</sup>. Em cada tipologia destacada, em cada dimensão, além do modelo em si, serão apresentadas correlações e considerações breves sobre o objeto mais amplo deste trabalho e/ou as unidades de análise a que se referem – a gestão dos resíduos sólidos urbanos (objeto), e como categorias, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e as Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis. Ressalte-se que não se esgota a análise nos tópicos a seguir, apenas são destacadas considerações iniciais a fim de apresentação do objeto de estudo ao longo deste Capítulo. Posteriormente, no Capítulo IV, há o Tópico 4.4 em que são analisadas especificamente as dimensões em relação ao objeto e às unidades de análise.

Na análise do conteúdo das políticas públicas, as tipologias recaem sobre a essência, a estrutura de indução de comportamento, a intencionalidade, assim como os resultados. Há

---

<sup>16</sup> Ver mais em SECCHI, 2010. O autor se baseia na proposta de Glória Regonini.

uma dificuldade em absorver o conteúdo técnico das políticas. Os atores, em sua maioria, não dispõem de conhecimento técnico suficiente para debater sobre especificidades práticas do conteúdo. As tipologias que versam sobre o conteúdo auxiliam a organizar aspectos de análise simplificando a tecnicidade da política, apontando aspectos gerais que podem ser aplicados comparativamente sobre outras políticas.

#### 2.4.1 A Tipologia de Lowi

A tipologia elaborada por Theodore Lowi (1972), é uma das mais conhecidas no campo das Políticas Públicas. Sua ideia trouxe uma nova abordagem no que toca as variáveis *Policy* e *Politics*, retirando a subordinação desta última à primeira, e reorganizando-as de modo que há uma interdependência entre ambas, contudo, Lowi inverte a subordinação, refletida em sua máxima “*policies determine politics*” (LOWI 1972, p. 299), inicialmente exposta em 1964 e refinada em trabalhos posteriores. Segundo o autor, “*a political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of relationship*”<sup>17</sup> (LOWI, 1964, p. 688).

Lowi (1964; 1972) tinha como ponto de referencial para a análise a formação de coalizões, de apoio ou de oposição à política e o processo de política pública (*policy-making process*). Para Rodrigues, Lowi

argumenta que a percepção dos diversos autores sobre qual pode ser o resultado de determinada política pública (*outcome*) não só transforma um problema numa questão política (*issue*), como também determina as disputas (formas de apoio ou rejeição) em torno de sua decisão, de acordo com arenas diferenciadas de poder (RODRIGUES, 2010, p. 44).

Lowi desenvolve o conceito de “arenas de poder”, a partir das coalizões de sustentação ou de oposição às políticas públicas. São quatro tipos de políticas e, conseqüentemente, quatro tipos de arenas de poder: políticas regulatórias, políticas distributivas, políticas redistributivas e políticas constitutivas.

As Políticas Públicas Regulatórias impactam diretamente nos indivíduos e relações sociais, podendo causar reações negativas, pois envolvem situações de perda e/ou ganho (LOWI, 1964). Para Lowi, a probabilidade de coerção é imediata, por envolver interesses conflitantes (LOWI, 1972). Estas políticas “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (SECCHI, 2010, p. 17). Tais políticas se

---

<sup>17</sup> Tradução livre: um determinado relacionamento político é determinado pelo tipo da política pública que está em jogo, ou seja, para cada tipo de política pública há um provável certo relacionamento.

desenvolvem dentro de uma dinâmica pluralista, ocorrendo o choque nas relações de forças entre os atores e os interesses presentes. Na Arena Regulatória, “as decisões definem a fronteira entre quem ganha e quem perde” (RODRIGUES, 2010, p. 45; LOWI, 1964, p. 690-691). As políticas regulatórias envolvem decisões mais visíveis ao público, especialmente, a regulamentação de setores. Exemplos: códigos de trânsito, proibição de fumo, regularização da aviação civil etc.

As Políticas Públicas Distributivas são políticas que geram um alto grau de desagregação por envolverem situações em que há o claro beneficiamento de certos grupos em detrimento de outros. Há aquele que ganha e aquele que perde (LOWI, 1964). Tais políticas “geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos para toda a coletividade/contribuintes” (SECCHI, 2010, p. 17). Como os custos dessas políticas são socializados, o grau de conflito dessa arena é baixo: a probabilidade de coerção também é remota (LOWI, 1972). Entretanto, o maior problema se encontra na definição de qual grupo será beneficiado. A Arena Distributiva desconhece a escassez dos recursos, o que torna acirrada a disputa pelo benefício, marcando a arena por aspectos como a barganha e a troca de apoio político<sup>18</sup>. Rodrigues destaca que as políticas distributivas “não se constituem como ‘políticas’ no sentido estrito”, já que contam com decisões que podem ser “desagregadas indefinidamente e não enfrentam confronto, pois têm impactos individualizados e de curto prazo” (RODRIGUES, 2010, p. 45) – tal fundamento é situado pelo próprio Lowi, ao destacar que “*these policies are virtually not policies at all but highly individualized decisions that only by accumulation can be called a policy*”<sup>19</sup> (LOWI, 1964, p. 690). Como exemplos de políticas distributivas: subsídios, gratuidades de taxas a determinado segmento usuário de serviços públicos, incentivos ou renúncia fiscal etc.

As Políticas Públicas Redistributivas têm o mesmo propósito das políticas distributivas, contudo, seu escopo é mais amplo. Para Lowi (1964, p. 691), “*the categories of impact are much broader, approaching social classes*”<sup>20</sup>, ou seja, não há uma concentração sobre determinado pequeno grupo, como no caso das políticas distributivas mas, na verdade, uma cobertura que envolve o ajuste das diferenças entre classes sociais. Tais políticas “concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores” (SECCHI, 2010, p. 18). São políticas que

---

<sup>18</sup> As emendas parlamentares ao orçamento da União são exemplos em que congressistas condicionam o apoio a emendas orçamentárias, caso recebam em troca apoio nas suas emendas (SECCHI, 2010).

<sup>19</sup> Tradução livre: tais políticas praticamente não são políticas públicas, mas apenas decisões individualizadas, que acumuladas, podem ser chamadas políticas públicas.

<sup>20</sup> Tradução livre: as categorias de impacto são muito mais amplas, abrangendo as classes sociais.

provocam muitos conflitos, porque o jogo de soma zero é evidente e inerente: alguém perde e alguém ganha. A Arena Redistributiva é sempre marcada pela expectativa sobre o que se pode perder: a sua dinâmica é marcada pelo elitismo; dois lados antagônicos em que, um lado espera a concretização e, o outro o seu descarte. Exemplo de políticas: benefícios sociais de redistribuição de renda, cotas raciais para universidades etc.

As Políticas Públicas Constitutivas “são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas”. São chamadas de *meta-polícies*, pois “estão acima dos outros tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas”. A Arena Constitutiva pouco chama a atenção do cidadão comum, por pouco envolver a prestação de serviços públicos. Por outro lado, os atores diretamente interessados (ex. partidos políticos, níveis do governo, os três poderes), estão presentes, uma vez que tais políticas “têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente (quem manda e quem faz)” (SECCHI, 2010, p. 18). Exemplo de políticas: regras do sistema político-eleitoral, distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas etc.

Por fim, na visão de Lowi, as políticas públicas ajustam o sistema político, reorganizando espaços e atores, delimitando desafios ao Governo e à sociedade (RODRIGUES, 2010). Todavia, as fronteiras entre os quatro tipos não são facilmente identificáveis. As políticas públicas podem e agregam diferentes tipos de política. Por outro lado, a tipologia é uma forma comparativa que auxilia a identificar pontos da política que permitem destacar a Arena presente e analisar os arranjos políticos, as disputas pelo poder, o comportamento dos atores a sua influência nas políticas e vice-versa.

A Tipologia de Lowi é importante para a análise deste trabalho por envolver questões que situam o apoio ou não a determinadas políticas, especificamente no que toca ao seu conteúdo. Políticas distributivas decorrem de situações de favorecimento a certos grupos; as políticas constitutivas criam as “regras do jogo” e envolvem situações em que atores políticos precisam chegar a um claro consenso sobre as mudanças necessárias ao sistema político; as políticas regulatórias envolvem um jogo de soma-zero permeado pelas expectativas sobre quem ganha e quem perde; já as políticas redistributivas clarificam aqueles que ganham e aqueles que perdem.

As políticas públicas necessariamente envolvem atores que têm suas correlações de forças medidas. O conteúdo da política pública representa o resultado dessa correlação de forças, sejam elas medidas pela disputa ou pela negociação; sendo que o conteúdo pode não

ser captado em um primeiro momento. Ao mesmo tempo, as políticas envolvem ou não o apoio direto dos atores envolvidos. Dependendo do conteúdo, escopo e objeto a ser tratado pela política pública haverá a formação de apoios favoráveis ou contrários à política.

Paralelamente, Lowi destaca a questão dos custos e benefícios em relação à mediação de forças entre atores. Convém destacar que quando os custos são socializados por entre toda a sociedade, a arena tende a apresentar um grau de conflito mais baixo, com probabilidade remota do uso da coerção e do enfrentamento entre grupos. Por outro lado, a socialização dos custos não é indicativo suficiente à análise, pois se necessita saber para onde vão os benefícios.

Quando benefícios são concentrados por grupos menores, e os custos socializados, refletem-se em uma arena que privilegia grupos em detrimento de outros. O grau de conflito é latente e a possibilidade de coerção é eminente. Em paralelo, torna-se mais difícil chegar-se a um consenso à estruturação de políticas, por haver claramente um favorecimento a determinados setores.

Quando benefícios são concentrados por grupos (contudo, em escala maior, com a clara proposição de intervenção social e ajuste de desigualdades) e os benefícios são socializados há também o conflito eminentes pelo fato de grupos não quererem assumir tais custos. É evidenciado o jogo de soma-zero. Os atores em jogo farão o possível a evitarem a responsabilização por custos, ainda que ele esteja diluído por entre todos.

Há uma terceira possibilidade: quando benefícios são socializados, porém os custos são concentrados. Nesta possibilidade o grau de conflito é ainda maior. Lowi não previu esta possibilidade. Contudo, a próxima tipologia previu, como será mostrado a seguir, com a tipologia de Wilson.

No caso do objeto do presente trabalho, a tipologia de Lowi é fundamental para situar a criação ao longo do tempo e o próprio escopo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A PNRS envolve, como será abordado adiante, atores com interesses que, ao longo do tempo, posicionaram-se como contrários e, muitas vezes como antagonicos. *A priori*, uma política considerada regulatória (a exemplo da PNRS), pode envolver aspectos redistributivos (no sentido de reorganização da correlação de forças), constitutivos (no caso da delimitação das regras e procedimentos do objeto) e distributivos (quando se percebe o favorecimento, em determinados aspectos sobre certos grupos).

No caso da PNRS, os custos e benefícios se entremearam e se organizaram por entre atores ao longo da criação dessa lei. A responsabilização pelos custos não ficou evidente;

assim como os benefícios ainda não estavam claros. Por conta disso, quando não se sabe efetivamente o que se está em jogo, o consenso em torno da arena torna-se difícil.

Contudo, aqui se limita o uso desta tipologia. Quando observamos, por exemplo, que a política é redistributiva, não se sabe ao certo o caráter substancial da política pública no caso em que há concentração ou redução de custos sobre certos grupos ou sobre a maior parte dos atores envolvidos; ou se a recíproca é contrária: a de que benefícios são concentrados ou socializados sobre certos grupos ou sobre a maior parte. Se tais possibilidades acontecem, com quais tipos de política estaríamos lidando? E mais, quais comportamentos se esperariam a partir de tais políticas? Por conta disso, são necessárias outras tipologias que recaem sobre o conteúdo das *policies*.

#### 2.4.2 A Tipologia de Wilson

O critério adotado pela tipologia de James Wilson remete à distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade. Secchi (2010) destaca que Wilson corrobora e complementa a tipologia de Lowi. O quadro apontado por Wilson situa quatro tipos de políticas públicas: a Política Majoritária, a Política Empreendedora, a Política Clientelista e a Política de Grupo de Interesses, como apontado na figura a seguir.

**Quadro 1. Tipologia de políticas públicas de Wilson.**

		CUSTOS	
		Distribuídos	Concentrados
BENEFÍCIOS	Distribuídos	Política Majoritária	Política Empreendedora
	Concentrados	Política Clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: Secchi, 2010.

As Políticas clientelistas concentram benefícios a determinados grupos e socializam os custos para toda a sociedade, desta forma corresponde às Políticas Distributivas.

As Políticas Majoritárias socializam custos e benefícios por toda a sociedade. Exemplo: políticas de saúde, segurança, educação, defesa nacional, infraestrutura etc.

Já as Políticas de Grupos de Interesse concentram custos e benefícios em determinados grupos, remetendo às Políticas Redistributivas.

Por fim, as Políticas Empreendedoras “importam em benefícios coletivos, e os custos ficam concentrados sobre certas categorias”. Secchi destaca que esta política não foi prevista por Lowi, o que apresenta esta como o diferencial de Wilson. Este tipo de política enfrenta

como desafio “a organização de interesses coletivos contrários a interesses concentrados” (SECCHI, 2010, p. 19). Exemplo: leis criminalizando jogos de azar, reformas administrativas que extingam órgãos públicos etc.

A tipologia de James Wilson assume uma base essencial à análise se de qualquer política pública, uma vez que os custos e benefícios muitas das vezes assume o fiel da balança, ou seja, é o critério de apoio ou não sobre a política pública. Toda política pública envolve necessariamente custos e benefícios. Não há política pública isenta de custos ou que não venha a trazer benefícios.

Se uma política pública é elaborada, seja sobre uma base já existente ou sobre ideias novas, ela inevitavelmente visa a mudança de algum aspecto do *status quo*. Caso contrário, ela será uma política sem sentido (como será visto adiante). As políticas públicas almejam a resolução ou mitigação de impactos de problemas públicos, ou seja, as políticas públicas angariam benefícios – levando em consideração que o tratamento de problemas públicos seja entendido como positivo.

Por outro lado, as políticas públicas necessariamente circundam leis, projetos, programas e instituições, compreendendo atores, processos, técnicas e ações articuladas que permeiam recursos, sejam eles humanos, financeiros, materiais etc. Há necessariamente o dispêndio em recursos escassos que são objeto de disputa entre atores políticos.

Quando há a reorganização de custos e benefícios, assim como a expansão ou contração dos mesmos, há necessariamente a mobilização de grupos de interesse, contrários ou favoráveis a tais mudanças. Nenhum grupo pondera a possibilidade de perda de benesses ou o afrontamento de interesses; por outro lado, diversos grupos lutam pelo poder e pela atenção à reorganização do espaço político e pelo atendimento de demandas. Paralelamente, quando ocorre a reorganização de benefícios, os grupos contrários se mobilizam pela não responsabilização dos custos envolvidos; assim como quando há ampliação de benefícios a grupos originariamente excluídos, há também a disputa pela não responsabilização de custos. Também há o caso de quando há certeza do aumento de custos, há a disputa para que sejam minimamente elevados.

A introdução de uma Política Empreendedora é outro ponto salutar no entendimento sobre os conflitos inerentes à formulação de políticas públicas, uma vez que uma política que socialize benefícios e concentre os custos sobre uma determinada categoria necessita de muita negociação e articulação política entre atores – a arena envolvida neste caso (e que não foi prevista em Lowi) comporta conflitos latentes e que precisam ser minimizados para o surgimento da política pública.

A análise de Wilson, desta forma, corrobora a necessidade de entender as políticas quanto ao cruzamento das variáveis custos e benéficos em relação à sua concentração e socialização. No caso do objeto do presente estudo, a PNRS, ao observarmos o escopo e o objeto da política em si – a gestão compartilhada dos resíduos sólidos urbanos, visualiza-se que há diversos atores, instituições, técnicas, regulamentos e procedimentos que reorganizam os custos envolvidos em toda a cadeia produtiva, inserindo atores que não assumiam custos e o compartilhamento de custos e responsabilidades. Paralelamente, ao observar os benefícios, também se percebe a reorganização dos mesmos.

Contudo, ainda que venha a prover novas bases para o entendimento das políticas públicas, a análise de custos e benefícios em comparação à sua concentração e/ou socialização é insuficiente para uma análise completa. Uma política que socialize custos e amplie benefícios pode ser considerada, em um primeiro momento, como positiva; por outro lado, ela pode não ter fins essencialmente técnicos (como a resolução ou mitigação de um problema público), mas fins políticos (notadamente em anos eleitorais). Por outro lado, uma política que concentre tanto custos quanto benefícios pode ter fins sociais, a exemplo de subsídios ao transporte, por exemplo; ou pode ter fins clientelistas, a exemplo de cotas de importação e subsídios agrícolas, quando usadas com intenções negativas. A tipologia de Wilson apresenta novos elementos de análise, mas são necessárias outras tipologias de conteúdo que tragam mais elementos.

#### 2.4.3 A Tipologia de Gormley

A Tipologia de W. Gormley se destaca por abranger a saliência e o nível de complexidade da política pública. Por saliência<sup>21</sup>, entende-se a capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral; já a complexidade refere-se à necessidade do conhecimento especializado para a formulação e implementação. Observadas as variáveis, têm-se quatro tipos de política pública: Política de Sala Operatória, Política de Audiência, Política de Sala de Reuniões e Política de Baixo Calão, como apontado na figura a seguir.

---

<sup>21</sup> Um assunto é saliente quando afeta significativamente um número de pessoas; ele é complexo quando há necessidade de conhecimento por não se conseguir responder às questões (SECCHI, 2010).

**Quadro 2. Tipologia de políticas públicas de Gormley.**

		COMPLEXIDADE	
		Alta	Baixa
SALIÊNCIA	Alta	Política de sala operatória ( <i>Opening room politics</i> )	Política de audiência ( <i>Hearing room politics</i> )
	Baixa	Política de sala de reuniões ( <i>Board room politics</i> )	Política de baixo calão ( <i>Street level politics</i> )

Fonte: Secchi, 2010.

As Políticas de Sala Operatória envolvem alta saliência e alta complexidade no assunto. Têm alto grau de apelo popular e são tecnicamente densas (SECCHI, 2010, p. 20). Exemplo: regulamentações sobre a água, ar e outros recursos, licenciamento de medicamentos, organismos geneticamente modificados etc.

O grupo das Políticas de Audiência compreende políticas de alta saliência e baixa complexidade; são de “simples elaboração do ponto de vista estrutural, mas que tendem a atrair grande atenção das pessoas<sup>22</sup> [...] e da mídia” (SECCHI, 2010, p. 20). Exemplo: regras para o setor bancário, especificações técnicas para a construção civil, regulação para a competição de empresas nos mais diversos setores etc.

Por último, as Políticas de Baixo Calão (*street level policy*) são políticas que compreendem “rotinas administrativas para os agentes públicos, regulações quanto à prestação de informações dos cidadãos e empresas para o Fisco<sup>23</sup> etc.” (SECCHI, 2010, p. 21). São simples no que toca a elaboração e não atraem grande atenção popular.

Percebe-se que Lowi, Wilson e Gormley situam o conteúdo da política pública como a variável independente e a dinâmica política como dependente – *policies determine politics* (SECCHI, 2010). Há de se ter em mente que os arranjos políticos não são estáveis, pelo contrário, são dinâmicos e em troca intensa com as políticas públicas. Os arranjos são modificados conforme os interesses dos atores políticos, o que aponta a existência de não-garantia sobre a dinâmica política ser exclusivamente como dependente no processo de políticas públicas. Paralelamente, o próprio conteúdo da política pode ser ajustado conforme as negociações contidas nos arranjos – neste caso *policies also produces politics*<sup>24</sup>.

A questão fundamental trazida por Gormley recai sobre a forma como a política pública é capturada e absorvida pelos atores envolvidos. Toda política pública envolve terminologias, procedimentos e normatizações técnicas e legais que necessariamente são inteligíveis a todo tipo de público. Questões mais técnicas são apropriadas com maior

<sup>22</sup> Os partidos políticos influenciam bastante neste caso.

<sup>23</sup> Refere-se ao Estado enquanto gestor do Tesouro Público. Tem origem no Latim *fiscus*.

<sup>24</sup> Como apontado por COSTA (1989).

facilidade por aqueles detentores de conhecimento específico; por outro lado, questões políticas são captadas mais facilmente por aqueles mais próximos à *polity* e à arena envolvida.

Políticas de cunho mais complexo, que envolvam terminologias jurídicas e técnicas, não atraem a população – neste caso, o conteúdo é absorvido e interpretado e posteriormente socializado nos grandes veículos de comunicação que “traduzem” em linguagem mais acessível ao público. Por outro lado, políticas públicas com conteúdo mais simples chegam com maior facilidade ao entendimento do público que, poderá interpretá-la sem o auxílio, em um primeiro momento, de um interlocutor (no caso, as grandes mídias).

A complexidade de uma política pública é indicativo de apoio imediato ou não da população. Por exemplo, uma política que reforma o sistema monetário de um determinado país e que introduz uma nova moeda pode ser mais bem compreendida e apoiada se seu conteúdo for inteligível e de fácil acesso ao público. Do contrário, esta política pode sofrer um revés no que toca o apoio e não necessariamente pode ter os mesmos resultados do que quando foi inicialmente formulada.

A saliência de uma política pública está intrinsecamente ligada ao seu conteúdo. Quanto mais simples e compreensível for uma política, mais chances dela captar a atenção ao público. Quanto mais ininteligível ela for, menos atenção captará do público – ou pode acontecer o contrário, quando justamente pelo fato de não ser compreensível, chamar mais atenção do público.

A tipologia de Gormley é essencial ao entendimento deste trabalho pelo fato de que para uma política pública “nascer” ela precisa de um problema público que seja saliente. Políticas públicas que são salientes, ou seja, que chamam atenção, geralmente são discutidas amplamente, pelo de envolver interesses claros em jogo e disputas de poder. Também ao passo em que a complexidade do problema, das soluções e dos arranjos institucionais afetarem diretamente a saliência e o apoio ou não à política. Ao observar o objeto de estudo do trabalho, a PNRS, a questão dos resíduos assumiu paulatinamente maior grau de saliência e complexidade, paralelamente ao avanço dos arranjos políticos, das Instituições, dos atores políticos e das técnicas envolvidas em relação à questão do gerenciamento dos resíduos. Um assunto ou problema público que não seja saliente e que não envolva muita complexidade em sua formulação não encontra resistências frente aos diversos atores. Por outro lado, uma política que envolva interesses, que envolva a reorganização das estruturas de custos/benefícios e reestruture as relações de poder, além de ser altamente complexa em sua formulação, encontrará muita resistência frente aos atores políticos e pode vir a se tornar um

“Estado de Coisas” – como aconteceu com a PNRS: saliente e complexa no momento em que foi inicialmente pensada.

É importante salientar que cada tipologia é fruto de um reducionismo, que observa variáveis que não necessariamente podem ser encontradas em todo tipo de política pública. Como salientado inicialmente, as tipologias são tipos ideais que capturam aspectos para análise. Não há tipologia única que consiga captar a essência de uma política pública. Neste sentido, a tipologia de Gormley vem auxiliar no entendimento sobre a forma como uma política é visualizada: se complexa ou não ou se alcança o público ou não.

#### 2.4.4 A Tipologia de Gustafsson

G. Gustafsson propõe uma outra maneira de distinguir políticas públicas, adotando como critérios o conhecimento à disposição e a intenção demonstrada de implementação da política pelo *policymaker*. A proposta apresenta quatro tipos: Política Real, Política Simbólica, Pseudopolítica e Política Sem Sentido, como se pode verificar na figura a seguir.

**Quadro 3. Tipologia de políticas públicas de Gustafsson.**

	HÁ INTENÇÃO DE IMPLEMENTAR A POLÍTICA?		
	Sim		Não
HÁ CONHECIMENTO PARA A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO?	Sim	Política Real	Política Simbólica
	Não	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: adaptado de Gustafsson, 1983.

Quando há efetivamente a intenção da resolução de um problema público com conhecimento disponível para solucioná-lo, existe uma Política Real. Seria o cenário idealizado como mais próspero. Secchi contemporiza que “os *policymakers* geralmente clamam que suas políticas públicas pertencem a essa categoria” (SECCHI, 2010, p. 22).

As Políticas Simbólicas são aquelas em que o *policymaker* não apresenta disposição em implementar políticas, mas dispõe de conhecimento para estruturá-la adequadamente (GUSTAFSSON, 1983).

As Pseudopolíticas são aquelas em que os *policymakers* possuem condições de implementar políticas, contudo, não dispõem de conhecimentos para estruturá-la adequadamente, tornando-as difíceis de serem executadas (GUSTAFSSON, 1983).

Por fim, as Políticas Sem Sentido não possuem intenções políticas puras e são organizadas sem conhecimento específico ao tema ou sem alternativas que visem a solução do problema. É uma categoria de política que reúne “incompetência com cinismo dos *policymakers*” em torno de uma possível “solução ao problema” (SECCHI, 2010, p. 22).

Em um contexto geral, apesar das tipologias apresentarem suas limitações e sejam um tipo ideal, Gustafsson salienta que “*rather than being of four different (ideal) types, modern substantial public policies are characterized by a mixture of real, symbolic, pseudo, and even nonsense ingredients in different proportions*”<sup>25</sup> (GUSTAFSSON, 1983, p. 276).

Gustafsson traz a questão a partir de outro ponto de vista: não mais o conteúdo em si, mas também a intenção do *policymaker*. O autor situa que no sistema político cada ator tem seus papéis e poderes definidos, sendo que a distribuição do poder (*Diffusion of Power* – no entendimento de Gustafsson) afeta diretamente no surgimento de pseudopolíticas e políticas sem sentido, uma vez que os *policymakers* têm de atuar sob pressões de tempo e sob demandas incidentes, em contraste com grupos de interesse porque “*the rationality of the entire system is often conflicting with interest group*”<sup>26</sup> (GUSTAFSSON, 1983, p. 271).

Uma política pública envolve um problema público. Este problema público é “tratado” por meio de leis, decretos, programas, ações, técnicas, recursos materiais, financeiros, humanos etc., que atuam sobre a complexidade do problema. Se há conhecimento para a sua resolução, a questão técnica a princípio foi resolvida – o próximo passo é construir a solução para este problema público. Por outro lado, ainda que haja conhecimento, pode haver um entrave político ou uma questão que seja impedimento para a execução da política, a exemplo de prazos, recursos, legislações conflitantes, falta de consenso político ou técnico etc. Neste caso, pode haver a solução (com conhecimento para intervenção) e o problema, mas não há a intenção de implementação pelos mais diversos motivos. O que poderia ser uma Política Real se torna uma Política Simbólica.

Não obstante, muitas vezes há a intenção de se resolver determinado problema público, mas não há conhecimento disponível ou o problema ser complexo em demasia que as possibilidades de solução não são construídas. Desta forma nascem políticas mal organizadas em escopo, em conteúdo, em estruturas técnicas e de pessoal, que representam um dispêndio de recursos para o atendimento ao problema sem uma solução adequadamente elaborada. Ainda que haja a intenção, necessita-se do conhecimento para a elaboração de políticas. Do

---

<sup>25</sup> Tradução livre: ao invés de ser uma dos quatros tipos ideais, as políticas públicas contemporâneas substancialmente são caracterizadas por uma mistura de aspectos reais, simbólicos, pseudo e sem sentido em diferentes proporções.

<sup>26</sup> Tradução livre: a racionalidade de todo o sistema é usualmente conflitante com grupos de interesse.

contrário, são Pseudopolíticas que não solucionam o problema e atuam como medidas paliativas em relação ao mesmo.

A tipologia de Gustafsson é essencial ao entendimento do surgimento de uma política pública e de sua eficácia. Há materialidade na política pública quando houve conhecimento e intenção em sua formulação. Percebe-se que ela foi consensuada e construída em bases sólidas, tanto em relação ao entendimento ao problema quanto à sua implementação. Quando não há ou intenção ou conhecimento disponível para a sua formulação, as políticas públicas padecem de fraqueza estrutural, tanto em conteúdo quanto na intenção.

No caso do objeto deste trabalho, a PNRS por muito tempo foi uma Política Simbólica, posteriormente tornou-se uma Pseudopolítica, vindo a se transformar em Política Real. Em determinado momento histórico, pode-se ter uma solução ao problema, mas não haver condições políticas ou intenções políticas de implementação. A recíproca acontece quando se tem intenção, em dado momento histórico, de resolução ao problema, mas não se tem o conhecimento disponível.

Como se pode ser observado na tipologia de Gustafsson, há uma linha tênue entre conhecimento/intenção e técnica/política. Questões técnicas e de conhecimento podem ser medidas de elaboração ou não de políticas públicas, assim como a intenção de implementação pode estar associada a questões políticas ou não. O fato é que a tomada de decisão envolve situações para além do mero dualismo conhecimento-intenção no que toca a formulação de políticas públicas.

Interessante notar que Gustafsson levanta a questão de uma política pública abordar aspectos técnicos (conhecimento) e políticos (intenção). Contudo, ele não aborda tais fundamentos em si, apenas dá conta da percepção do *policymaker*. Outros autores apresentam uma tipologia que procura dar conta desse dualismo, como a exemplo de Barry Bozeman e Sanjay Pandey, na próxima e última tipologia de conteúdo a ser abordada.

#### 2.4.5 A Tipologia de Bozeman e Pandey

A tipologia de Bozeman e Pandey distingue as políticas públicas a partir de seu conteúdo: técnico ou político. Os autores questionam se o conteúdo afeta todo o processo decisório (BOZEMAN; PANDEY, 2004).

As políticas de conteúdo que sejam essencialmente políticos apresentam um modelo decisório em que “*there is considerable disagreement about the ends or at the very least the*

*ordering of ends*”<sup>27</sup> (BOZEMAN; PANDEY, 2004, p. 555). Tais políticas “apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e no ordenamento de objetivos”, em que “ganhadores e perdedores da política pública são indetectáveis antes da implementação” (SECCHI, 2010, p. 23). É uma disputa envolta a arranjos e contornos basicamente políticos, em que grupos e atores lutam para fazer valer seu poder de influenciar o conteúdo da política.

Por outro lado, as Políticas de conteúdo especificamente técnico se destacam pelo “*focus on efficiency and effectiveness in the rational model*”<sup>28</sup> (BOZEMAN; PANDEY, 2004, p. 555). Essas políticas “apresentam poucos conflitos em relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos”, não obstante, os conflitos frente aos métodos podem surgir (SECCHI, 2010, p. 23). Nessas políticas há o entendimento de que como envolvem aspectos técnicos sobre os quais há poucas possibilidades de mudanças devido à própria operacionalidade da política, esta é pouco sujeita aos contornos políticos. O que não significa que a mesma está imune, pelo contrário, pois até nas especificidades técnicas pode haver disputas políticas. Veja a representação proposta pelos autores no esquema a seguir.

**Figura 1. Continuum do conteúdo de uma política de Bozeman e Pandey**



Fonte: Secchi, 2010.

A tipologia de Bozeman e Pandey apresenta como limitação a questão da não-observância sobre a mutabilidade da essência das políticas públicas, principalmente quando notada o *policy cycle*. Secchi pondera que, inicialmente, ao momento em que uma política é analisada como possibilidade de alternativa, ela “pode parecer eminentemente técnica”, quando posteriormente ela pode “se revelar fortemente política no momento da tomada de decisão” (SECCHI, 2010, p. 23). Há, em algumas políticas, a predominância de aspectos técnicos sobre políticos e vice-versa. Exemplos: políticas de gestão financeira (conteúdo técnico) ou políticas redistributivas (conteúdo político).

<sup>27</sup> Tradução livre: onde existe considerável desacordo sobre os fins ou pelo menos na priorização dos resultados ou fins.

<sup>28</sup> Tradução livre: foco na eficiência e efetividade no modelo racional.

Os próprios autores da tipologia criticam que “*it is never easy do distinguish political from technical content. Most public-sector decisions are political decisions, it is only the degree and type of politics that vary*”<sup>29</sup>. E seguem concluindo, “*characterizing the content of decisions is even more complicated than just teasing or political and technical content*”<sup>30</sup>. Ainda ressaltam que “*when decision content is purely technical, one would expect both high goal consensus and a high level of technical knowledge. Most decisions however, are likely to have a significant political content*”<sup>31</sup> (BOZEMAN; PANDEY, 2004, p. 555).

A tipologia de Bozeman e Pandey traz a questão sobre o ponto de vista específico do conteúdo da política pública no que se refere ao seu caráter obscuro: se possui uma base política ou técnica. Toda política pública envolve uma técnica que está imbuída em sua formulação – ressaltando que as políticas envolvem ações e programas que consomem e geram produtos e recursos. Em último caso, as políticas públicas envolvem a técnica. Por outro lado, as *policies* são frutos das negociações e disputas políticas entre os atores na arena. Há, na construção da política pública, a possibilidade de consenso ou de mediação de influência e poder.

As políticas públicas dão a entender que há uma mescla desses dois aspectos: o político e o técnico. Há o entendimento de que políticas de conteúdo técnico apresentam maior grau de consenso e de que políticas de conteúdo político apresentam menor grau de consenso. Tal perspectiva é refutada por Bozeman e Pandey ao destacarem que o momento que definirá a construção do consenso será o de tomada de decisão e que políticas aparentemente técnicas podem apresentar cunho político e vice-versa.

A perspectiva de Bozeman e Pandey é útil para o objeto deste trabalho. A PNRS é uma política pública que abarca questões técnicas e políticas; reorganiza e redistribui responsabilidades, custos e benefícios; e apresenta dispositivos e normatizações técnicas a serem regulamentadas e implementadas por certos atores. Por conta disso, em um primeiro momento, situa a polarização política e técnica. Como será abordado posteriormente, ao passo em que a política de resíduos sólidos era consensuada e elaborada, os aspectos políticos e técnicos foram se alternando em prioridade na discussão. Determinados itens da PNRS, a exemplo de seu Art. 9º que, *a priori*, situa uma questão técnica, na verdade, possui um alto

---

<sup>29</sup> Tradução livre: nunca é fácil distinguir o conteúdo político do técnico. A maioria das decisões do setor público são decisões políticas; somente o grau e o tipo da decisão política é que varia.

<sup>30</sup> Tradução livre: a caracterização do conteúdo das decisões é ainda mais complicada que somente situá-lo como conteúdo político ou técnico.

<sup>31</sup> Tradução livre: quando o conteúdo da decisão é puramente técnico, se esperaria um alto grau de consenso e um alto grau de conhecimento técnico. A maioria das decisões, entretanto, provavelmente possui um significativo componente político.

grau político – tanto que foi alvo de intensas discussões e manobras legislativas em sua elaboração, como será exposto adiante.

Por outro lado, no início de sua elaboração, em 1989, a PNRS apresentava um denso grau de componente político, por este item estar em pauta, tanto na Agenda Formal quanto na Agenda da mídia, uma vez que se abriu a discussão sobre a gestão dos resíduos sólidos. Entretanto, a questão técnica ainda não estava plenamente formulada no escopo da política, como será exposto posteriormente. Neste ponto faltava o conhecimento necessário à formulação da política – aqui, a tipologia de Bozeman e Pandey pode ser acompanhada da tipologia de Gustafsson. O conhecimento está para o aspecto técnico assim como a intenção está para o aspecto político. Uma política pública necessita de aspectos técnicos e políticos – envolve necessariamente conhecimento e intenção.

Por fim, vale um registro sobre as limitações das tipologias de conteúdo. Ao empreender o estudo sobre as tipologias, especificamente no que toca ao conteúdo, percebem-se limitações. As tipologias são um tipo ideal de referência, cujo objetivo é o de simplificar o processo, permitindo maior clareza sobre aspectos que se investigam. Após a captura de tais aspectos, facilita-se a análise comparativa, tendo em mente a influência do momento histórico e da contextualização envoltas e inerentes à política pública.

Entretanto, certos aspectos capturados (como aqueles apontados nas diversas tipologias apresentadas e que as sustentam como critério) podem se situar, analisando a historicidade das políticas públicas, como aspectos de continuidade ou ruptura. Alguns exemplos estão sempre presentes (continuidade – ex. política de grupos de interesse), outros vêm e vão do contexto político (ex. clientelismo), já outros não aparecem mais (ruptura – ex. política sem sentido).

Por outro lado, há certo reducionismo. Secchi salienta que “tipologias raramente conseguem abranger categorias analíticas mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas” (SECCHI, 2010, p. 24). As políticas públicas podem ser classificadas em mais de um tipo de tipologia. Paralelamente, as mesmas podem apresentar elementos que dificultam sua classificação. A análise das políticas públicas, neste sentido, deve observar não só o conteúdo técnico, mas também o conteúdo político, os arranjos, atores e instituições envoltas às mesmas. O conteúdo em si é insuficiente para uma análise robusta.

## 2.5 A dimensão do tempo: o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)

O Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*) representa a dimensão temporal das políticas públicas, em uma ordem ideal de atividades, sendo um esquema para a visualização e interpretação organizada em fases sequenciais e interdependentes. Diversos autores congregam as fases em diversas etapas; outros restringem a um menor número agrupando certas atividades. O ciclo se apresenta como uma possibilidade de entendimento do estágio em que a política se encontra, facilitando análises comparativas sobre seu conteúdo, instituições, atores, processos e arranjos políticos. Secchi destaca que o ciclo de políticas públicas “raramente reflete a ideal dinâmica ou vida de uma política pública”, uma vez que “as fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências variam” (SECCHI, 2010, p. 33).

Dias e Matos (2012) apresentam, partir da compilação e comparação entre diversos autores – entre eles Frey (2000), Heideman (2009), Kingdom, Rodrigues (2010), Souza (2006) e Secchi (2010)<sup>32</sup> – um resumo simplificado de diferentes propostas sobre ciclos de políticas públicas, como pode ser observado na figura seguinte. Os próprios autores destacam que “o ciclo não poder ser concebido de forma simples e linear; na realidade, é formado por redes complexas de inúmeros fatores que dão sustentação à política adotada” (DIAS; MATOS, 2012, p. 64). Não há um consenso entre o número de fases ou estágios, contudo, todas as fases estão “fortemente imbricadas em estruturas de governança” (2012, p. 64).

Contudo, ao observar o quadro, contatam-se quatro fases comuns: a identificação do problema: a formulação da Agenda, a elaboração das alternativas; a tomada de decisão; a Implementação e Avaliação. Independentemente do número de fases, alguns aspectos são inerentes ao *policy-making process*: a o problema, a agenda, a decisão e a implementação.

As políticas públicas são pautadas, em um sentido ideal, pela resolução de um problema que, *a priori*, já deveria estar identificado. Em seguida, a fase da elaboração da agenda representa a correlação de forças entre atores, assim como a própria capacidade do problema ser entendido como *issue* e ser elevado à categoria de importância tal qual entre na Agenda. Posteriormente, tem-se a fase de tomada de decisão, que traz consigo a necessidade de se por em contraste diferentes problemas, demandas, soluções, grupos e atores interessados, assim como a própria lista de prioridades do governo. Por fim, tomada a decisão, a seguinte fase é a de implementação, que compreende o momento em que se executa o que

---

<sup>32</sup> As referências consultadas pelos autores para a confecção do quadro a seguir podem ser observadas em Dias & Matos, 2012. Dye (2013) também apresenta o ciclo; contudo, este autor entende o ciclo, entre os modelos de políticas públicas, como processo de atividade política.

foi pensado e construído a fim da resolução ao problema identificado; nesta fase, a avaliação é concomitante, ao passo em que se percebe a efetividade das ações empreendidas.

O Ciclo de Políticas Públicas não é um conjunto sequencial de atividades em um plano ideal, no que se refere à aplicabilidade real. No plano das ideias, essa fase sequencial auxilia no entendimento sobre problemas, propostas de intervenção, atores, processos de execução e a capacidade e instrumentos de avaliação. Também é possível uma comparação entre políticas a fim de análise sobre: as relações entre grupos; a capacidade de o problema tornar-se uma *issue*; a organização dos atores frente à construção da Agenda e das alternativas; o conflito e organização de interesses na montagem da Agenda; o processo de implementação, no que se refere à participação; a avaliação, etc.

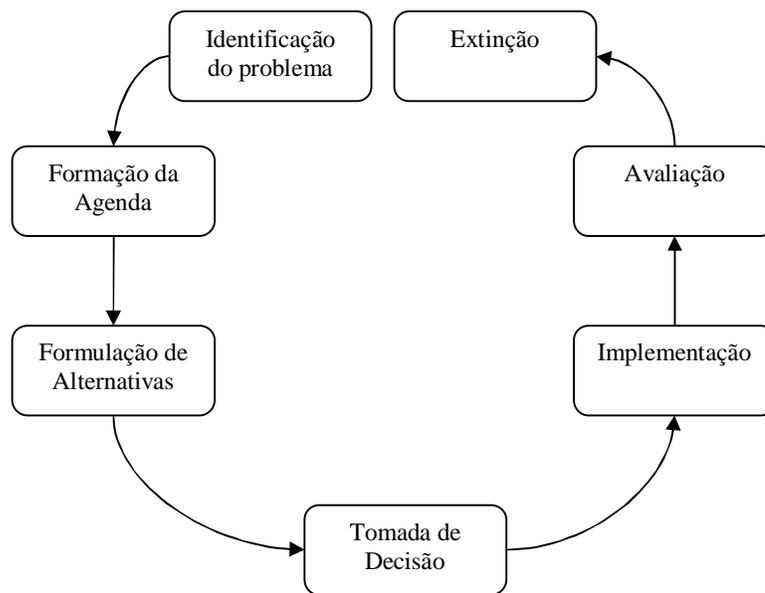
**Quadro 4. Resumo simplificado de diferentes propostas sobre ciclos de políticas públicas.**

Autores	Nº. de fases	Fases do processo de produção de políticas públicas										
Andeson (2003)	5		Agenda	Formulação				Implementação			Avaliar	
Fernandez (2008)	5	Problema		Formulação	Decisão			Aplicação			Avaliar	
Frey (2000)	5	Problema	Agenda		Decisão			Implementar			Avaliar	
Heidemann (2009)	4				Decisão			Implementar		Verificar	Avaliar	
Kingdon (2003 <i>apud</i> Capella, 2007)	4		Agenda	Alternativa	Escolha			Implementar				
Pasquino (2010)	6	Problema	Agenda	Alternativa	Escolha			Executar			Avaliar	
Rodrigues (2010)	6	Preparação	Agenda	Formulação				Implementar		Monitorar	Avaliar	
Saraiva (2006)	7		Agenda	Elaboração	Formação			Implementar	Executar	Acompanhar	Avaliar	
SEBRAE MG (2008)	5		Agenda	Formulação	Decisão			Implementar			Avaliar	
Secchi (2010)	7	Problema	Agenda	Alternativa	Decisão			Implementar			Avaliar	Extinção
Souza (2006)	6		Agenda	Alternativa	Opções	Avaliação de opções		Implementar			Avaliar	
Subrats <i>et al</i> (2008)	5	Problema	Agenda	Formulação				Implementar			Avaliar	
Vallès (2008)	4		Iniciação				Elaboração	Implantar			Avaliar	Sucessão

Fonte: Dias & Matos, 2012.

Quanto à dimensão temporal, o presente trabalho se aterá à definição apresentada por Leonardo Secchi, que compreende o ciclo a partir de sete fases: 1) Identificação do Problema; 2) Formação da Agenda; 3) Formulação das alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação; e 7) Extinção. Independentemente das fases, há de se reconhecer que novas questões políticas (*issues*) são descobertas durante a implementação da política, assim como as avaliações podem ocorrer simultaneamente etc. Secchi, contudo, defende a sua abordagem, pois a maior utilidade do ciclo está em “organizar as ideias”, simplificando a complexidade de uma política pública, permitindo “criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2010, p. 34). Neste caso, o argumento de Secchi é válido, uma vez que a comparação entre políticas em estágios diferentes seria, a princípio, dificultosa. Contudo, o ciclo permite uma visão ampla da política de modo a vislumbrar possibilidades, primeiramente, de constatação, e em segundo, de controle. Veja a representação do Ciclo de Políticas Públicas proposto por Secchi na figura a seguir.

**Figura 2. O Ciclo de Políticas Públicas – Policy Cycle.**



Fonte: Secchi, 2010.

### 2.5.1 Identificação do Problema

A identificação do problema sempre envolve juízo de valor. Em um sentido estrito, o problema é a “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” e, em um sentido

“público”, a “diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2010, p. 34). O juízo de valor presente nesta fase do ciclo está, primeiramente, na sua própria definição. O que seria considerado como “problema” e como “público”? Em segundo, há subjetividade, ou melhor, intersubjetividade na passagem de um problema público à se tornar efetivamente digno de vir a ser uma questão política (*issue*) e desta para se inserir na agenda do governo. Um determinado problema pode ser considerado “público”, mas não ser uma questão política e, por consequência, não entrar na Agenda.

O *policy-making process* tem início com o problema ou com “um estado de coisas que exija uma intervenção governamental”, sendo que “nem todos os problemas reais são introduzidos dessa forma” (DIAS; MATOS, 2012, p. 68). Em um sentido amplo, não basta para o problema ser considerado um problema: a problemática pública envolve questões para além da mera resolução do problema.

Na análise de um problema público, Secchi destaca duas possibilidades: a primeira, em que o problema é apreendido como “reflexo de uma situação de um determinado contexto” e o segundo, a de que o problema é percebido como representação de “melhora da situação em outro contexto” (SECCHI, 2010, p. 34). As duas são percepções subjetivas que entendem uma discrepância no *status quo*; todavia, o referencial comparativo da primeira é o contexto local para entender a realidade local, enquanto que a segunda tem um contexto externo como referencial que determina a discrepância do *status quo* da realidade local.

Neste sentido, há a necessidade também que o problema “se torne um problema político, a partir de mobilização política” (DIAS; MATOS, 2012, p. 68), ou seja, é crucial que essa problemática envolva a articulação entre atores e que envolva a percepção de custos e benefícios em torno da resolução do problema, ou ainda, de seu trato. Um problema que capte a atenção política tem maior possibilidade de se tornar uma *issue*, ou seja, uma questão política, agora elevada a grau de problema público e político, sendo necessária a sua inserção na Agenda governamental.

Um problema público envolve três aspectos. Inicialmente, a sua própria percepção enquanto problema público. Existe a intersubjetividade entre os atores políticos. O problema precisa ser reconhecido por todos os atores como digno de intervenção. O segundo aspecto recai na delimitação ou definição do problema, em que os elementos e a essência do mesmo são identificados. Neste momento são criados “os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações”, ou seja, a delimitação do problema público torna-se crucial à elaboração da política pública. O que aponta para o terceiro aspecto: a avaliação da possibilidade de resolução. O problema envolve uma solução. Nem todas as

políticas são implementadas objetivando a resolução categórica, mas sim visando a mitigação ou diminuição das consequências negativas. Secchi destaca que “dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução” (SECCHI, 2010, p. 35). Em resumo, os problemas precisam ser reconhecidos por todos os atores, serem delimitados corretamente e apresentarem possibilidades de solução terminantes.

A entrada na agenda faculta-se à percepção intersubjetiva dos atores políticos, independentemente se governamentais ou não. Quando um problema é identificado por determinado ator político e este tem interesse em sua resolução, caberá ao mesmo proceder à elevação do problema à questão política, digna de intervenção por todos os atores políticos envolvidos no processo, para que o mesmo se torne elegível a entrar na Agenda, sendo considerada prioridade de ação.

No trato do objeto do presente trabalho, a gestão dos resíduos sólidos padeceu da construção social da problemática pública. Em 1989, a configuração desse objeto era outra, de tal forma que o problema não estava situado em torno do consenso. Como será situado posteriormente no Capítulo IV, havia, nesta época a *issue*, tanto que a gestão dos resíduos estava na pauta política, sendo o entreve à elaboração da política pública a falta de outros itens como propostas de intervenção mais bem elaboradas e o consenso político.

Por fim, um problema público é necessariamente uma construção social em que determinada situação-problema existe, mas que não há mobilização social em torno da questão. Quando há certo grau de mobilização, ainda que em menor escala, tal problema passa ser percebido como um problema social sem tematização política (DIAS; MATOS, 2012, p.69). O problema público é apresentado quando há essa tematização política, ou seja, ele é contextualizado em torno do debate político, como sendo passível de intervenção, contudo, esta última ainda não existe. Quando há efetivamente essa necessidade de intervenção, o problema público torna-se uma questão política, sendo necessária a elaboração de propostas de intervenção, que se materializam sob a forma de políticas públicas.

### 2.5.2 Formação da agenda

Primeiramente devemos ater-nos à definição de Agenda. De acordo com Secchi (2010), a Agenda, em um sentido amplo, compreende um determinado conjunto de problemas ou questões entendidos como relevantes. Ainda segundo o autor, a agenda pode transformar-se em um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário, ou

também uma lista de assuntos considerados como importantes por um comitê editorial de um jornal.

Existem três tipos de Agenda: a Agenda Política, a Agenda Formal e a Agenda da Mídia<sup>33</sup>. A Agenda Política envolve problemas ou temas que a comunidade política<sup>34</sup> visualiza como “merecedor de intervenção pública”. A Agenda Formal ou Agenda Institucional é aquela que organiza os problemas ou questões “que o poder público já decidiu enfrentar”. Por fim, a Agenda da Mídia é uma lista de problemas que “recebe atenção especial dos diversos meio de comunicação” (SECCHI, 2010, p. 36). Destaca-se, nesta última, a influência que os meios de comunicação podem exercer sobre a organização de problemas nas duas primeiras agendas. Quando acadêmicos e a Mídia citam “agenda”, estão se referindo à Agenda Formal<sup>35</sup>.

Na fase de configuração da agenda é que “se define se um tema deve ser efetivamente ser inserido na pauta política ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior”. Neste ponto é que “é necessária uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ações” (DIAS; MATOS, 2012, p. 71).

Deve-se levar em consideração, como apontado nas tipologias de conteúdo, que os custos e benefícios estão diretamente associados à escolha política e à ordem de prioridades de intervenção governamental. Outra questão a ser também ressaltada é que tais custos e benefícios não estão necessariamente vinculados ao econômico, mas também político. O custo econômico pode ser menor do que o custo político da responsabilização pela tomada de decisão. Certo problema público, como a exemplo do objeto deste trabalho – a gestão dos resíduos sólidos urbanos – envolve custos políticos como a perda de apoio positivo e o aumento de apoio negativo, justamente pelo fato de se estarem configurando demandas e interesses em torno da arena em que se constrói a política. Por esse sentido de agregação de demandas, apoios positivos e negativos, custos e benefícios, é que a formação da Agenda representa a fase em que os consensos andam associados aos conflitos entre atores na arena.

A entrada e saída de problemas na agenda são recorrentes. Como exposto anteriormente, a entrada de um problema na Agenda depende da intersubjetividade dos atores. Alguns problemas podem passar despercebidos, outros não merecerem atenção; outros com os

---

<sup>33</sup> A Mídia é considerada um forte ator, capaz, inclusive de mediar problemas públicos e interferir na Agenda, como será exposto a seguir. Não esquecendo também que a Mídia tem a sua Agenda, assim como é um apanhado de forças políticas.

<sup>34</sup> A Comunidade Política (*Policy Community*) é uma rede de atores organizados em torno de uma área de políticas públicas, que se reconhecem reciprocamente e compartilham uma linguagem e um sistema de valor (SECCHI, 2010, p. 124).

<sup>35</sup> O presente trabalho, quando se referir à Agenda, entenda-se Agenda Formal, salvo quando explicitamente mencionado o tipo de Agenda.

quais já se convivem e também não se percebe como “problemas”. A entrada de problemas na agenda é uma provocação à organização dos atores; o estabelecimento de prioridades é um desafio considerável; maior ainda é ordenar tais prioridades de intervenção<sup>36</sup>.

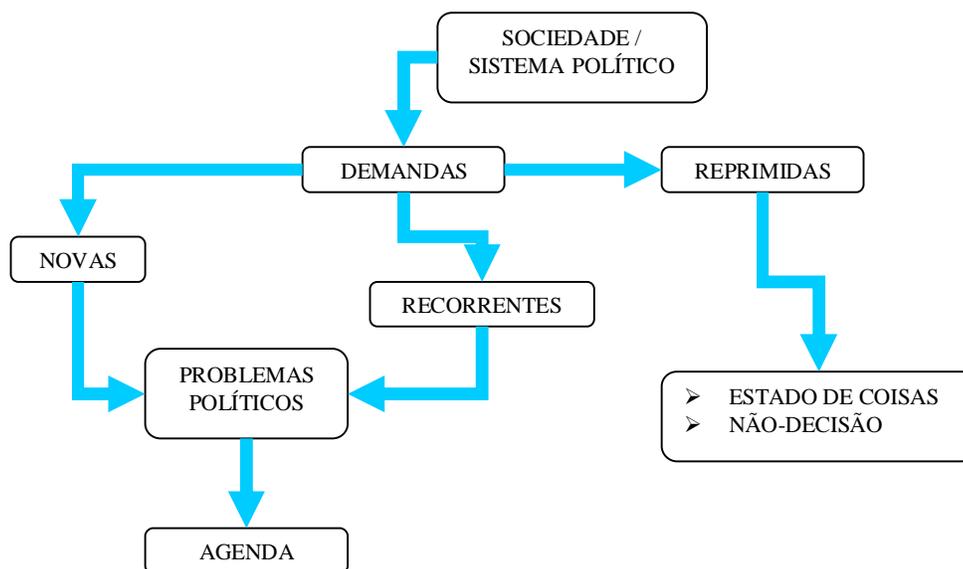
Três condições são básicas para que um problema entre na Agenda Política: Atenção, Resolubilidade, e Competência. A atenção indica a percepção, de diversos atores, sobre determinada questão como merecedora de intervenção pública. A resolubilidade se volta à possibilidade de resolução concreta das possíveis ações consideradas como necessárias. Por último, a competência envolve o senso de responsabilidade pública, que deve alcançar o problema (SECCHI, 2010).

Na formação da agenda podem existir três tipos de demandas: as demandas novas, que são derivadas da mudança social e/ou tecnológica, do aparecimento de novos atores políticos ou de novos problemas; as demandas recorrentes são as que proclamam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que reaparecem no debate político e na agenda governamental; por fim, as demandas reprimidas são “estado de coisas” ou “não decisões”, em que o primeiro é uma situação que se arrasta por um tempo longo, incomodando e gerando insatisfação, chegando a mobilizar as autoridades governamentais, mas que não se constitui em item da agenda governamental, perfazendo a não-decisão, ou seja, um tema que por contrariar interesses, enfrentam obstáculos e não são inclusos (RUA, 2009, p. 70). O esquema a seguir, elaborado por Rua, sintetiza o sistema de formação da agenda governamental.

---

<sup>36</sup> Os temas de interesse podem ser evidenciados conforme alguns aspectos. O processo de evidenciação pode ocorrer: 1) pelo reconhecimento da existência de problemas (por meio de um evento crucial ou momentâneo); 2) da proposição de políticas (afetada pela ação dos atores visíveis, invisíveis e das comunidades políticas); 3) pelo fluxo da política (clima ou sentimento nacional em relação aos governos e aos temas) (RUA, 2009).

**Figura 3. Formação da Agenda governamental.**



Fonte: Rua, 2009.

Para deixar de ser um “estado de coisas” e se torne um problema público é necessário que o item mobilize a ação política, constitua uma situação de crise (o ônus de não dar uma resposta ao problema seja maior que o ônus de ignorá-lo) e que constitua uma situação de oportunidade (o ator perceba vantagens). Ao ser transformado em problema político, há a qualificação à inclusão na agenda. Rua (2009) considera que para que esse problema se torne uma questão política e passe a receber mais atenção pelos atores, é preciso que haja justaposição de apoios dentro do subsistema político, o que aumenta a chance dessa questão vir a ser uma política pública.

É saliente notar essa afirmação de Rua na análise de Dias e Matos, onde situam que “a definição de um problema público a ser resolvido, a escolha entre as várias alternativas para sua resolução, seu desenvolvimento e implementação dependem, em boa parte, do número de pessoas afetadas pelo problema”, ao mesmo tempo em que dependem tanto das “medidas a serem adotadas para a sua solução e do grau de agregação dos interesses dos envolvidos e do nível e tipo de organização que conseguem alcançar” (DIAS; MATOS, 202, p. 71).

A formação da agenda é o momento crucial em que problemas são listados e organizados em ordem de prioridades. Neste ponto é que determinados problemas que são capazes de agregar atores políticos e se fazerem mais nítidos em custos e benefícios frente aos mesmos são mais propensos a se tornarem *issues*. Quando transformados em questões políticas, tais problemas são partes da Agenda Formal e seguem pelo *policy-making process*. Quando na agenda, os atores privilegiarão problemas que trazem retornos, notadamente,

observarão mais bem precisamente os custos e benefícios na tomada de decisão, no que se refere ao trato ou não do problema. Isso significa que ainda que uma questão política esteja na Agenda, ela pode vir a ser um Estado de Coisas, marcado pela não decisão, pelos mais diversos motivos, como apontado ao longo do texto, por exemplo, altos custos (econômicos e/ou políticos); falta de consenso quanto aos processos e soluções, intenção política, falta de conhecimento etc.<sup>37</sup> A entrada de um problema da agenda não significa a sua resolução.

### 2.5.3 A Formulação de alternativas

Após a introdução do problema na Agenda, procede-se a esforços necessários ao desenvolvimento e ajuste de soluções para os problemas. Para Secchi, a formulação de soluções “passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução”. Concomitantemente, envolve a questão do exercício do poder e a escolha de conflitos. Por fim, envolve também “escrutínios, formais ou informais das consequências dos problemas”, assim como “dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa possível” e o estabelecimento dos objetivos da política pública e seus resultados esperados (SECCHI, 2010, p. 37).

O estabelecimento de objetivos norteia a construção de alternativas e as demais fases do ciclo. Os objetivos podem ser frouxos (sem especificações, apenas generalidades) ou concretos (mais nítidos e focalizados). Quanto mais específicos e tangíveis, maior possibilidade de verificação de eficácia da política. Contudo, há o outro lado: a dificuldade de análises quantitativas em sobreposição às qualitativas e vice-versa, além da questão política em si. Pode haver dificuldade estritamente técnica no estabelecimento de metas e objetivos concretos, ao mesmo tempo em que pode ser desconfortável e indesejável politicamente para políticos se comprometerem previamente com qualquer resultado da política.

A formulação de alternativas envolve a elaboração de “métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos”. As alternativas dependem da análise dos contornos e detalhes práticos da proposta, requerendo diversos recursos, sejam eles humanos, técnicos, materiais, financeiros etc. As alternativas apresentam “chances diferentes de ser eficaz” (SECCHI, 2010, p. 38).

---

<sup>37</sup> Ver, neste ponto, como as tipologias de Conteúdo auxiliam a entender porque certo problema não entra na Agenda. Ver especificamente as tipologias de Wilson, Lowi e Gustafsson, especialmente nos pontos custos e benefícios e arenas.

O momento da formulação das alternativas é, para Dias e Matos, onde “os atores expressam suas preferências, e interesses”. Tal processo envolve “um embate político entre diversos interesses, e quando da definição do objetivo da política adotada, serão rejeitadas várias propostas de ação” (DIAS; MATOS, 2012, p. 76). É o momento basilar da convergência, se não pelo consenso, muitas das vezes pela capacidade de influência ou de outros meios, de interesses e da política em si.

A partir do entendimento das três formas de poder de Norberto Bobbio (in BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 954-962) – Poder Econômico, Poder Político e Poder Ideológico; Secchi destaca quatro mecanismos para indução de comportamento: a premiação (influência a partir de estímulos positivos), a coerção (influência a partir de estímulos negativos), a conscientização (influência por meio da aplicação e apelo ao dever moral) e as soluções técnicas (influência por meio da aplicação de soluções práticas visando induzir indiretamente o comportamento)<sup>38</sup>. As políticas públicas são cercadas pela indução de comportamentos. Os mecanismos apresentados implicam “nos custos da elaboração da política e nos tempo requeridos para perceber efeitos práticos sobre os comportamentos” (SECCHI, 2010, p. 38). As políticas, para terem o efeito desejado, devem ser precisas nos tipos de mecanismos de indução de comportamento mais adequados aos objetivos da política.

Secchi destaca, no processo de formulação de alternativas, a avaliação *ex ante* das possíveis soluções para determinado problema público que incide sobre as consequências e os custos das alternativas. Três técnicas auxiliam: as projeções, as predições e as conjecturas. As Projeções têm como base a “prospecção de tendências presentes ou historicamente identificadas”, em que se observa dados em séries temporais, dependendo de fontes seguras de informações qualitativas e quantitativas (ex: IDH, crescimento econômico e populacional; arrecadação tributária etc.). Em segundo, as Predições entendem o aceite de “teorias, proposições e analogias”, tentando prever as consequências das diferentes políticas, partindo de axiomas ou pressupostos, indicando possíveis resultados, comportamentos, efeitos econômicos etc. (ex: métodos para perdições como teorias dos jogos, método Delphi, estimativa *input versus output*, programação linear, árvores de decisão, entre outros). Por último, as Conjecturas envolvem juízos de valor “criados a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policymakers*”, aproximando-se do conhecimento dos *street level bureaucrats* – profissionais que atuam na linha de frente e que têm maior contato com usuários das

---

<sup>38</sup> Secchi inclusive destaca exemplos concretos dessas induções. Ver Secchi (2010).

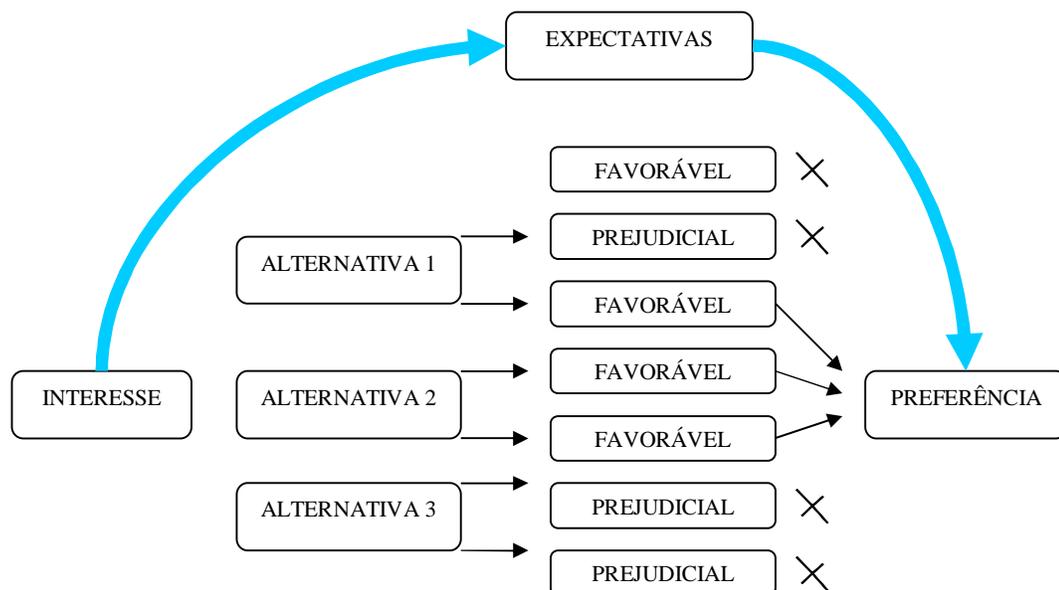
políticas públicas (ex: reuniões, debates, fóruns são meio utilizados para realização de conjecturas, assim como a análise multicritério e o *brainstorming*) (SECCHI, 2010, p. 39).

Na formulação de alternativas, em que se avaliam as possíveis soluções, o uso dessas técnicas é recorrente, notadamente pelo fato de se evitar “um caminho menos advinhatório”, tendo em mente que “a instabilidade e complexidade das condições sociais” afetam na previsibilidade e na inconsistência e/ou falta de informações. Por último, Secchi salienta que quando não se possui tempo e/ou recursos suficientes, geralmente os formuladores recorrem às conjecturas (SECCHI, 2010, p. 39-40).

Dias e Matos salientam que um bom processo de elaboração de políticas públicas tem como base três pilares: informação; análise e conhecimento. Ou seja, necessita-se de informação se refere à “conversão de estatísticas em informação relevante para o problema”, para em seguida proceder-se à “análise das preferências dos atores” e, posteriormente, para construir a “ação baseada no conhecimento adquirido” (DIAS; MATOS, 2012, p. 76).

Na formulação de alternativas os atores lidam com expectativas e preferências. As primeiras são suposições dos atores sobre consequências de cada alternativa sobre seus interesses. Já as preferências são as alternativas de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator; dependem da relação custo/benefício e se apresentam como um “leque”, ordenadas em sequências (preferência de/por A, depois B, C, D etc.). As preferências se formam em relação às questões políticas, ou seja, estas mobilizam as preferências, catalisando conflitos, que devem ser moldados conforme aos interesses (RUA, 2009). A figura a seguir sintetiza esse processo.

**Figura 4. Processo de formação de preferências.**



Fonte: Rua, 2009.

A formulação das alternativas é uma fase em que há um claro jogo de interesses. As alternativas, em sentido mais amplo, são as propostas efetivas de resolução ao problema. Se já há um processo lento e dificultoso na agregação de atores para a visualização e trato do problema, na fase da formulação das propostas de intervenção não é diferente. Se há subjetividade no entendimento do problema, há subjetividade na construção das alternativas. Um exemplo nítido está em questões, como por exemplo, na saúde, em que uns entendem como solução à situação calamitosa da saúde pública brasileira, a contratação de mais profissionais da área de saúde, enquanto que outros pensam nos baixos salários desses profissionais; já outros ponderam que é o conjunto como um todo. Neste momento, em que há diferentes alternativas, pensa-se na questão dos custos e benefícios, dos arranjos políticos, das categorias profissionais envolvidas (como no exemplo citado acima), de aspectos legais etc.

Observando o objeto e as unidades de análise do presente trabalho, nota-se a importância da questão da formulação das alternativas. Quando os instrumentos de uma política pública são criados, trazem-se as responsabilidades daqueles responsáveis pelos instrumentos, bem como dos custos e benefícios em torno dos mesmos. A correlação das forças e a preferência de atores, ainda que não esteja nítida no corpo do texto, está presente ao se verificar o contexto em que a política atua. Três exemplos da PNRS são nítidos: as empresas geradoras de resíduos; as cooperativas de catadores e os consumidores. À exceção dos primeiros atores, os dois seguintes, em 1989 quando a PNRS foi inicialmente exposta à

Agenda, as cooperativas e os consumidores não estavam contemplados no texto da lei. As empresas geradoras, contudo, estavam presentes, sendo que as medidas inicialmente pensadas acabaram por ir de contra à forma de atuação das geradoras de resíduos, notadamente, as grandes empresas que trabalhavam com embalagens descartáveis. A formulação de alternativas, neste caso, condiz às possibilidades de consenso entre atores ou pela capacidade de influência dos mesmos frente aos *policy-makers*. Paralelamente, condiz à arena política e à assimilação de impactos, custos e benefícios percebida por entre atores.

#### 2.5.4 Tomada de Decisão (Racionalismo e Incrementalismo)

A tomada de decisão sucede a etapa em que se formulam as alternativas de solução ao problema. Essa fase representa “o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2010, p. 40). Tais atores influirão sobre “o processo de decisão, defendendo seus interesses e recursos tanto materiais quanto ideológicos”, o que implica a ideia de que “as decisões não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas sim, o resultado da confrontação entre atores diversos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 77).

Três formas de entender a dinâmica são apresentadas: 1) têm-se problemas que buscam soluções; 2) os problemas se ajustam às soluções apresentadas e vice-versa; 3) as soluções buscam os problemas (SECCHI, 2010; DIAS, MATOS, 2012).

O primeiro caso é bem nítido, pois em um primeiro momento em que são apresentados os problemas, os tomadores de decisão procedem à busca por soluções: tem-se um problema já estudado, objetivos definidos e busca-se escolher a alternativa melhor apropriada em termos de custos, sustentabilidade, equidade, rapidez ou outro critério a depender de quem decide. Representa a tomada de decisão *ad hoc* com base no estudo de alternativas (SECCHI, 2010), pautada pela racionalidade, no sentido de que se têm, primeiramente os problemas e, a partir daí, constroem-se as alternativas de solução. Ainda neste primeiro caso, em que problemas “nascem” primeiro e as soluções posteriormente, enfatiza-se os chamados modelos pautados na racionalidade, principalmente os apontados por Jan Timberg e Herbert Simon<sup>39</sup>.

Timberg destaca o Modelo de Racionalidade absoluta, em que a decisão é situada como atividade “puramente racional”, com base em cálculos de custos e benefícios para se

---

<sup>39</sup> Para melhor entendimento sobre o Racionalismo de Simon, ver SIMON, 2009.

encontrar a melhor alternativa possível. Neste caso, há a possibilidade de que a tomada de decisão ocorra por este método quando de aspectos essencialmente técnicos. Contudo, ainda que sejam essencialmente técnicas ou apresentem instrumentalidade técnica, tais políticas serão influenciadas pelo aspecto político. Este último caso não foi constatado por Timberg.

Por outro lado, Simon reconhece as limitações “cognitivas e informativas” dos tomadores de decisão, que impedem a racionalidade absoluta; neste sentido aponta uma Racionalidade Limitada, em que a tomada de decisão é entendida como “um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas” (SECCHI, 2010, p. 41). O modelo racional entende que a política é o cumprimento eficiente de metas; requer informações, capacidade preditiva sobre consequências e competência aos cálculos de custos e benefícios (RUA, 2009). Os modelos de racionalidade prezam pela sequência linear ideal do *policy cycle*, contudo, apresentam como limitações: uma possibilidade de vaga definição ou incoerência no problema e nos objetivos, a dificuldade de se trazer soluções, a não abordagem os arranjos políticos, a falta de legitimidade e pactuação das políticas etc. Ainda na política racional, Dye destaca que ela procura produzir o “máximo de ganho social”, em que *“governments should choose policies resulting in gains to society that exceed costs by the greatest amount, and governments should refrain from policies if costs exceed gains”* (DYE, 2013, p. 18)<sup>40</sup>. Pelo exposto, políticas cujos custos excedam benefícios não devem ser adotadas e, dentre as opções políticas, a escolhida deve ser aquela que produza o maior benefício em relação aos seus custos.

Simon traz a possibilidade da instabilidade do sistema político. Entretanto, seu modelo se pauta pela estabilidade (SIMON, 2009) do sistema político que, não necessariamente ocorrerá. Custos e benefícios trazidos pela política não são neutros, uma vez que estão no bojo da arena e da formulação das alternativas e, conseqüentemente, na tomada de decisão, pois segundo o método de Simon, os custos devem ser minimizados, enquanto que os benefícios devem ser socializados. Lembrando Wilson, Lowi e Gustafsson, as políticas públicas estão em arenas que conduzem comportamentos dos atores, que por outro lado, observarão os custos e benefícios envolvidos, caracterizando a tomada de decisão pautada pela convergência ou não entre atores.

Na segunda hipótese, em que os problemas se ajustam às soluções apresentadas e vice-versa, o estabelecimento do problema, dos objetivos e a busca de soluções são eventos paralelos, o que Charles Lindblom aponta como “comparações sucessivas limitadas”. Não há

---

<sup>40</sup> Tradução livre: os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos.

soluções previamente prontas, nem problemas previamente estabelecidos, nem formas de atuação já estipuladas. São processos interconectados. Lindblom<sup>41</sup>, em contraste aos racionalistas, apresenta seu modelo pautado no que seria a prática mais comum entre os tomadores de decisão: o Incrementalismo. O Modelo Incremental se afasta do racionalismo por incorporar o componente político. Primeiramente, problemas e soluções se ajustam simultaneamente durante toda a tomada de decisão; em segundo, as decisões atuais são dependentes das decisões passadas e dos limites impostos pelas Instituições formais e informais; e em terceiro, as decisões são dependentes dos próprios interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2010).

O autor destaca que *“abstractly considered, incremental politics looks very good. It is intelligently exploratory when linked with sequences of trial and error”*. Paralelamente, este modelo *“reduces the stakes in each political controversy, thus encouraging losers to bear their losses without disrupting the political system”*<sup>42</sup> (LINDBLOM, 1979, p. 520). O que Lindblom situa é que as políticas que observem a situação e atuem contingencialmente tem maior propensão ao sucesso, uma vez que não rompe o sistema político, acentuando diferenças entre atores e atenuando ao máximo a dualidade perda-ganho, pois atores que hoje “ganham, amanhã podem “perder”. Por fim, ele também destaca que o Incrementalismo *“helps maintain the vague general consensus on basic values [...] that many people believe is necessary for widespread voluntary acceptance of democratic government”*<sup>43</sup> (1979, p. 520). Esta última parte recai sobre a questão da legitimidade: principalmente quando se considera uma política pública construída pelo consenso geral, entende-se que ouve um esforço de agregação de diferentes intenções e atenuação de perspectivas conflitantes.

Lindblom vê a política como continuidade de atividades governamentais passadas e que recebem apenas algumas modificações incrementais (RUA, 2009). O que se pode depreender do modelo proposto por Lindblom, é que a escolha não se dá pela melhor opção em si, mas por aquela em que se foi construída sob as bases do consenso e no ajuste mútuo de interesses (LINDBLOM, 1981). Não há como deixar de incorporar o elemento político no processo de política pública. Paralelamente, há legitimidade dos programas estabelecidos e o consenso de continuidade às políticas já existentes. As arenas envolvidas no processo contêm

---

<sup>41</sup> Sobre a racionalidade limitada, ver mais em no capítulo 3 de LINDBLOM (1981) e LINDBLOM, (1979).

<sup>42</sup> Tradução livre: observada abstratamente, a política incremental parece ser muito boa. Ela é racionalmente exploratória quando associada à sequências de tentativas de erro e acerto. Paralelamente, este modelo reduz a proporção das apostas e, assim, anima os perdedores a suportar suas perdas, sem rompimento do sistema político.

<sup>43</sup> Tradução livre: o Incrementalismo ajuda a manter o vago consenso geral em torno dos valores básicos, o que muitas pessoas acreditam ser necessário para que a forma democrática de governo tenha aceitação voluntária e generalizada.

interesses e expectativas dos atores. As políticas, neste sentido, sofrem os ajustes necessários à combinação desses interesses sob uma “ordem” indicada pelas Instituições formais e informais.

Dye (2013) destaca que o Incrementalismo é “conservador” e politicamente conveniente<sup>44</sup>, pois os formuladores de políticas não têm capacidade preditiva suficiente, ao mesmo tempo em que são incertos sobre a legitimidade de novas políticas, ou seja, com maior frequência, os mesmos agem no sentido de satisfazer demandas particulares. Este posicionamento de Dye é válido, mas não é uma regra geral. Não há como nivelar por baixo a capacidade preditiva dos *policymakers* quando da época de Lindblom, com os *policymakers* do século XXI. Fazer isso seria negar a própria evolução do estudo das políticas públicas, uma vez que tratam justamente de modelos e instrumentos que auxiliam na capacidade preditiva e de análise daqueles atores. O que Dye traz é a questão do conflito entre o interesse pessoal do *policymaker*, os interesses daqueles que o apoiam e o desapoiam e o interesse da sociedade em geral, todos os três, sem exceção, possuidores de demandas próprias. A questão em si é como os interesses permeiam as políticas públicas e, notadamente, a tomada de decisão? – neste ponto convém indagar sobre os ajustes dos problemas, das soluções e do ambiente político em torno da tomada de decisão.

Na terceira possibilidade, os tomadores de decisão já possuem soluções prontas e estão em busca de problemas. Já há preferência por determinada proposta e vontade de implementação, todavia, necessita-se que ocorra a transformação de um problema em questão política para que a proposta se transforme em política pública (SECCHI, 2010).

Esta terceira hipótese apresentada é reforçada por John Kingdom e seu Modelo dos Fluxos Múltiplos. Para Kingdom (1995), é fundamental a convergência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis para que surja uma política pública. O autor ainda destaca a questão da saliência de determinado assunto que chame a atenção do público, além da pressão dos chamados “empreendedores de políticas públicas”<sup>45</sup> a perceber os problemas. O modelo de Kingdom entende que a convergência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis abre uma “janela de oportunidade” (*policy window*), em que propostas são expostas em situações políticas propícias (SECCHI, 2010). Contudo, tais janelas são momentos incomuns e abertos por pouco tempo. Há de se ter em consideração que o modelo *Garbage Can* de Cohen, March e Olsen também considera a necessidade dessa convergência.

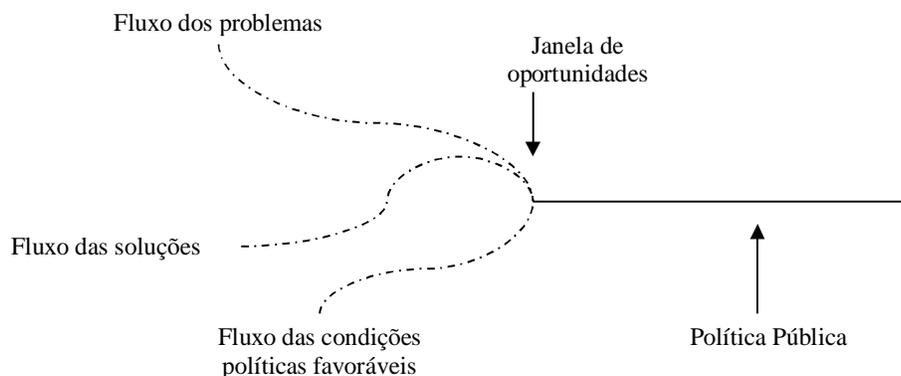
---

<sup>44</sup> Lindblom rebate esta afirmação em LINDBLOM, 1979, p. 520.

<sup>45</sup> Os empreendedores são indivíduos que lideram a promoção de uma política pública. Os mesmos aproveitam as janelas de oportunidade para propor ou implementar uma política pública (SECCHI, 2010, p. 121).

Só que neste caso já existem soluções pensadas à procura de problemas e *issues* (KINGDON, 1995, p. 85). Na figura a seguir é apresentado esse esquema da Janela de oportunidade, mostrando a convergência entre problemas, soluções e condições políticas para o “nascimento” de uma política pública.

**Figura 5. Fluxos Múltiplos, janelas de oportunidades e o nascimento das políticas públicas.**



Fonte: Secchi, 2010.

As janelas podem ser abertas a partir dessas três dimensões. Kingdon situa que “*sometimes the window is opened by a problem that presses in on government, or at least comes to be regarded as pressing*”. Paralelamente, “*a window can be opened by an event in the political stream*”<sup>46</sup> (KINGDON, 1995, p. 174). O modelo de Kingdon não se preocupa em categorizar ou identificar variáveis do sistema político. Seu modelo situa como basilares às políticas públicas as soluções, os problemas e o ambiente político. Tal modelo simplifica o entendimento. Faz sentido pelo fato de que uma política real, que tenha sido formulada a partir da possibilidade de resolução de qualquer problema público, tem de oferecer soluções contundentes, consensuadas e minimamente razoáveis do ponto de vista da sua execução e avaliação. Tal política, *a priori*, geralmente advém de ambientes politicamente estáveis.

A tomada de decisão configura o momento em que haverá a organização de interesses, de atores e da política pública em si. Observando o objeto deste estudo, a PNRS traz indícios de que a racionalidade presente nela se pauta pela limitação da capacidade preditiva dos atores. Ainda assim, há uma formulação incremental, uma vez que a política, inicialmente datada de 1989 foi sendo construída ao longo das décadas. Concomitantemente, não há como

<sup>46</sup> Tradução livre do trecho: às vezes a janela é aberta por um problema que pressiona no governo, ou pelo menos que possa ser visto como capaz de trazer pressão. Paralelamente, uma janela pode ser aberta por um evento no sistema político.

negar que o modelo de Kingdon auxilia o entender da PNRS. É notório que essa política, ao longo de sua criação, teve suas soluções e problemas reformulados e tornou de ambientes políticos desfavoráveis e favoráveis.

#### 2.5.5 Implementação da política pública

Depois da tomada de decisão, a fase seguinte é a implementação. Essa fase do ciclo corresponde ao momento em que “são produzidos os resultados concretos da política pública”. Paralelamente antecede os “primeiros esforços avaliativos” (SECCHI, 2010, p. 44). A implementação é onde as intenções posteriormente formuladas em alternativas se transformam concretamente em ações. Por fim, é o momento crítico à pactuação da política pública, ou seja, momento essencial em que a mesma é percebida, entendida e executada pelos atores envolvidos e usuários da política.

Esta fase indica finaliza a parte em que era “até então feita exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos”, ressaltando que existe a “continuação da luta política com outros meios e cenários diferentes” (DIAS; MATOS, 2012, p. 79). Paralelamente, nesta fase configura-se a possibilidade de visualizar, com o emprego de instrumentos analíticos, os “obstáculos e as falhas” que acometem o processo de implementação nas mais diversas políticas. Tal propriedade traz luz à consideração de “erros anteriores à tomada de decisão” em que se objetiva “detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerado” (SECCHI, 2010, p. 45).

A fase de Implementação carece da participação dos que estiveram envolvidos no processo de elaboração da política desde o princípio. A separação do processo de política pública entre os que “fazem” e os que “implementam/executam” situa uma falha grave, por desde a fase de identificação de problemas não considerar a participação de todos os envolvidos no processo como um todo. Ao momento em que se têm, já desde o início da identificação do problema, os “implementadores”, por exemplo, fica mais nítido a possibilidade de atendimento ao problema, se há condições técnicas e políticas, além de viabilidade para a resolução do problema. Por outro lado, há de ressaltar a dificuldade política desse processo, uma vez que a questão política acaba por ser o fator de decisão na participação dos mesmos, pois os que elaboram as políticas públicas não querem ter a sua imagem associada a uma política que venha a fracassar.

Na análise da fase de implementação, há inúmeras variáveis a serem levadas em consideração: pessoas e organizações (com interesses, competências, e comportamentos

diversos); as relações interpessoais e inter-profissionais; as Instituições; os recursos (financeiros, materiais, informativos, políticos – capacidade de influência). Secchi também contextualiza que no momento da implementação enfatiza-se a questão da gestão em si. Aspectos como funções gerenciais, liderança e coordenação de ações “são postos à prova”. Os atores envolvidos na liderança do processo de implementação devem considerar elementos motivacionais, obstáculos técnicos e legais, deficiências organizativas, conflitos potenciais, negociações, coordenação entre atores e cooperação por parte dos destinatários (SECCHI, 2010).

O autor salienta que a implementação é a fase em que a Administração Pública se volta à sua função precípua: a de “transformar intenções políticas em ações concretas” (SECCHI, 2010, p. 46). Tendo em mente a abordagem Multicêntrica de Políticas Públicas, é na fase de implementação que atores políticos não pertencentes à esfera estatal entram em cena de forma mais nítida. Para o estudo dessa fase existem diversos modelos, contudo, aqui serão apresentados dois deles: o Modelo *Top-down* (de cima para baixo) e o Modelo *Bottom-up* (de baixo para cima).

O Modelo *Top-down* aponta uma clara divisão entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases sucessivas, apresentando uma hierarquia no trato da implementação em si (DIAS; MATOS, 2012). Tal perspectiva tem como bases o entendimento funcionalista e tecnicista em que “as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos”. Concomitantemente, é um indicativo de que a classe política relega a responsabilidade quanto aos problemas de implementação (SECCHI, 2010, p. 46-47). A literatura da Ciência Política classifica este processo como *blame shifting* ou “deslocamento de culpa”. É uma clara forma de desvencilhamento de falhas de políticas públicas, as quais os políticos não querem estar associados.

O Modelo *Bottom-up* reconhece a limitação do processo de tomada da decisão (DIAS; MATOS, 2012). Tal modelo se caracteriza “pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas”. Os que implementam têm “maior participação no escrutínio do problema”, assim como “na prospecção de soluções durante a implementação” e na legitimação das práticas já experimentadas pelos tomadores de decisão. Os resultados alcançados permeiam a avaliação *posteriori*. Neste caso, as políticas públicas implementadas por este modelo são marcadas pela mutabilidade incorrida pelos implementadores no dia-dia, apresentando “maior

discricionariedade pelos gestores e burocratas” e o reconhecimento da necessidade de mudanças frente aos “problemas práticos de implementação” (SECCHI, 2010, p. 47-48).

Ao comparar as especificidades dos modelos *Top-down* e *Bottom-up*, os que procedem à implementação a partir da perspectiva *Top-down* darão atenção inicial “aos documentos que formalizam os detalhes da política pública”, ou seja, objetivos, punição ou recompensa, delimitação do grupo beneficiário etc., para posteriormente “verificar em campo as falhas de implementação”. Por outro lado, na perspectiva *Bottom-up*, parte-se primeiramente, da observância empírica da aplicação da política pública, focalizando nas “estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policytakers* dos problemas e obstáculos”, para posteriormente proceder-se à verificação de como a política pública deveria ser e entender as causas das conexões e imprecisões prescritivas. Por fim, Secchi também salienta que o modelo *Top-down* é indicado para verificar “as causas de falhas de dinâmica de implementação”, enquanto que o modelo *Bottom-up* é o mais indicado para a identificação de “falhas na dinâmica de elaboração de soluções e de tomada de decisão” (SECCHI, 2010, p. 48-49).

Há um claro indicativo entre aspectos políticos e técnicos, no que toca os modelos de implementação *Top-down* e *Bottom-up*. Enquanto que no primeiro, o foco basilar recai sobre as decisões governamentais, no segundo o foco está na estrutura de execução local inserida em uma área política. Quanto aos atores, no primeiro modelo o foco está no atores de cima para baixo e com alto grau discricionário e de tomada de decisão, enquanto que no segundo, os atores são oriundos de baixo para cima e que possuem alto grau de discricionariedade quanto à execução da política. Quanto à execução da política propriamente dita há uma clara diferenciação entre os que formulam e executam, assim como na interação entre atores e delineação de estratégias nos dois modelos. Enquanto que no primeiro modelo estão as bases para uma diretriz geral no plano das ideias, no segundo estão as bases para as diretrizes locais para a execução. O que se pode depreender dos dois modelos é que são apropriados a análise de especificidades da política pública. Não se pode, entretanto, separar aqueles que formulam as *polícies* no momento da execução, nem ao mesmo tempo, separar da etapa da formulação, aqueles que atuarão diretamente na execução.

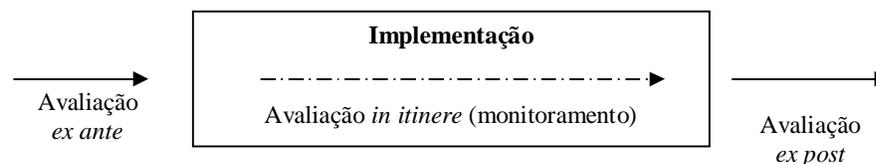
Trazendo a questão da implementação para o objeto de estudo deste trabalho, podemos apontar alguns indícios de que a PNRS foi formulada em conjunto entre formuladores e executores da política. Contudo, nem todos os atores que atuam diretamente no momento crítico da PNRS – no caso, os catadores de materiais recicláveis – participaram efetivamente na etapa da formulação, ou, quando participaram, a correlação de forças e a capacidade de

influência não permitiram a possibilidade de influir no escopo da política. Outra questão interessante é a alçada das cooperativas ao âmbito de atores estratégicos na PNRS, mas que não possuem mecanismos de sustentação para assumir tal responsabilidade. Há também o caso do Decreto 5.940/2006, que obriga órgãos da administração pública federal direta e indireta a doarem seus resíduos recicláveis às cooperativas de catadores, e que não vem sendo respeitado, pelo fato de que não há regulação e fiscalização sobre os órgãos públicos.

### 2.5.6 Avaliação da política pública

A penúltima fase do ciclo é a de avaliação. Esta fase sucede a implementação e visa justificar a validade, o sucesso ou falha de propostas para a ação pública, postos em prática. Existem três tipos de avaliação: *ex ante* (anterior à implementação), *ex post* (posterior à implementação) e a *in itinere* (durante o processo de implementação). A avaliação *ex ante* já foi abordada anteriormente no tópico sobre a formulação de alternativas; neste serão analisados a *ex post* e a *in itinere*. Veja o esquema a seguir.

**Figura 6. Os três momentos da avaliação.**



Fonte: Secchi, 2010.

A avaliação é o período crucial ao *feedback* sobre as fases antecedentes. São examinados o processo de implementação e o desempenho da política pública em si, objetivando “conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”. Esta fase aponta a necessidade de definições sobre critérios, indicadores e padrões (*Performance Standards*), que sirvam para julgar “se uma política pública funcionou bem ou mal” (SECCHI, 2010, p. 50). Ao mesmo tempo, essa fase fundamenta na política “sua legitimidade não somente na legalidade de suas decisões, mas também no que fazem, ou seja, nos resultados” (DIAS; MATOS, 2012, p. 84). Entre os principais critérios estão:

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*);
- Eficiência econômica: que trata da relação entre *inputs* (recurso utilizados) e *outputs* (produtividade);

- Eficiência administrativa: refere-se ao seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos;
- Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
- Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Três aspectos sintetizam os esforços de avaliação: conotação jurídica ou legal, conotação técnica ou gerencial e a conotação política. Quanto aos aspectos jurídicos, a ênfase recai sobre se princípios como a legalidade, eficiência administrativa e direitos básicos dos destinatários foram atingidos e/ou garantidos. Quanto aos aspectos gerenciais técnicos, a ênfase é dada às metas (eficácia), economicidade, eficiência econômica etc. Por último, a conotação política se atenda “em aspectos de percepção dos destinatários de políticas públicas”, a própria legitimidade do processo de elaboração de política pública, a participação dos atores nas várias etapas que envolvem a construção e implementação de uma política pública, “assim como os impactos gerados no macroambiente” (SECCHI, 2010, p. 50).

A operacionalização dos critérios acontece por meio de indicadores que medem os *inputs*, *outputs* e *outcomes*<sup>47</sup> (resultados). Os *inputs* (entradas do sistema) se relacionam aos recursos, materiais, gastos despendidos e empregados. Os indicadores de *outputs* visam a produtividade. Já os indicadores de *outcomes* são aqueles relacionados aos efeitos das políticas públicas sobre os *policytakers* e à resolubilidade apresentada pela política em relação ao problema. Para Secchi, “os indicadores de *input* medem esforços, e os indicadores de *output* medem realizações”<sup>48</sup> (SECCHI, 2010, p. 51).

A avaliação permite comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas, assim como acentuar a percepção dos atores sobre as políticas, norteando a possibilidade de mudanças. Para Dias e Matos, “a avaliação deve ser considerada um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas, não deve ser realizada somente

---

<sup>47</sup> Visa a satisfação pública, qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública, número de reclamações recebidas, cumprimento das diretrizes pelos agentes públicos, receitas geradas pela prestação de serviços etc. (SECCHI, 2010, p. 51).

<sup>48</sup> Os indicadores acompanham a construção de padrões ou parâmetros na referência comparativa. Os principais tipos de padrões são: os padrões absolutos (metas qualitativas e/ou quantitativas estruturadas antes da implementação da política); os padrões históricos (valores alcançados no passado, comparados em períodos); e os padrões normativos (metas qualitativas ou quantitativas apontadas em um *benchmarking* ou padrão ideal) (SECCHI, 2010, p. 51).

ao final do processo, mas em **todos os momentos do ciclo de políticas** (DIAS; MATOS, 2012, p. 84, grifo nosso).

Compreendida desta forma, a avaliação se torna um instrumento estratégico de incrementar ou reestruturar a política, esteja ela trazendo bons resultados ou sendo ineficiente. Se traz bons resultados, podem-se reorganizar os instrumentos e mecanismos para ampliar a escala de resultados; se está sendo ineficiente, podem-se reestruturar as bases para trazer resultados positivos. O fato é que não se precisa esperar a o prazo previsto da política para ao fim realizar a avaliação de sua efetividade. Contudo, necessita-se atenção para os projetos de longo prazo. Políticas públicas como da área de Educação, por exemplo, precisam de gerações para trazer efeitos transformadores positivos sobre a realidade. Uma avaliação, realizada paralelamente à execução da política, pode trazer resultados prévios negativos. Deve-se ter em mente uma boa interpretação do resultado para ajustes necessários ou não. Projetos de longo prazo, como na área de Educação, demandam tempo para trazer resultados positivos.

A avaliação da política pública pode levá-la a três possibilidades: 1) continuação da política pública nos moldes em que se encontra, quando observados pequenos problemas de implementação; 2) reestruturação marginal de aspectos da política, quando existem adversidades de implementação considerados insuficientes ao comprometimento da funcionalidade da política; 3) extinção da política, quando não há como superar os problemas de implementação, ou quando o problema foi solucionado ou quando a política não surte mais efeito, pelo natural esvaziamento do problema (SECCHI, 2010, DIAS; MATOS, 2012). Neste último caso, os atores são fundamentais ao entendimento do processo, uma vez que são capazes de influenciar na subversão do problema (seja pelo esvaziamento, seja por tornar a política pública como ineficaz em meio a opinião pública).

A avaliação é complexa e apresenta limitações<sup>49</sup>. Primeiramente, quanto ao método e às variáveis; em segundo, quanto ao tempo e às informações. Quando há pouco tempo e informações, geralmente a avaliação se traduz em uma mera verificação de indicadores básicos, desconsiderando processos e demais aspectos. Ao mesmo tempo, o problema influencia no momento da avaliação. Outra questão recai na multicausalidade, ou seja, a dificuldade em apontar os efeitos da política pública em si, os efeitos sistêmicos produzidos e

---

<sup>49</sup> Secchi aponta mais dois desafios à avaliação: a apresentação de resultados e o tempo da política pública. A primeira representa a forma como se quer que se entendam os resultados da política pública, pois caso seja do interesse de determinado ator, quanto mais complexa e/ou desorganizada for a composição e apresentação dos resultados, menos clara será a exposição sobre sua eficácia. No segundo caso, o tempo da política pública refere-se à própria maturação da mesma; são ciclos longos que abrangem um período considerável, por exigirem “um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores afetados” (SECCHI, 2010, p. 52).

as externalidades. Outro obstáculo recai sobre os que são sujeitos à avaliação e os que avaliam: pode haver conflitos entre critérios e entendimentos sobre a própria avaliação (SECCHI, 2010).

Por fim, o processo de avaliação torna-se mais complexo por estar envolto a interesses de diversos atores políticos. Os portadores de interesses são fundamentais à “determinação” de continuidade ou extinção de uma política. Independentemente da natureza (se positivo ou negativo; se legal ou ilegal), os atores manifestam seus interesses na forma como incidem sua capacidade de influência e/ou decisão a partir do processo de avaliação. Desta forma, são cruciais à permanência ou não de determinada política pública. Caso ela permaneça, poderá sofrer alterações; caso seja extinta, pode dar lugar a outro problema público. A disputa política é parte intrínseca ao processo avaliativo.

Para Faria (2005) e Secchi (2010), a configuração prática deste mecanismo está na “utilização instrumental” para persuasão política. A partir dos resultados, os atores podem utilizá-los à manipulação da opinião pública, contudo, o próprio processo de avaliação pode ser “alvo” de manipulação política.

Por outro lado, há de se reforçar a avaliação como base ao exercício do controle social pela população. A partir da avaliação, os processos podem ser comparados, assim como os *inputs* e os *outcomes*, melhorando e incentivando a participação política, apontando para um novo cenário de pactuação das políticas públicas. Neste ponto, Secchi reforça que “as avaliações sevem para superar debates simplistas e maniqueístas [...], em que a avaliação do desempenho da política pública é vitimada pela retórica política” (SECCHI, 2010, p. 53).

A avaliação é o estágio em que se confrontarão as expectativas com a realidade. É o momento inerente ao conflito entre aquilo que foi planejamento com o que efetivamente aconteceu. Aqui, aspectos políticos se entrelaçam com aspectos técnicos inseridos na arena política e com muitos atores observando, inclusive os destinatários da política pública. A avaliação “decretará” a vida ou morte da política pública. Se construída sob bases consensuadas e com a aproximação de formuladores e executores, há poucas chances de uma política pública necessitar transformações profundas de conteúdo e/ou escopo, não ser que o problema tenha sido erroneamente identificado, assim como as soluções. Por outro lado, havendo separação de atores e a ausência do consenso, há maiores chances da política necessitar ajustes ou até mesmo ser extinta. Políticas empobrecidas de conteúdo técnico em sua formulação, ou que não tenham observado atores, problemas e soluções são altamente vulneráveis à reformulação total ou à extinção.

Trazendo o tema da Avaliação para o objeto de estudo, esta é a fase atual da PNRS. Na verdade, desde 2012, quando a maioria dos Planos Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos foi sendo publicados, realizou-se uma avaliação, em plano local, das demandas, dos problemas, soluções e atores envolvidos da gestão dos resíduos. Paralelamente, a União realizou um amplo monitoramento para a construção de seu Plano Nacional de Resíduos Sólidos. A PNRS é uma política de longo prazo e que somente trará resultados efetivos no âmbito de gerações. No entanto, há aspectos e instrumentos que a PNRS traz que podem e devem ser monitorados, a exemplo: dados sobre o aumento ou redução da formação de consórcios públicos, de cooperativas de catadores e de sistemas de coleta seletiva; informações sobre a estruturação da limpeza pública; dados do aumento dos financiamentos à gestão dos resíduos para cooperativas; a redução dos lixões etc.

#### 2.5.7 Extinção da política pública

A última fase do ciclo é a extinção da política pública. Existem basicamente três causas da extinção: 1) a percepção da resolução do problema; 2) percepção de ineficiência das ações, leis ou programas que sustentam a política; 3) a percepção progressiva de perda de relevância do problema, embora não resolvido, saindo das agendas políticas e formais. A extinção de uma política pública é um processo dificultoso devido “à relutância dos beneficiados, à inércia institucional, ao conservadorismo, aos obstáculos legais e aos altos custos de iniciação”. Há uma resistência inerente às políticas públicas. Estas, “após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria”. A resistência pode vir de diversos atores, sejam eles governamentais ou não (SECCHI, 2010, p. 53).

Por fim, as políticas públicas não se extinguem “naturalmente”. Elas também dependem de janelas de oportunidade. Momentos cruciais podem fazer com que políticas, aparentemente inócuas, possam ser extintas ou substituídas por outras políticas ou outros problemas. Ex: reformas ministeriais, mudanças de mandato executivo e legislativo, aprovação de orçamentos etc., constituem ocasiões “raras, passageiras e pontuais”, representando janelas de oportunidade (SECCHI, 2010, p. 54).

A extinção de uma política pública é uma fase natural, mas que pode ser abreviada pela fase anterior – a avaliação. Uma política é extinta quando há percepção clara sobre o problema: se resolvido ou não; se há amparo em sua resolução ou não; ou se o mesmo ainda é relevante ou não. Mais uma vez, a questão técnica está associada à questão política inserida na arena que envolve interesses e atores. Uma política não é extinta sem a tomada de decisão.

## 2.6 A dimensão do espaço: as instituições

As Instituições são “regras formais” que “condicionam o comportamento dos indivíduos”. No caso das políticas públicas, as Instituições são “as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são conhecidas”. As Instituições, neste caso, remetem às “jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais” (SECCHI, 2010, p. 62). Na abordagem Institucionalista, as Instituições são consideráveis variáveis independentes, condicionando a *Politics*, assim como os atores políticos.

Após esta definição inicial, procede-se à análise da dimensão espacial das políticas públicas; “espacial”, notadamente no sentido de compreender “onde” as políticas públicas “acontecem” e o campo em que se desenvolvem, em um contexto institucional. As políticas públicas se desenvolvem em um cenário político e o conjunto das Instituições é esse cenário. Secchi aponta que “conhecer o contexto onde a política acontece é muito importante para entender a dinâmica política, os comportamentos dos atores e os efeitos das políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 61).

Uma abordagem recorrente no estudo do campo espacial é a abordagem neoinstitucionalista, que se fundamenta em dois pontos: 1) o grau de consolidação do aparato institucional influencia na forma como as Instituições moldam o comportamento dos atores<sup>50</sup>; 2) as regras informais<sup>51</sup> também são Instituições, e são fundamentais à compreensão da dinâmica política, pois influenciam fortemente no desenvolvimento das relações sociais e nas próprias dinâmicas políticas.

As Instituições representam práticas sociais que influenciam as relações interpessoais e a capacidade de entendimento e acordo entre os atores, tanto no sentido formal e legal, por meio de regras, quanto no sentido informal, por meio das práticas sociais. Esse conjunto de regras e práticas sociais, para Secchi, forma as “Instituições” que, por conseguinte, são os ambientes “em que as políticas públicas são elaboradas”. E necessariamente por influenciarem e moldarem o comportamento dos atores pode-se dizer que as Instituições “influenciam o processo político determinando quem pode ou não participar de uma tomada de decisão”. Neste contexto, as Instituições também interferem nos interesses dos atores, assim como nas possibilidades de pressão, coalizões e enfrentamentos do jogo político e na resolução do problema (SECCHI, 2010, p. 63). Em resumo, as Instituições indicam até onde

---

<sup>50</sup> Isso significa que quanto mais consolidado, mais os atores seguem as regras do jogo.

<sup>51</sup> As Instituições informais são os hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores, esquemas cognitivos etc.

os atores podem chegar durante o processo de construção de política pública, desde o começo, até seu fim e como podem agir durante o mesmo.

O processo de análise das Instituições envolvidas em uma política pública é uma atividade complexa e ampla. Envolve questões legais, sociais, econômicas, culturais, políticas etc., que comportam um sem-número de variáveis e combinações. Neste sentido, costuma-se empregar esquemas analíticos para simplificar a análise, correndo-se o risco consentido de não considerar a complexidade do caso. Por outro lado, para uma análise comparativa, torna-se mais prático o uso das categorias analíticas que compreendam as Instituições formais, as Instituições informais e como uma se comporta em relação à outra em um contexto institucional junto ao cenário político. Entre os esquemas mais conhecidos para a análise das Instituições estão os modelos propostos por Douglas e Wildavsky, além do modelo de Robert Dahl.

A tipologia apresentada por Mary Douglas e Aaron Wildavsky tem como base a análise da cultura política para diferenciar os contextos institucionais. A cultura política é entendida como o “conjunto de predisposições coletivas interiorizadas que legitimam o comportamento dos atores em um processo político”, ou seja, a tipologia apresenta uma proposta em que há uma “relação de dependência” entre a cultura política e o comportamento político. A tipologia, neste sentido, aplica como critério às culturas políticas, a densidade das normas e a característica do grupo (SECCHI, 2010, p. 65).

A densidade das normas varia conforme a quantidade e a complexidade das normas que regem a ação individual. Há também o nível de coesão – diz-se que um grupo é coeso quando cada indivíduo se identifica densamente com os outros membros do grupo. Pelo quadro proposto pelos autores há quatro tipos de cultura política: a cultura Hierárquica; a cultura Fatalista; a cultura Igualitária; e a cultura Individualista, como apontado na figura a seguir.

**Quadro 5. Tipos de Cultura Política por Douglas e Wildavsky.**

		GRUPO	
		Coeso	Desestruturado
DENSIDADE DAS NORMAS	Alta	Hierárquico	Fatalista
	Baixa	Igualitário	Individualista

Fonte: Secchi, 2010.

Quando há grande densidade das normas e coesão no grupo, a cultura predominante é Hierárquica, onde as “políticas públicas são viabilizadas por meio da coerção legal” e os

“problemas de coordenação social” e o “risco e promoção da solidariedade” são vistos e encarados como coletivos. É uma cultura identificável em países com um Estado de Bem-estar social bem estruturado (SECCHI, 2010, p. 66). Uma alta densidade das normas aliada à coesão do grupo significa que instrumentos que garantem e estimulam a ação coordenada das pessoas e esta ação está pautada pelo consenso dos argumentos e pela ação coletiva.

A cultura política Igualitária é observada nos casos onde a densidade das normas é baixa e o grupo é coeso. Nesta cultura “há uma desconfiança com relação à capacidade de organização social pelo aparato estatal”, por isso encontram-se políticas públicas pautadas no voluntarismo e nas redes sociais de apoio mútuo (SECCHI, 2010, p. 66). Este tipo de cultura política entende que há dificuldades ou entraves institucionais à capacidade de estruturação à ação coordenada, mas, ainda assim, o grupo é coeso o suficiente para empreender ações pontuais e voluntárias.

A Cultura política Individualista é aquela que apresenta um grupo desestruturado e baixa densidade das normas. Essa cultura também é descrente quanto à organização social do estado; sendo este visto apenas a “garantir direitos individuais fundamentais”. A coordenação social é organizada pelo mercado (troca de interesses individuais) e o risco (doença, acidentes) são enfrentados como responsabilidade individual (SECCHI, 2010, p. 66). Este tipo de cultura política remete à situação do Estado de Natureza, invocada por contratualistas como Hobbes, Locke ou Rousseau, quando todos estão contra todos, cada um procurando garantir a sua parte. As ações são individuais e não há estruturação institucional.

Quando o grupo é desestruturado, mas envolto à densidade alta das normas, a cultura política é Fatalista. Há desconfiança na coordenação social, desta forma, os problemas públicos são tratados com “força de lei”. O agir social ocorre de forma predatória, os indivíduos têm baixa autonomia de ação e sofrem desamparo social (SECCHI, 2010, p. 66). Nesta cultura política não há organização social uma vez que o grupo não entende problemas comuns; por outro lado há estruturação institucional, que entende a necessidade de atuação sobre este grupo desestruturado, atuando de cima para baixo.

O modelo de Douglas e Wildavsky é importante à questão dos problemas públicos, da tomada de decisão em si e das políticas públicas. Um grupo coeso é capaz de se estruturar para fazer frente ao Estado, publicizando as suas demandas gerais, necessidades urgentes e problemas públicos. A coesão é critério essencial para elevar problemas públicos à posição de *issues*, facilitando a sua entrada na Agenda. Uma vez na Agenda, um grupo coeso é capaz de demandar, com maior efetividade, a resolução deste problema. A coesão permite a ação legitimada frente aos *policymakers* para a participação na formulação da política e na sua

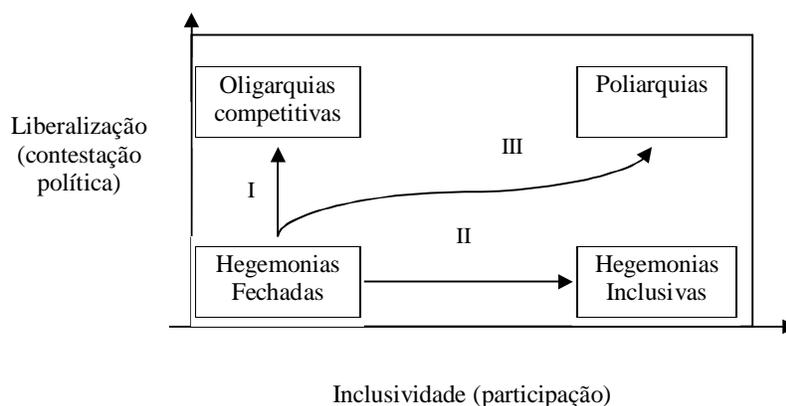
estruturação. Por outro lado, não basta a coesão no grupo. A alta densidade das normas é garantia institucional de possibilidade de organização e participação política, além da contestação pública. Uma alta densidade é garantia de direitos para cobrar a participação organizada, seja individual e/ou coletiva.

Quando não há coesão, não há organização social. Quando a densidade das normas é baixa, não há possibilidade de institucional de organização individual ou coletiva. Estes são os piores dos cenários, uma vez que sem a organização político-institucional das pessoas (provida pelas normas), seja em âmbito individual e/ou coletivo, não há possibilidade de participação política nem contestação pública. E sem a coesão no grupo, não há organização frente às necessidades indispensáveis e problemas públicos, pois não há consenso sobre o quê agir, sobre o que é urgente, sobre o que se precisa mudar.

O segundo modelo de análise institucional é o apresentado por Robert Dahl que, neste caso, separa os ambientes em países, onde as políticas públicas são elaboradas a partir de dois critérios: possibilidade de contestação pública e direito de participação nos processos decisórios. A tipologia de Dahl reflete o grau de democratização de um país. A dinâmica política varia conforme o “espaço para contestação pública contra o governo”. Há clara diferença, no conteúdo e implementação das políticas públicas, além da resolução de problemas, em relação aos países que têm e os que não têm espaço para contestação pública. Por outro lado, também se consegue distinguir países quanto às possibilidades de inclusão e participação social nos processos decisórios (DAHL, 2012; SECCHI, 2010).

A comparação entre os critérios dá origem a quatro tipos de ambientes institucionais: Hegemonias Fechadas; Hegemonias Inclusivas; Oligarquias Competitivas; e as Poliarquias. Dahl ressalta a possibilidade de combinação intermediária nos eixos de contestação e participação (SECCHI, 2010). Tal esquema proposto por Dahl encontra-se na figura a seguir.

**Figura 7. Graus de democratização por Dahl.**



Fonte: adaptado de Dahl, 2012.

Dahl destaca que se uma Hegemonia Fechada se deslocar para uma Oligarquia Competitiva (caminho I), ele se desloca para uma maior contestação pública, o que envolve a liberalização do regime. Se essa Hegemonia Fechada deslocar-se para uma Hegemonia Inclusiva (caminho II), ela estaria se mudando para uma maior popularização, ou que está tornando-se inclusiva. Neste último caso, a hegemonia Fechada pode tornar-se mais inclusiva sem necessariamente liberalizar, ou seja, “sem aumentar as oportunidades de contestação pública”, como no caminho II (DAHL, 2012, p. 30). Por último, Dahl situa que “qualquer mudança num regime que o desloque para cima e para a direita, ao longo do caminho III, por exemplo, pode-se dizer que representa algum grau de democratização”. As Poliarquias “são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (2012, p. 31).

A análise de Robert Dahl, em um primeiro momento, é difícil de ser aplicada em políticas públicas em si. Sua análise, contudo, é aplicável em períodos históricos e conjunturas de diversos países. Por outro lado, as variáveis de Dahl (a participação e a contestação) são totalmente aplicáveis ao entendimento das políticas públicas.

Qualquer análise sobre políticas públicas deve levar em consideração o ambiente de democratização em que as mesmas são pensadas e implementadas. É um tanto óbvio que em ambientes pouco democráticos ou que possuem pouca possibilidade de contestação pública apresentam políticas públicas que nem sempre são voltadas ao atendimento e/ou resolução de problemas públicos. Por outro lado, em ambientes abertos e propícios à contestação pública, há a possibilidade de construção coletiva de políticas que visem, conjuntamente, a resolução de problemas; e, neste sentido, traz maior possibilidade de pactuação entre os atores, uma vez que há o reconhecimento da corresponsabilidade pelo desenvolvimento da política.

Trazendo as instituições e os modelos vistos para o objeto deste trabalho, podemos apontar que a formulação da PNRS, em dois momentos históricos, o primeiro em 1989 e o segundo nos anos 2000, apresentam culturas políticas diferentes, assim como graus de democratização diversos. Em 1989, pós-liberalização do regime militar, adentramos uma época em que as normas iam ganhando densidade – a garantia institucional ia sendo reorganizada, mas ainda não haviam coesão na formulação da PNRS, seus objetivos, escopo, instrumentos, soluções etc. Paralelamente, a participação democrática ia crescendo junto ao aumento da contestação pública. Mas ainda eram processos que estavam no início da estruturação da organização social.

## **2.7 A dimensão de atores: os atores**

As políticas públicas são acometidas por vários atores. Ainda que venha a ter a liderança de um único ator, as políticas públicas sofrem influências de diversos atores em seu ciclo. Neste sentido, é basilar a compreensão da dimensão dos atores para a análise de políticas públicas.

Por atores entende-se “todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política” (SECCHI, 2010, p. 77). Os atores têm o potencial de influência, direta ou indireta, no conteúdo e nos resultados da política pública. Os mesmos têm como objetivos fazer valer seus interesses se materializarem nas políticas ou no ciclo. Ao mesmo tempo, os atores sensibilizam a opinião pública sobre a relevância de problemas; influenciam a entrada ou não de tais problemas na agenda; e fazem estudos, propostas e tomam decisões, transformando intenções em ações (SECCHI, 2010; DIAS, MATOS, 2012).

Rua conceitua por atores políticos, todos aqueles “cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública” (RUA, 2009, p. 39). Neste sentido, para identificar os atores envolvidos em uma determinada política, deve-se considerar aqueles atores que possuem interesses diretos ou indiretos, que ganham ou perdem, com ela. Há de se ter em conta também, os papéis que os atores representam, sua filiação institucional, seu padrão de comportamento (individual e coletivo), seus interesses etc.

Por conta disso, Dias e Matos entendem que “a implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e que têm representação política”. Por correlação de forças, os autores entendem como o “equilíbrio instável existente entre os diversos grupos sociais envolvidos numa arena política e que

constituem um bloco através de política de alianças” (DIAS; MATOS, 2012, p. 40). Estes atores terão o seu comportamento determinado, no processo de formulação de políticas públicas, “pelo funcionamento das instituições políticas [...] e das regras institucionais mais básicas [...] que determinam os papéis de cada um dos jogadores, bem como as regras de interação entre eles” (2012, p. 41).

Aqui, neste ponto, convém lembrar-se das Culturas Políticas de Douglas e Wildavsky e de Robert Dahl. As Instituições condicionam o comportamento dos atores. A densidade das normas facilitará ou dificultará a participação e organização política, assim como a possibilidade de contestação pública. Uma alta densidade das normas, ou seja, um aparelho institucionalizado de normas e regras que garantam a ação organizada individual e/ou coletiva, aliada a um ambiente político que tenha institucionalizada a possibilidade de participação e contestação, permite que atores venham a se posicionar na arena política e a medir forças e capacidade de influência, fazendo valer suas demandas e interesses frente ao Estado e a outros atores.

Há diversas formas de listar categorias de atores: individuais ou coletivos; políticos, burocratas e sociedade civil etc<sup>52</sup>. Rua (2009) destaca duas categorias: atores privados e atores públicos. Neste último há duas categorias: atores públicos políticos (cuja posição resulta de mandatos eletivos) e burocratas (investidos em um sistema de cargos públicos e inseridos na base da administração pública). Entre os atores privados estão os empresários, os trabalhadores, as diversas entidades institucionais etc. Por fim, o modo mais simples e eficaz de identificar atores é estruturá-los de forma a apontar quais atores têm algo em jogo com a política em questão.

A autora ainda destaca os atores segundo o critério de exposição pública. Há duas categorias: atores visíveis e atores invisíveis. Os primeiros, os visíveis, “são aqueles que recebem significativa atenção da imprensa e do público”, exemplo dos políticos eleitos, líderes de movimentos sociais, entidades e organizações civis. Já os atores invisíveis “compreendem os burocratas de carreira, consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários parlamentares, além de *lobbies*” e designados politicamente (RUA, 2009, p. 68).

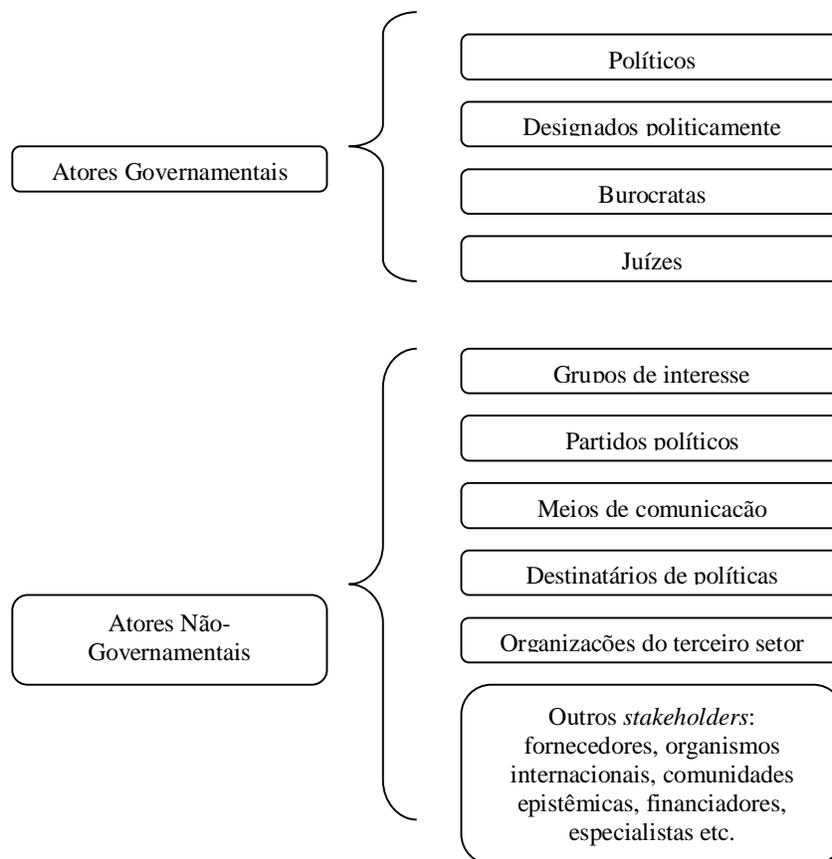
Uma forma comum, destacada por Secchi e Rua, a partir da ideia de atores individuais e coletivos, é a de situar os atores em duas categorias: Atores Governamentais e Atores Não-Governamentais. Os autores salientam que mesmo que certos atores apareçam em uma mesma

---

<sup>52</sup> Ver também as categorias de DIAS; MATOS, 2012. Além de agregar as categorias de Rua (2009) e Secchi (2010), os autores apresentam outras categorias válidas para análise.

categoria, não significa que compartilhem o mesmo comportamento e interesses. Os interesses divergem conforme a dinâmica política, a arena e a própria política pública durante o seu ciclo. Paralelamente, os atores de uma mesma categoria podem divergir em interesses (SECCHI, 2010; RUA, 2009). Na figura a seguir têm-se as categorias de atores.

**Figura 8. Categorias de Atores Governamentais e Atores Não-Governamentais**



Fonte: Secchi, 2010.

As arenas políticas refletem os interesses dos atores envolvidos; alguns prevalecem, outros estão ausentes. A presença dos mesmos “acontece em função de quão diretos são os resultados da política pública sobre suas atividades”, os próprios efeitos das políticas públicas nas suas atividades, “a presença territorial do ator” na arena em que a política é aplicada, o acesso à tomada de decisão e aos processos decisórios, e à implementação das políticas públicas (SECCHI, 2010, p. 79).

Os atores governamentais são aqueles que estão presentes no espaço governamental, estando diretamente associados à esfera estatal, nos diferentes níveis e poderes. Entre os

atores Governamentais destacam-se: os Atores Políticos, os Atores Designados Politicamente, os Burocratas e os Juízes.

Os Políticos são os atores legitimados em cargos no Executivo ou Legislativo. Os mesmos propõem e fazem acontecer políticas públicas de grande impacto social. Representam a coletividade, assim como portam autoridade e são símbolos públicos. Sua função primordial é identificar problemas públicos e estruturar as políticas para resolução. Ao mesmo tempo, os políticos portam de autointeresse, os interesses de seus partidos, dos grupos de pressão, das áreas geográficas em que atuam, e os interesses gerais da coletividade em si. Esses atores formam opinião e constroem consensos, seja pela negociação, seja pela sua imagem pública, seja por uma causa/ideologia, estando sujeitos aos impactos de suas escolhas nos processos eleitorais (SECCHI, 2010). São estes atores os que escolhem efetivamente quais problemas públicos serão enfrentados, ao mesmo tempo em que são os que realmente decidem na fase de tomada de decisão.

Os Designados Politicamente são pessoas indicadas por políticos eleitos para assumirem funções de chefia, direção e assessoramento na gestão pública. Segundo a legislação brasileira, existem dois tipos de designação: funções de confiança (exclusivos a servidores públicos de carreira) e cargos comissionados (de livre nomeação)<sup>53</sup>.

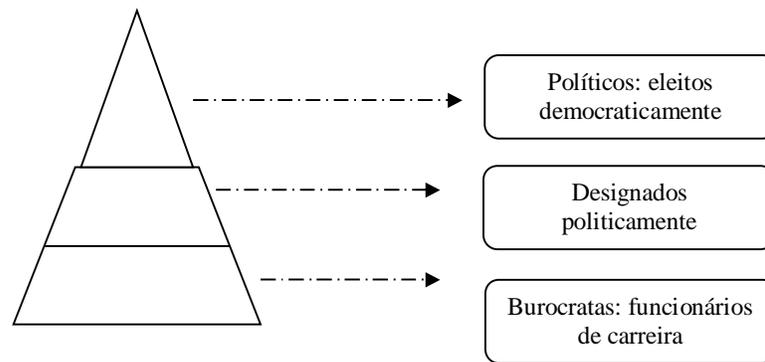
Os burocratas representam o corpo de funcionários públicos, que tem como função “manter a administração pública ativa, não obstante os ciclos eleitorais”<sup>54</sup>. Os burocratas captam problemas diretamente<sup>55</sup>, observando as necessidades dos destinatários das políticas; assim como, a partir de seus conhecimentos técnicos, subsidiam políticos na formulação de alternativas e tomada de decisão; também, na fase de implementação, transformam “valores e orientações políticas” nas atividades executadas; por fim, na avaliação, subsidiam os sistemas de controle com dados, além de receberem críticas e sugestões (SECCHI, 2010, p. 84). Os Políticos, os Designados Politicamente e os Burocratas formam a pirâmide da administração pública, como pode ser verificado na figura a seguir.

<sup>53</sup> As funções de confiança são vistas como “promoção política temporária”. Já os cargos comissionados como “fonte valiosa de poder para os políticos e os partidos”, muitas vezes como moeda de troca. Após um processo eleitoral, é comum ver o governo eleito tentar equilibrar o caráter técnico e o político, como pagamento pelo apoio mútuo (SECCHI, 2010, p. 82).

<sup>54</sup> Tais atores são fundamentais à implementação das políticas públicas por, primeiramente, possuírem “conhecimento técnico sobre o serviço que prestam”, ou seja, entendem as bases do bom funcionamento, e, em segundo, por terem acesso direto aos destinatários das políticas públicas e, por último, por entenderem o aparato estatal melhor que políticos e chefias designadas (SECCHI, 2010, p. 84).

<sup>55</sup> A exemplo dos *Street Level Bureaucrats*, que se refere aos funcionários da estrutura burocrática da administração pública que têm um contato direto com o público, e que possuem, informalmente, alto grau de liberdade de decisão (discricionariedade). Secchi apresenta exemplos dessa discricionariedade a partir de atitudes de alguns funcionários. Ver SECCHI, 2010, p. 85. Exemplos de *street level bureaucrats*: bombeiros, assistentes sociais, professores, policiais, médicos, funcionários de atendimento ao público etc.

**Figura 9. Políticos, designados politicamente e burocratas.**



Fonte: Secchi, 2010.

Os Juízes detêm a prerrogativa de “interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública”. As políticas públicas são sensíveis ao crivo e decisão dos juízes, especialmente quando se referem à Constituição Federal, interferindo sobre a legalidade das políticas. Há casos recente, no Brasil, em que o Poder Judiciário vem atuando como decisor da instituição e implementação de políticas públicas<sup>56</sup>. Por fim, “os órgãos judiciários são alvos de assédio de grupos de interesse e partidos políticos diretamente afetados por suas decisões” (SECCHI, 2010, p. 86).

Do outro lado do grupo da dimensão dos atores estão os Atores Não-Governamentais, que são aqueles que não estão associados diretamente ao espaço governamental. O que não quer dizer que os mesmos estejam ausentes do processo decisório e participação no Governo; muito pelo contrário, os mesmos podem até não ter o acesso direto à decisão, mas possuem capacidade suficiente para influenciar direta ou indiretamente o processo decisório e as ações do Governo. Entre os Atores Não-Governamentais destacam-se: os Grupos de Interesse, os Partidos Políticos, a Mídia, os Destinatários das Políticas Públicas, as Organizações do Terceiro Setor, e demais *Stakeholders*.

Os Grupos de Interesse são determinados grupos de pessoas que se organizam voluntariamente e se utilizam de recursos para “influenciar decisões e políticas públicas”. Também são conhecidos como Grupos de Pressão<sup>57</sup>. Os grupos se utilizam de recursos

<sup>56</sup> Casos em que, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela legalidade das cotas raciais em universidades públicas brasileiras.

<sup>57</sup> No que se refere à efetivação democrática, por um lado, são entendidos como “patologia do sistema democrático”, uma vez que desvirtuam, “a seu favor, as decisões sobre políticas públicas” – e neste sentido se compreende a questão da assimetria entre grupos de pressão, podendo ser injusta ou desigual. Por outro lado, os grupos de pressão são percebidos naturalmente como parte do contexto democrático – neste caso, os desequilíbrios também são vistos como decorrentes da capacidade que os mesmos possuem para agregar

financeiros, cognitivos e organizacionais, para se constituir e fazer valer seus interesses. Há casos em que grupos menores conseguem se organizar frente a grandes grupos (SECCHI, 2010, p. 87). Estes atores são capazes de influenciar no reconhecimento ou não de problemas públicos; apontar soluções que agreguem seus interesses; ao mesmo tempo em que influenciam na tomada de decisão, pressionando direta ou indiretamente; assim como exercem influência nas atividades de implementação e sobre os implementadores; e, por último, mediante a avaliação, influenciam a opinião pública, no que se refere à eficácia das políticas públicas e demais critérios. Há de se ressaltar mais dois pontos: 1) que os *policymakers* se atentam em questões de beneficiar ou prejudicar determinados grupos de interesse, no momento de ajustes das decisões sobre políticas públicas; e 2) que os grupos são capazes de se utilizar, tanto de meios legais<sup>58</sup> (campanhas, marchas, paradas, greves etc.), quanto ilegais ou imorais (*lobby*, barganha, corrupção ativa, ameaças, conluio etc.) para fazer valer seus interesses.

Os Partidos Políticos são organizações formadas, a princípio, em torno de um projeto político, ainda que se discuta se os partidos ainda possuem um ideal partidário. Os partidos buscam influenciar, tanto os processos de políticas públicas, por meio da “formação e canalização de interesses da sociedade civil”, como as ações do governo em si. Diferenciam-se dos grupos de interesse por: 1) influenciar diretamente as decisões governamentais; 2) medirem suas forças nos períodos eleitorais; 3) são organizações formais, registradas em órgão competente, com estatuto formalizado e estrutura organizacional. Secchi destaca que “a principal função dos partidos políticos é servir de elo entre os interesses da sociedade e o governo”<sup>59</sup>.

Os meios de comunicação – Mídia – são uma categoria de atores proeminente nas democracias atuais pelo seu papel difusor de informações, as quais são importantes à sustentação da própria política. Paralelamente, a mídia exerce a função de “controle sobre a esfera pública e a atuação da administração pública”, apontando aspectos positivos e negativos e municiando o exercício do controle social. Tal ator é capaz de influenciar

---

consensos. Percebe-se na primeira um caráter negativo, enquanto na segunda, um caráter positivo. Ver mais em Secchi, 2010, p. 87.

<sup>58</sup> Ainda que sejam legais, não quer dizer que sejam moralmente aceitos.

<sup>59</sup> Neste contexto, há duas abordagens: a primeira, proativa, que entende a socialização política de valores por meio da ideologia como “tecnologia de persuasão e construção de consensos”, e a segunda visão, reativa, que vê os partidos como “agentes de interesses” encontrados na sociedade, e que lutam para contemplar as demandas sociais nas políticas governamentais (SECCHI, 2010, p. 88-89). Secchi também diferencia os tipos de partido político em burocráticos de massa e os partidos profissionais-eleitorais. Ver SECCHI, 2010, p. 89-90.

diretamente na percepção de problemas públicos e de contornos políticos<sup>60</sup>. Tal perspectiva é corroborada por Secchi, ao apontar que os problemas são mais naturalmente percebidos pela população quando os meios de comunicação os exaltam. Da mesma forma, problemas latentes, porém “adormecidos” por entre a sociedade, adquirem importância no momento em que os meios de comunicação deliberadamente fazem uma persistente cobertura dos temas. Neste sentido, há um indicativo claro da força presente na influência da mídia no que toca, primeiramente, a transformação de um problema em questão política (agora merecedora de intervenção) e, em segundo, a inserção desta questão na Agenda<sup>61</sup>, ao mesmo tempo atenuando-o ou esvaziando-o progressivamente. Por conta disso, a Mídia também pode alterar as propostas de soluções e também influenciar nos resultados de uma política pública por meio da avaliação, podendo, desta forma, “decretar” a continuidade ou extinção da política. Além do mais, como apontado anteriormente e salientado por Kingdom (1995), a Mídia também tem a sua agenda, a qual políticos, agentes políticos e o governo se atentam a sua análise, o que indicaria uma “cadeia de determinação” entre as Agenda da mídia, a política e a formal<sup>62</sup>.

Os destinatários das políticas públicas (*policytakers*) são os “indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada”. A princípio, é considerada uma categoria passiva de atores que “mais recebe influência do que provoca” durante o processo da política pública. Os *policytakers*, contudo, conseguem apresentar influência por entre os atores envolvidos, moldando a opinião pública e articulando interesses de grupos difusos. Desta forma, conseguem trazer a sua percepção sobre problemas, soluções e os processos, sendo capazes de influenciar as escolhas políticas<sup>63</sup>. Secchi ressalta a questão geográfica como influenciador da capacidade dos *policytakers* se estruturarem frente a determinados problemas, pois os mesmos “têm seu potencial de influência prejudicado quando são

---

<sup>60</sup> Neste processo, os cidadãos também se responsabilizam na gestão, o que indica um alargamento do processo de *accountability*.

<sup>61</sup> Deve-se, por outro lado, ter em voga, que os meios de comunicação possuem interesses, às vezes a favor ou contra, a determinado grupo político, a determinada política pública ou a determinados projetos governamentais, ou seja, vão contra ou a favor como qualquer ator, o que significa que exercerão seu poder de influência sobre os outros atores envolvidos no processo e sobre a sociedade para atenderem aos seus interesses.

<sup>62</sup> Secchi destaca o sentido de pluralismo dos meios de comunicação ao situar que “o ideal pluralista tem como valor de fundo a representatividade” que, em muitos contextos não é alcançado, onde se impera consensos forjados em torno ao pluralismo de poucos (SECCHI, 2010, p. 91).

<sup>63</sup> Os *policytakers* também são tomadores de decisão (os políticos são, concomitantemente, *policytakers* e *polycymakers*), assim como em casos em que há chamada para participação da tomada de decisão.

dispersos geograficamente, heterogêneos e incapazes de organizar recursos em torno da defesa de seus interesses”<sup>64</sup> (SECCHI, 2010, p. 92).

As Organizações do Terceiro Setor “são organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo”. As mesmas atuam em áreas sociais “onde a ação estatal é insuficiente ou inexistente”, a exemplo da saúde, educação, meio ambiente, cultura, direitos humanos e proteção de minorias. Ao mesmo tempo, essas organizações transformam recursos públicos e privados em serviços e projetos de caráter social. O que as diferencia dos grupos de pressão é a articulação de suas ações em busca de um interesse coletivo (externo ao grupo), diferentemente dos grupos de pressão, que se articulam em torno de seus próprios interesses. O termo “Terceiro Setor” vem à alusão de complementar o sentido do Primeiro Setor (Estado) e o Segundo Setor (as organizações empresariais)<sup>65</sup>. As organizações do terceiro setor representariam a reivindicação à participação no *policy-making process*, pois incorporam interesses coletivos. Essas organizações provocariam – no que Secchi aponta como ideal democrático de governança pública, o “aumento da legitimidade das ações governamentais, maior *accountability* e substituição da confrontação de preferências pela construção conjunta destas” (SECCHI, 2010, p. 93-94), o que indica uma nova forma de pactuação das políticas públicas por entre os atores e a sociedade.

Há ainda a categorias dos *Stakeholders*, que apresentam atores também diretamente interessados nas políticas em nas decisões governamentais. Rua (2009) destaca também os atores transnacionais, que atuam em escala global e interferem diretamente, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU), a Anistia Internacional etc.

Por fim, a dimensão de atores representa a dimensão que é basilar às políticas públicas: a ação direta e/ou indireta de atores na intervenção sobre problemas públicos, ou sobre problemas que afetem os interesses de algum indivíduo ou grupo com capacidade de influenciar o *policy-making process*.

---

<sup>64</sup> Por outro lado, tal heterogeneidade pode trazer benefícios, pois quando alguma política pública é destinada a áreas geográficas delimitadas, “a organização dos destinatários em torno de uma ação coletiva é mais provável, o que é positivo, pois os destinatários podem formar grupos de pressão ou uma rede de políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 92).

<sup>65</sup> Secchi enfatiza que um dos temas mais novos no campo das políticas públicas é o da Governança Pública (*public governance*), entendida como “modelo de interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas”. Tal caráter horizontal seria corroborado com a necessidade de pluralidade de ideias e participação de diferentes atores. Neste caso, a governança pública “efetiva-se com parcerias público-privadas, coordenação interorganizacional de implementação de políticas públicas”, mas especialmente, com “mecanismos participativos de deliberação e avaliação de políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 93-94).

As pessoas estão presentes em todo o processo: 1) os problemas públicos são enfrentados por elas; 2) os problemas públicos são percebidos por elas; 3) a subjetividade e a intersubjetividade estão presentes nas pessoas e entre as pessoas, respectivamente; 4) as políticas públicas são pensadas, elaboradas, consensuadas, pactuadas, executadas, monitoradas e avaliadas por pessoas. Tais pessoas possuem interesses próprios e de grupos aos quais estejam vinculados, assim como possuem visões distintas sobre todo o ciclo de políticas e são adeptas ou não à participação no processo em si.

Os Políticos são os responsáveis pela ação legítima de listar e ordenar os problemas públicos e as *issues* a serem enfrentados. Os Designados Politicamente possuem função estratégica, uma vez que a Administração Pública pode se utilizar destes para dispor de indivíduos capazes técnica e/ou politicamente no trato das políticas, tanto na formulação quanto na execução, ou em ambos. Os Burocratas são a base da administração pública, pois são eles que, na maioria das situações, são os que executam propriamente a política, sendo direta e indiretamente corresponsáveis pelo sucesso da política, assim como possuem contato direto com os destinatários das *policies*. Já os Juízes possuem papel fundamental, pois são os que dizem ou não se uma política pública é legítima no âmbito legal – se uma política não é amparada institucionalmente, ela não é uma política pública, mas uma ação interventiva não legitimada. Os Grupos de Interesse são parte constitutiva das diversas arenas políticas, uma vez que congregam atores com interesses semelhantes e, uma vez em grupo, procuram apresentar coesão entre seus associados para fortalecer sua capacidade de influenciar os *policymakers*. Os Partidos Políticos são também parte constitutiva do sistema político por representarem os interesses de parcelas da sociedade e representações sociais em torno de um programa ou posicionamento ideológico, influenciando a partir de suas bases. A Mídia também é um forte ator, por ser capaz de atuar junto à população e por ser a responsável por esta “saber” os problemas públicos e demandas urgentes a serem solucionadas – neste ponto, a qualidade e veracidade da informação influem diretamente sobre quem é usuário dos meios de comunicação. Os Destinatários das políticas públicas são aqueles para os quais as políticas foram criadas – as *policies* sempre são criadas visando a mudança de *status quo* de determinado indivíduo ou grupo de pessoas, ou de problemas/situações que os afetem. As Organizações do Terceiro Setor vêm atuando como agentes identificadores de problemas públicos, assim como na formulação, execução e avaliação de políticas públicas, sendo parte de legitimação social frente às mesmas. Pó fim, os *stakeholders* também vêm exercendo influência nas mais diversas formas por todo o processo de políticas públicas.

Trazendo os atores à dimensão do objeto de estudo, podemos apontar que os atores foram essenciais à formulação e execução da PNRS. Os Políticos, no caso os Prefeitos são diretamente responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos, assim como do planejamento de programas e ações voltadas ao mesmo. Os Designados Politicamente são atores estratégicos, pois muitos deles são diretores ou presidentes das empresas públicas e autarquias responsáveis pelo planejamento e execução da limpeza pública. Os Burocratas fazem parte da máquina administrativa que executa as políticas públicas envolvidas à PNRS. Já os Juízes são representados pela atuação do Poder Judiciário para garantir o cumprimento da referida Lei e de instrumentos e prazos. Os Grupos de Interesse são parte constitutiva da formulação e execução da PNRS, a exemplo das cooperativas de catadores, das empresas recicladoras, das empresas geradoras de resíduos, dos consumidores etc. Os Partidos Políticos tiveram papel fundamental na promoção da questão ambiental em 1989, no início da formulação da PNRS assim como nos anos 2000, quando também atuaram na reformulação da Agenda social no País. A Mídia também exerceu forte influência na PNRS, notadamente na construção da gestão dos resíduos como problema público e do lixo como valor socioeconômico, cultural e político. Os Destinatários das políticas públicas, no caso, a sociedade como um todo, também foi responsável por reorganizar as demandas e torná-las mais diretas, indicando a necessidade do tratamento dos resíduos, entendendo a urgência de saúde pública e ordenamento urbano. As Organizações do Terceiro Setor também vem exercendo papel fundamental como agentes que articulam atores em prol da gestão adequada dos resíduos e da coleta seletiva. Por fim, os *stakeholders* também vêm exercendo atuando no setor, notadamente quando há interesses envolvidos, a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que vem desenvolvendo estudos; de instituições sociais apoiadas por grandes empresas etc.

### 2.7.1 Modelos de relação e prevalência de atores

Após apresentadas algumas das características gerais dos atores, convém apontar aspectos comuns da forma como interagem e lutam por seus interesses. Para tanto, como auxílio, tem-se os modelos de Relação e Prevalência de Atores. Os modelos de relação são voltados à análise de como os atores interagem (conexões, coalizões, enfrentamentos etc.). Já os modelos de Prevalência recaem sobre como os atores fazem valer seus interesses no processo de política pública. Os modelos de Relação compreendem o Modelo Principal-Agente e o Modelo das Redes de Políticas Públicas. Os Modelos de Prevalência são o

Elitismo e o Pluralismo. Há ainda um modelo que consegue combinar aspectos de relação e prevalência, que é o Modelo de Triângulo de Ferro.

O Modelo Principal-Agente tem um viés racionalista e enfatiza “uma relação contratual entre dois tipos ideais de atores, o principal e o agente”. O principal é aquele que “contrata uma pessoa ou organização para que ela faça coisas em seu nome”. Já o agente “é a pessoa ou organização contratada pelo principal”. Nesta relação o problema encontra-se é na segurança de que “os interesses do principal seja efetivamente levados adiante pelo agente”, pois é evidente que interesses podem divergir, o que pode afetar na consecução das vontades do principal (SECCHI, 2010, p. 95). Um exemplo interessante são as relações cidadãos (principal) e políticos (agente); políticos (principal) e designados politicamente (agente); assim como designados politicamente (principal) e burocracia (agente). Há uma questão grave: o agente possui vantagens informativas em relação ao principal<sup>66</sup>, o que pode resultar em seleção adversa (*adverse selection*) ou risco moral (*moral hazard*). A seleção adversa compreende o risco corrido pelo principal na escolha errônea do agente, já o risco moral “é a possibilidade de o agente ludibriar o principal”. Para se evitar os problemas, a *accountability* nos processos é um indicativo em que “o principal deve estabelecer mecanismos de controle sobre a ação do agente e estruturas de incentivo e punições para estimulá-lo a cumprir as expectativas do principal” (SECCHI, 2010, p. 95-96).

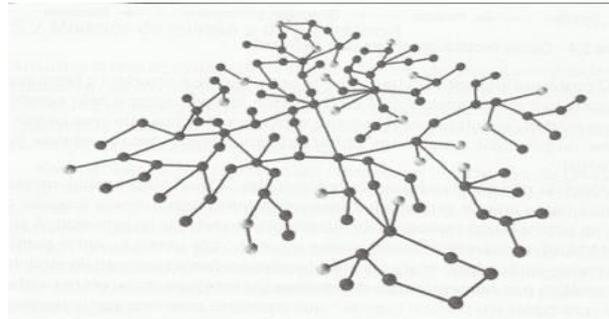
O Modelo de Redes de Políticas Públicas “é uma estrutura de interações predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas”, em que prevalecem interesses distintos e interdependentes entre os atores e a tentativa de resolução de problemas. Tais atores nas redes devem se sentir “motivados para debater e agir em torno de temas de interesse comum”. Entre as principais características das redes estão: a auto-organização e autonomia; interdependência entre atores; liberdade de entrada e saída de seus membros; controle e conhecimentos dispersos, relações informais e não-hierárquicas; e busca de interesses externos aos membros da rede. Alguns exemplos de redes são: as comunidades de políticas públicas<sup>67</sup> (*policy communities*); as redes temáticas (*issue networks*), que se formam em torno de questões comuns; e as comunidades epistêmicas (rede de pessoas geralmente ligadas à Academia). A representação de uma rede encontra-se na figura a seguir.

---

<sup>66</sup> Ver mais em SECCHI, 2010, p. 95.

<sup>67</sup> As Comunidades de políticas públicas são redes de atores, organizados em torno de uma área de políticas públicas, que se reconhecem reciprocamente e compartilham uma linguagem e um sistema de valor. Os atores possuem maior estabilidade e o ingresso de novos membros depende da apresentação de traços comuns dele em relação à rede (SECCHI, 2010, p. 97).

**Figura 10. Representação de uma rede**



Fonte: Secchi, 2010.

Os Modelos Elitistas entendem que há um predomínio de certas categorias de atores sobre outras. Existem diversas correntes sobre a questão elitista a exemplo das elites oligárquicas, as partidárias, as burocráticas, as elites que dominam partidos e a máquina estatal e por fim as elites capitalistas<sup>68</sup> (SECHI, 2010). O entendimento básico desta vertente é a descrença um tanto exagerada de que outras categorias de atores sejam incapazes de influenciar o processo decisório. Há certa recusa por essa vertente de que atores que não estão presentes nas elites consigam exercer influência de seus interesses no processo democrático. Pelo modelo elitista, Dye aponta que se supõe que o povo é apático e mal informado, enquanto que a elite “*actually shape mass opinion on policy questions more than masses shape elite opinion*”<sup>69</sup>. As políticas públicas são as preferências da elite<sup>70</sup> (DYE, 2013, p. 23). Harold Lasswell (1984), também possui algumas considerações sobre a influência das elites. O autor já destaca que pertencentes à Elite se utilizam de influência para conseguirem o que querem, já a Massa, atua como espectadora.

Os Modelos Pluralistas percebem a disputa política no conjunto de atores, ou seja, não há prevalência de atores, pois todos têm a capacidade de influência na comunidade política. Robert Dahl (1988) é um dos maiores expoentes da abordagem pluralista. Para o autor, os interesses de grupos e indivíduos estão incorridos do processo político, porém, os atores, “cada um, com seus recursos e suas capacidades organizativas, tem a possibilidade de influenciar o processo decisório e os resultados das políticas públicas”. Há de se levar em

<sup>68</sup> Secchi aponta os diversos autores que sustentam essas diferentes abordagens. Ver SECCHI, 2010, p. 98.

<sup>69</sup> Tradução livre: [a elite], na verdade, molda a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite.

<sup>70</sup> O modelo elitista se assemelha com as propostas dos modelos *Top-down*, em relação à implementação e com o modelo de teorias não-contingenciais sobre a participação. Os três modelos se complementam, pois entendem a participação popular como desprezível, já que as elites dominam o processo e entendem que o que é bom para elas é bom para o resto da população. Tal fato se reflete na implementação: o processo é de cima (elites) para baixo (massas). Ver mais em Dye (2013).

consideração a desigualdade na distribuição dos recursos (dinheiro, tempo, conhecimento, status social, carisma, habilidade de persuasão etc.) e a importância dos mesmos a cada tipo de arena, o que, desta forma, indica que “não há como prever, de antemão, que uma categoria de ator sempre terá vantagem objetiva sobre outras categorias” (SECCHI, 2010, p. 99). Contudo, a abordagem pluralista pode levar ao entendimento de que todos têm acesso ao processo decisório em algum momento se fazendo presentes, o que não é verdade. Nestes casos, deve-se ter sempre em dúvida o sistema político, muitas vezes desigual social, econômica e politicamente, o que indica a possibilidade de que atores não consigam levar adiante seus interesses. Dye entende a política como equilíbrio entre grupos, ou seja, “*public policy at any given time is the equilibrium reached in the group struggle*”. Tal equilíbrio, por outro lado, “*is determined by the relative influence of various interest groups*”. As mudanças na influência de qualquer grupo, podem resultar em mudanças nas políticas públicas e “*policy will move in the direction desired by the groups gaining influence and away from the desires of groups losing influence*” (DYE, 2013, p. 22)<sup>71</sup>.

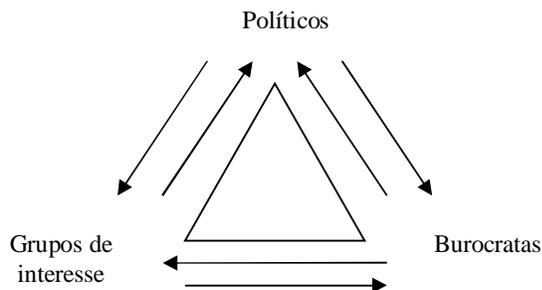
O Modelo dos Triângulos de Ferro combina aspectos de relação e de predomínio. Esse esquema aponta que a relação entre grupos de interesse, burocratas membros de agências governamentais e políticos “é considerada crucial na definição de políticas públicas nacionais”. O esquema<sup>72</sup> destaca um intercâmbio de favores em que “os grupos de interesse financiam as campanhas eleitorais dos políticos e, em troca, recebem uma legislação que os beneficiam”; já no caso entre políticos e burocratas, os atores políticos defendem aspectos orçamentários e políticos que garantam sobrevivência ou ampliação das agências e em troca, recebem dos burocratas a implementação de políticas públicas que atendam aos seus interesses; por fim, os grupos de interesse fazem *lobby* à administração pública em defesa de agências e, em troca, recebem destas últimas uma implementação mais favorável de regulamentações relacionadas aos interesses dos grupos. Secchi alerta que o triângulo de ferro é um esquema criticado por ser reducionista por retratar a realidade histórica americana, onde foi espelhada (SECCHI, 2010, p. 100). O modelo de Triângulos de Ferro pode ser visualizado na figura a seguir.

---

<sup>71</sup> Tradução livre do trecho: a política pública é, em qualquer momento no tempo, o equilíbrio alcançado na luta entre grupos. [...] [esse equilíbrio] é determinado pela influência relativa de cada grupo de interesse. [...] a política se orientará na direção desejada pelos grupos que ganham influência e se afastará das aspirações dos grupos que perdem influência.

<sup>72</sup> Ver o esquema completo em SECCHI, 2010, p. 100.

**Figura 11. Triângulo de Ferro**



Fonte: Secchi, 2010.

Em uma tentativa de resumir as tipologias de atores, estes se comportam de forma que utilizam recursos de poder. Tais recursos envolvem aspectos monetários, sociais, políticos, *status* etc. Envolvem elementos que “sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública” (RUA, 2009, p. 44). Os atores procuram agir racionalmente, otimizando seus interesses.

Trazendo estes modelos para o objeto de estudo, convém citar alguns pontos. A relação principal agente configura uma relação de poder, hierárquica em que há clara divisão entre o formulador e o executor. É um tipo de relação claramente empreendida pela PNRS, quando se refere às empresas doadoras e às cooperativas de catadores. As empresas formulam editais à revelia das cooperativas e depois exigem que elas cumpram o que não podem cumprir, assim como doam materiais com pouco valor às cooperativas.

O modelo das redes é inovador em muitas políticas públicas brasileiras. Na PNRS, a princípio, ele existe. Há a necessidade de cooperação a atuação organizada e coletiva entre atores e instituições na execução da política. São indicados instrumentos com vistas a essa organização e à promoção da ação coletiva.

O elitismo é útil para entender a PNRS em seu início em 1989, quando as grandes empresas geradoras de resíduos exerceram forte *lobby* e foram capazes de influenciar o processo decisório. Ressalte-se que este não foi o único motivo, mas que trouxe impacto à arena. Os custos pesaram a tais empresas, que se estruturaram a fim de não assumi-los.

Por outro lado, em outro momento, o pluralismo é mais indicado à PNRS: o momento em que ela retorna ao debate político nos anos 2000. Neste momento, há vários grupos disputando poder; não há uma prevalência óbvia, como houve em 1989. Outros atores estavam agora mais organizados e estruturados socioeconômica e político-institucionalmente. Já não estavam mais vendo os outros atores participarem do jogo político, muito pelo

contrário; a exemplo do Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis (MNCR), organizado em 2001 e que atuou fortemente na PNRS e de muitas outras cooperativas que estavam atentas ao que era decidido.

O modelo de triângulos de ferro é útil para entender a necessidade de políticos, designados politicamente e burocratas estarem em sintonia no que toca a formulação e a execução das políticas. No caso da PNRS isto é essencial: como pode a União regular uma norma geral sem observar as características dos Estados da Federação e dos municípios? – é necessário o consenso sobre o que pode ser pedido e o que pode ser oferecido. Por exemplo, a União não pode demandar a generalização de sistemas de coleta seletiva em todos os municípios se existem alguns destes que não têm volume o suficiente para instalar um CTR – neste caso, é preciso oferecer uma base de instrumentos (no caso, a possibilidade de consórcios públicos) para que tais municípios não fiquem na ilegalidade. Outro exemplo: como pode um município regulamentar um plano de gestão de resíduos sem ao menos chamar à mesa de negociações o titular de serviços públicos de limpeza urbana, seja o serviço executado por empresa pública ou por empresa privada? Mais um exemplo: como se pode criar todo um sistema de gestão adequado de resíduos sem o titular dos serviços de limpeza pública não se articular com demais atores, a exemplo de associações de moradores, cooperativas de catadores, centros comerciais etc.? Estes são exemplos do triângulo de ferro.

## 2.8 A dimensão comportamental: estilos de políticas públicas

Os estilos de políticas públicas constituem “procedimentos operacionais padrão de elaborar e implementar políticas”, ou seja, um estilo é uma maneira de conduzir determinado processo. As políticas públicas podem ser implementadas e conduzidas sob as mais variadas formas: autocrática/democrática, por premiações/coações etc. Os estilos podem ser próprios do *policymaker*, ou “herdados da gestão”, ou se apresentarem como efeito do tratamento do problema ou da política existente. Deve-se estar atento ao fato de não haver “liberdade plena” à escolha de um determinado estilo de condução. Todavia, considera-se também que certa “cristalização de um estilo”, seja de um ator específico, de um grupo ou instituição social, provoca certamente “efeitos muito práticos da gestão das políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 107), ou seja, o processo inteiro pode sofrer influência pela forma (estilo) de quem coordena.

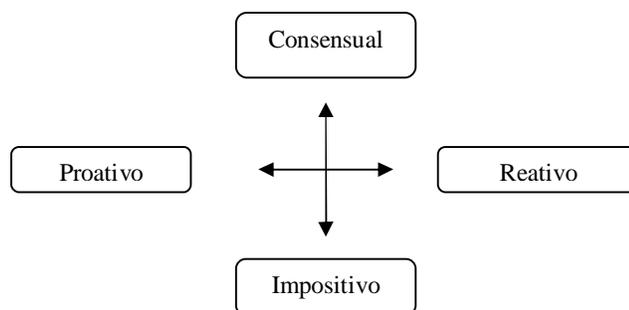
A partir da indagação – os atores políticos são livres para escolher um estilo de política pública? – surgem duas hipóteses: a de que possui liberdade e a de que não possui.

Caso a resposta seja positiva, a análise dos estilos recai sobre a escolha do melhor método, aquele que potencialize a resolução do problema ou que atenda a “valores básicos da arena política em questão (equidade, eficiência, flexibilidade etc.)”. Caso a resposta seja negativa, a análise se reorienta ao entendimento das determinantes de um estilo: as arenas ou o setor de intervenção; as culturas e as Instituições ou padrões próprios a cada ator; ou se o *policy cycle* possui estilos próprios que se “adaptam” a cada fase etc. (SECCHI, 2010, p. 107-108). Percebe-se também que a primeira tem uma essência mais técnica, enquanto que a segunda, um caráter mais político, ainda que possam mesclar os dois aspectos.

A análise da dimensão comportamental auxilia tanto no estudo descritivo, quanto no prescritivo. Podem-se comparar casos para visualizar políticas, seus problemas/falhas de condução, apontando erros e acertos, sugerindo mudanças ou não em certos aspectos. Alguns esquemas analíticos são empregados objetivando simplificar a análise de estilos, como será exposto a seguir.

Uma das tipologias é a de Richardson, Gustafsson e Jordam, que distinguem os diferentes estilos predominantes de acordo com: 1) a abordagem na resolução de problemas (de proativo a reativo); 2) a relação entre atores governamentais e a atores sociais (consensual a impositivo). Desta forma, existem diversos estilos de implementação. O esquema dos autores está representado na figura a seguir.

**Figura 12. Estilos de Políticas Públicas a partir da Teoria de Richardson, Gustafsson e Jordan**



Fonte: Secchi, 2010.

O eixo Proativo-Reativo contempla a distinção entre o Racionalismo e o Incrementalismo. O estilo proativo aponta para a racionalidade, indicando objetivos claros e se pauta nas ações de solução. O estilo reativo se orienta pelo Incrementalismo, onde se volta aos obstáculos políticos e institucionais, além da perspectiva de possibilidade concreta de mudança da realidade. Secchi destaca a prevalência da lógica gerencial por trás dos estilos

proativos, onde “os objetivos são previamente fixados, e então parte-se para uma análise do ambiente, a fim de lapidar aqueles objetivos racionalmente estabelecidos”, e trazer uma significativa mudança da realidade. Por outro lado, por trás dos estilos reativos erguem-se uma lógica política, analisando-se primeiramente o ambiente, os meios disponíveis e os obstáculos para posteriormente definir objetivos mais concretos, o que aponta que a formulação e implementação de uma política não são oriundas das intenções dos *policymakers* (como na visão proativa), mas reflexos de pressões políticas que desestabilizam as respostas dadas às pressões (SECCHI, 2010, p. 109). Por fim, os entrelaçamentos existentes com as correntes racionalista e incrementalista são bem nítidos. No sentido racional, pelo fato de se seguir certa ordem lógica, iniciada a partir de problema, em que se “criam” soluções mais palpáveis por meio do prévio estabelecimento dos problemas; no sentido incremental, por se levar em consideração aspectos que fogem à racionalidade e que influenciam nas políticas.

O segundo eixo, o Consensual-Impositivo, se relaciona à participação de mais atores no *policy-making process*. Há dois eixos, o estilo impositivo, em que os protagonistas do processo desse processo têm preferência pela tomada de decisão autônoma, ainda que com opositores, caracterizando um estilo centralizador. O segundo eixo é o estilo consensual, em que os atores procuram equacionar suas posições em um processo aberto, facilitando a participação de mais atores (SECCHI, 2010). A interseção entre os dois eixos apresenta um mapa de estilos, permitindo outras análises comparativas. Paralelamente, outras tipologias também podem ser aplicadas à análise do estilo: os modelos *top-down* e *bottom-up*; os modelos racionais e o incremental; além do *Garbage Can*. Tais modelos apresentam aspectos consideráveis ao estilo.

Secchi ressalta que a participação pode acontecer ao longo do ciclo de políticas públicas, ficando, por exemplo, restrita ao momento de busca de soluções ou ser ampliada ao momento da decisão formal, assim como ao longo da implementação ou avaliação (SECCHI, 2010), ou seja: por todo o ciclo, a abertura à participação e a sua efetivação em si, pode ocorrer em menor ou maior grau.

A participação no *policy cycle* é fundamental não só à questão de se obter uma política coerente que não padeça da incorporação de interesses subversivos de grupos de pressão, mas que venha a solucionar o problema e que observe as variáveis sob diferentes prismas participativos, trazendo maior grau de legitimidade, justiça social e eficácia. Acima de tudo, a participação representa o início do processo e o sustentáculo à pactuação da política pública por todos os atores, atentando-se às mudanças transformadoras na realidade social, com o

horizonte do senso da responsabilidade compartilhada e cogestão. Contudo, há de se considerar que a participação é uma questão complexa, que vai além do plano político. Ela alcança a esfera social, economia, geográfica, assim com a dimensão temporal.

As políticas públicas não necessariamente seguirão estes eixos, mas fluem por entre esses eixos. Em um sentido ideal, as políticas deveriam ser criadas com base da proatividade e consenso. Tal perspectiva representa a capacidade, não só do *policymaker*, mas de todos os atores – dentro da rede e da arena – de perceber problemas e elevá-las a *issues*, publicizando-as para a Agenda, sendo também capazes de apresentar coesão e organização suficientes para a ação coordenada que traga legitimidade ao processo de formulação, criando políticas mais sólidas em conteúdo, escopo e execução.

Mas há a contrapartida: em muitas vezes ocorre que *policymakers* atuam de forma a atuar sobre o que já existe, em grande parte, de forma paliativa e impositivamente. Como há uma objetividade sobre o que se conhece, não há inovação no que se referem a novos problemas, novos arranjos, novas soluções, pelo fato de que se prevalecem os ajustes necessários à estabilidade do sistema político. Nota-se na convergência dos eixos Impositivo-Reativo a necessidade de se evitar a culpa pela decisão tomada, procedendo-se ao *blame shifting*

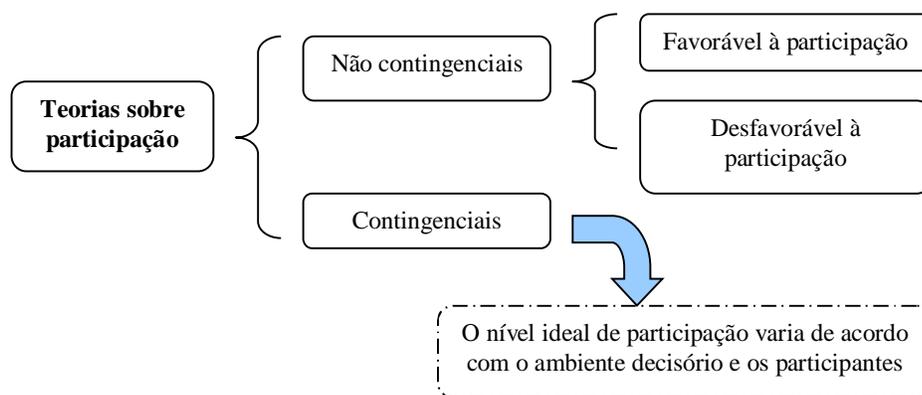
Não se quer dizer atuar reativamente seja negativo: muito pelo contrário, até mesmo pela exposição de Lindblom. O Incrementalismo é uma abordagem interessante, mas que não pode ser a única a ser referência às políticas públicas. As políticas públicas precisam de ajustes, mas muitas vezes precisam ser totalmente refeitas. Já o estilo Impositivo pode ser apropriado para situações em que seja necessário fazer frente a atores resistentes, principalmente em políticas que reorganizem as forças políticas e o poder.

Um exemplo dado está no objeto deste trabalho. A PNRS mescla os quatro eixos. Ela é Proativa por atuar frente a diferentes problemas – como a saúde pública, os resíduos sólidos, a desigualdade social, o desamparo aos catadores etc. – por várias bases (político-institucional e socioeconômica). Mas também é Reativa, pois é uma política incrementada inicialmente desde 1989 e que, desde então, vem sendo sistematicamente ajustada em intervalos temporais de longo prazo, tendo como base consulta a planos municipais. Por outro lado, a PNRS é Consensual por agregar diferentes interesses de diversos atores, trazendo-os ao debate para que fossem definidas as responsabilidades e deveres de cada um. Por fim, para garantir que as responsabilidades e deveres sejam exercidos, a PNRS possui um caráter Impositivo, obrigando atores e determinando regras e prazos. Para um problema tão complexo é preciso ser proativo, mas paralelamente é preciso ser reativo às bases já existentes e ajustando pontos

necessários à sobrevivência da política. Por outro lado, necessita-se o consenso entre objetivos, processos e atores em prol de uma política que não se perca pelo caminho e que seja capaz de se estruturar por longo prazo. Por fim, para ajustar tantos interesses e forças políticas de diversos atores em uma política pública que reorganiza essas forças e interesses, é preciso, em muitos casos, certa dose do caráter impositivo.

Há também uma segunda abordagem na análise dos estilos. Esta abordagem procura distinguir as teorias sobre participação em duas correntes: as Correntes Contingenciais e as Correntes Não-Contingenciais. As contingenciais apontam que “o nível ideal de participação (maior ou menor) depende de variáveis ambientais (por exemplo, maturidade dos participantes, tipo de decisões em mãos, urgência)”. Por outro lado, as teorias não contingenciais “defendem ou desprezam o valor da participação por princípios éticos”; uns defendem salientando o valor da participação em si; uns desprezam pelo fato de que nem todos possuem capacidade para discernir fatos, o que desvirtuaria a participação com vieses políticos, afetando decisões que deveriam ser técnicas (SECCHI, 2010, p. 112-113). Estas teorias podem ser mais bem visualizadas no esquema a seguir.

**Figura 13. Teorias Contingenciais e Não Contingenciais sobre Participação.**



Fonte: Secchi, 2010.

As teorias contingenciais não apresentam tantos pontos para análise, pois situa a dinamicidade dos atores e do ambiente político. Já as teorias não contingenciais apresentam questões mais interessantes de análise. Para autores favoráveis à participação, como Habermas, que situa a legitimidade de uma ordem política como produzida por processos deliberativos da formação política da opinião e da vontade (HABERMAS, 1997). A participação é condição necessária à legitimação de políticas públicas – se a política é para o

público e ele não está presente, onde estará o “público” das políticas “públicas”? Ainda em Habermas, este aponta que a política deliberativa

Obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação de opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante (HABERMAS, 1997, p. 28).

No outro lado desta mesma corrente não contingencial, estão os autores que são contrários à participação ampla em processos decisórios, a exemplo de Schumpeter. Este autor situa o bem comum como ficção, uma vez que pressupõe as decisões consideradas democraticamente legítimas como a possibilidade de todo o povo puder concordar ou ser levado a concordar por força de argumentos racionais (SCHUMPETER, 1975, p. 251). O autor também aponta a existência de indivíduos racionais como outra ficção. Seu ceticismo questiona ao povo quanto a possuir indivíduos capazes de conduzir e justificar suas ações autônoma e racionalmente. A Democracia seria o arranjo institucional em que indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma disputa competitiva pelo voto popular (SCHUMPETER, 1975, p. 269), ao mesmo tempo em que ela seria a oportunidade que o povo tem para aceitar ou recusar os homens que os governam. Por não possuir racionalidade e coesão de indivíduos autointeressados, às massas, no que se refere à participação política, somente seria permitido a escolha das elites políticas (1975, p. 284-285).

Pelo exposto, fica evidente que a participação democrática no processo decisório e na formulação de políticas públicas tem a ver novamente com a dicotomia entre o político e o técnico. Habermas enfatiza a importância do primeiro, já Schumpeter o segundo. Para Habermas a participação política é a essência do processo democrático e parte constitutiva de políticas. Para Schumpeter, a falta de conhecimento das massas é a base para que esta se abstenha da participação política.

Trazendo as duas teorias acima ao objeto de estudo, percebe-se que a participação foi vista como negativa no momento da formulação da PNRS, em 1989 e posteriormente como positiva na sua segunda formulação nos anos 2000. Na década de 80 a participação do consumidor e de movimentos de catadores não era vista como essencial, por estes não serem considerados como aptos a participarem na construção de uma política pública. Já nos anos 2000 o quadro se inverteu: a participação do consumidor tornou-se estratégica pelo fato de a gestão dos resíduos sólidos começar por ele; afinal é o consumidor quem separa, em casa, aquilo que procederá ou não para reaproveitamento. No caso dos catadores, estes foram

elevados à condição de parceiros estratégicos na gestão compartilhada, por serem os que mais têm contato com a segregação direta de materiais passíveis a reciclagem ou não. Interessante notar é que quando se percebeu uma “função” para estes atores, eles passaram a ser estratégicos. O curioso é que estas funções já eram realizadas por estes atores – o fato é que quando foi percebido que estas funções seriam capazes de trazer retornos a outrem, tais funções foram elevadas à categoria de “estratégica”.

O que tanto os dois modelos da dimensão comportamental situam é que a participação é dinâmica e pode ser entendida sob os mais diferentes aspectos, o que dá margem para que autores venham a se posicionar favorável ou contrária à mesma. O que não impede, por outro lado, que se assuma o posicionamento da Habermas: a de que a participação pública deve ser institucionalizada e garantida por normas e regras densas, que transformem a cultura política para o âmbito participativo e consensual.

## 2.9 O modelo sistêmico de Easton

O modelo de David Easton, mais conhecido como Modelo Sistêmico, é pautado na Teoria de Sistemas. Este modelo, segundo Rua,

identifica as dimensões significativas do ambiente que geram as demandas para o sistema político e as características significativas do sistema político que o capacitam a transformar demandas em decisões e políticas públicas e, ao mesmo tempo, preservar sua estabilidade; e procura explicar como os inputs ambientais afetam o conteúdo da política pública, como as características do sistema político afetam o conteúdo da política pública, e como a política pública afeta, através de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político (RUA, 2009, p. 34).

Desta forma, por envolver praticamente as cinco dimensões apontadas anteriormente, optou-se por neste trabalho, destacar separadamente o Modelo Sistêmico de Easton. Neste modelo, as políticas públicas são respostas do ambiente, este vai além do ambiente político em si; compreendem os ambientes institucionais, econômicos, sociais, ambientais, transnacionais etc. Nesse ambiente, as estruturas estão interconectadas e inter-relacionadas onde também há alocação de valores. Para melhor visualização do modelo, observe a figura a seguir, que apresenta o modelo original de Easton, com a incorporação dos sistemas Internacional e Nacional, propostos por Rua (2009).

Figura 14. O Modelo Sistêmico de Easton



Fonte: adaptado de Easton 1968 e RUA, 2009.

As forças (demandas e apoio) que afetam o sistema político compreendem os *inputs*, que são qualquer acontecimento externo ao sistema “que altera, modifica ou afeta o sistema de alguma maneira” (EASTON, 1968, p. 155). Já o ambiente é “qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político”, e os *outputs* são as alocações imperativas de valores do sistema, expressas nas decisões e políticas públicas (RUA, 2009).

As demandas podem ser reivindicações por bens e serviços ou demandas por participação no sistema político; já os apoios não necessariamente estão vinculados a cada demanda ou política específica. Os apoios podem ser ativos ou passivos e afirmativos ou negativos. Os apoios ativos se referem aos atos conscientes e deliberados, enquanto que os apoios passivos não exigem esforço especial por parte dos atores envolvidos, sendo também resultado de conformidade obtida. Já os apoios afirmativos se expressam na legitimação e credibilidade. Por outro lado, os apoios negativos se expressam na negação da legitimidade (RUA, 2009). Os *inputs* de demanda não estão restritos ao ambiente doméstico: podem ser também advindos do plano internacional. Entre os subsistemas presentes nos apoios e demandas estão os subsistemas econômico, social, cultural, político, ambiental etc.

Um terceiro aspecto desse modelo sistêmico está nos *withinputs*, que expressa demanda e apoio, se apresentando como “coisas que acontecem dentro de um sistema” e que se refletem “através dos *inputs* dos membros de um sistema” (EASTON, 1968, p. 155). Os *withinputs* distinguem-se dos *inputs* por serem “provenientes do próprio sistema político: dos

agentes do Executivo (ministros, burocratas, tecnocratas etc.), dos parlamentares, dos governadores de Estado, do Judiciário” (RUA, 2009).

No conceito desenvolvido por Easton, os outputs são as consequências dos acontecimentos que atuam sobre o ambiente (EASTON, 1968, p. 171). Sob a ótica dos sistemas, as políticas públicas geram *outputs* e *incomes*. Para Rua, “o produto final – frequentemente denominado *output* – é sempre uma saída direta, **objetivamente constatável** da operação de um sistema”. Por outro, os efeitos, denominados *outcomes*, são as consequências geradas pelo processo de intervenção, estando “diretamente relacionado com o produto final [...] e sempre expressa uma mudança em uma situação preexistente” (RUA, 2009, p. 115, grifo nosso).

As políticas públicas compreendem a materialização de interferência em determinada realidade, por meio de processos que buscam gerar produtos cujos objetivos são o de produzir efeitos transformadores na realidade. São por meio dos produtos que surgem ou não os efeitos esperados. Ou seja, tanto os produtos quanto os efeitos são previsíveis e constatáveis. Os efeitos podem ser positivos (que se pretende desencadear) ou negativos (que se deve mitigar).

Por outro lado, um conceito de difícil precisão é o de impacto. Rua destaca que os impactos podem ser previsíveis ou não, pois “não se relacionam diretamente com o produto ou a causa”<sup>73</sup>. Devido à essa relação indireta e mediada, suscetível a diversas interveniências, os impactos podem ser positivos e negativos e ainda “podem variar no tempo e na intensidade e podem se espalhar por áreas muito diferentes daquele em que ocorreu a intervenção” (RUA, 2009, p. 116). Rua oferece como exemplo:

vacinas aplicadas, que podem ter como efeito crianças imunizadas, podem gerar impactos como uma redução dos gastos do sistema de saúde com o tratamento das doenças (que foram evitadas); uma redução da repetência e da evasão escolar por ter sido evitada a perda de dias letivos pelas crianças; uma redução das faltas das mães ao trabalho evitando a perda de renda das famílias etc. (RUA, 2009, p. 116).

Por conta disso, os impactos, que são mais amplos e capazes de mudanças transformadoras na realidade, não podem ser considerados como objetivo direto de uma política pública, mas apenas como expectativas. Rua (2009) destaca que os gestores têm baixo grau de governabilidade sobre tais impactos; ao mesmo tempo em que não há uma evidenciação da cadeia causal entre a intervenção, seu(s) produto(s), seu(s) efeito(s) e os

---

<sup>73</sup> A autora destaca que a relação é mediada pelos efeitos e pode sofrer múltiplas interveniências do ambiente em que se realizou a intervenção (RUA, 2009, p.116).

impactos; além de que os diversos fatores envolvidos às políticas dificultam a identificação e mensuração clara dos impactos.

Apesar de ser amplo e complexo, há de se ter em conta algumas limitações do modelo sistêmico. Há uma redução lógica dos processos. Crises, interesses e manipulações podem não ser considerados no modelo em si, por isso, devem ser inclusos. Em segundo, o modelo não observa a dinâmica da tomada de decisões: o conceito de caixa-preta (interior do sistema político) é bem útil para exemplificar essa desconsideração. Em terceiro, os processos dentro da caixa-preta são objeto da ação política, tópico que o modelo também desconsidera e que deve ser levado em consideração. Rúa também ressalta o perigo da reificação do modelo, assumindo um viés conspiratório “que não encontra amparo em evidências empíricas e em nada contribui para explicar consistentemente as políticas públicas” (RUA, 2009, p. 36). Ou seja, o modelo conseguiria identificar os *inputs*, *outputs* e *withinputs*, mas se esgotaria no momento de explicação das políticas.

O modelo de Easton em si, para analisar uma política pública é insuficiente. Entretanto, fornece bases para o entendimento de tudo aquilo que é demandado e que é apoiado positiva ou negativamente, ativa ou passivamente ao sistema político. Dentro deste sistema há outras demandas e apoios que catalisam ou paralisam todo o debate, o consenso e conflitos políticos. Este sistema processará os fluxos recebidos e “produzirá” o produto final. Este produto final terá as características da correlação de demandas e apoios, em paralelo aos sistemas nacional e internacional e será testado efetivamente, tendo, a partir daí, *feedback* sobre o que foi produzido.

Por outro lado, o modelo de Easton traz a consideração sobre os impactos. Geralmente, a produção de políticas públicas é direcionada na prospecção de produtos e efeitos, particularmente efeitos. Estes últimos ocupam boa parte da análise dos *policymakers* por estes visualizarem, como apontado por Easton, indutores de maior alcance que o produto final. Trazendo para o caso da PNRS, seu produto final é a gestão adequada de RSU. Seus efeitos são decorrências dessa gestão adequada. Não é especulação pensar que os formuladores da PNRS objetivaram a redução de doenças decorrentes da não-exposição aos resíduos, o aumento da renda de cooperativas, o aumento da cadeia produtiva da reciclagem, o maior grau de absorção e recuperação dos materiais, a aplicação de tecnologia de ponta, dentre outras considerações. Não obstante, alguns impactos foram previstos a exemplo, da perda de trabalho e ocupação dos catadores que trabalham em lixões, do aumento de auxílio governamental a esses trabalhadores que foram arrancados de seus locais de trabalho etc. esta questão sobre o modelo de Easton será analisada mais à frente.

## 2.10 Metodologia a ser aplicada à Análise das Políticas Públicas

A partir deste referencial teórico de políticas públicas com base em 5 categorias analíticas: Conteúdo (tipologias), Tempo (ciclo), Espaço (instituições), Atores e Comportamento (estilos de implementação), se procede, no próximo capítulo, à análise dos contextos social, econômico, político e histórico em que foram criadas as principais políticas públicas ambientais no período 1930-2010. A preferência pelo período destacado deu-se pelo fato de que somente a partir da década de 1930, foram criadas Instituições mais sólidas no campo ambiental.

O período escolhido (1930-2010) procura demonstrar a passagem na construção de políticas públicas ambientais, inicialmente marcadas pela regulação sobre o uso dos recursos naturais, identificando o nacionalismo de Vargas; para, em seguida, serem relegadas à posição de coadjuvantes em pontos setoriais e estimuladoras de atividades econômicas nos governos JK e posteriormente nos governos militares, sendo que, no período do regime militar, apresenta-se a nítida contrariedade das políticas ambientais, reflexo do ambiente político.

Chegando ao período democrático, as políticas ambientais assumem uma posição mais “política” e institucional, em que são criadas políticas nacionais e instituições em diversos campos, devido ao avanço na discussão ambiental e aos acordos internacionais assinados; e por fim, destaca-se, na transição no governo FHC-Lula, a incorporação da inclusão social, principalmente por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Tal ponto indica que as mudanças do ambiente institucional, político e socioeconômico afetaram também o corpo das políticas.

Procura-se indicar os aspectos fundamentais de ruptura e continuidade que influenciaram, primeiramente, no conteúdo e em segundo, na pactuação das políticas ao longo de sua criação pelos atores políticos.

As políticas públicas são produtos históricos do momento em que foram pensadas, elaboradas, implementadas e pactuadas. No caso das políticas ambientais, percebem-se alguns aspectos básicos que evoluíram em cada época pesquisada. Alguns aspectos são de continuidade e que saem e voltam em políticas, como a imposição unilateral sobre o meio ambiente; o entendimento do uso desenfreado dos recursos naturais e na crença da inegotabilidade dos mesmos, perpassando a construção das políticas públicas.

Outros aspectos, todavia, que surgiram nessas políticas se apresentam a cada elaboração de nova política: a regulação; o economicidade; o utilitarismo da natureza a

serviço dos seres humanos. Já outros aspectos são de ruptura em sentido de inovação (em cada época): os primeiros sinais de preocupação com a qualidade de vida, indicadas com o aumento da poluição; os momentos iniciais em que as negociações internacionais adentraram nas legislações nacionais; a construção conjunta de várias políticas; a absorção da educação; a gestão compartilhada; a mudança da agenda social e a introdução das mesmas nas políticas públicas etc.

Por fim, é destacado, do começo ao fim do próximo capítulo, o processo de pactuação de políticas públicas. Tal processo compreende que as políticas públicas devem ser pensadas, elaboradas, percebidas<sup>74</sup>, implementadas, executadas e avaliadas conjuntamente pelos atores políticos, governamentais e não governamentais, da arena política, com o apoio de Instituições e espaços de negociação política abertos e estimulados à participação. Tal processo é nítido inicialmente no período Vargas, em que o povo “aparece” pela primeira vez na arena política. Desaparece nos governos militares e é retomado no período democrático. O maior exemplo dessa retomada é a partir do Plano Real, no governo Itamar Franco.

Por conta disso, no próximo capítulo, a principal tipologia de Conteúdo a servir de guia norteador é a Tipologia de Lowi, em que se procura trazer as arenas políticas de cada período e as políticas influenciadas por essas arenas. Paralelamente, as outras tipologias de Conteúdo também são utilizadas, devido ao esgotamento da tipologia de Lowi, para trazer o máximo de compreensão sobre os aspectos políticos do momento.

Quanto à dimensão de Tempo, dá-se maior ênfase à forma como os problemas públicos de cada época foram identificados como “públicos” e posteriormente “tratados” por meio das políticas públicas. Os maiores “problemas públicos” notadamente eram a inflação e o crescimento econômico, como será exposto a seguir. Cada uma dos governos entendeu-os em determinada forma, porém aplicaram medidas parecidas – o crescimento como remediador de todos os problemas. Neste ponto, atenção para aspectos de Racionalismo e Incrementalismo apontados na tipologia do ciclo de políticas públicas.

Na dimensão do espaço, a ênfase do próximo capítulo recai na cultura política e graus de democratização. Atenção para as instituições e coesão dos grupos políticos, que afetam a construção das políticas, assim como o espaço democrático na participação e contestação

---

<sup>74</sup> As políticas públicas são altamente subjetivas e, como apontado anteriormente, elas padecem do processo de intersubjetividade dos atores, ou seja, ainda que sejam pensadas pelo maior número de atores políticos conjuntamente, corre-se o risco de que as mesmas não sejam percebidas da mesma forma. Tal processo é percebido no caso dos impactos, apresentado por Rua (2009), em que uma determinada política pode trazer possibilidades não previstas. Um exemplo nítido a ser apontado no próximo capítulo está nas diferenças das políticas econômicas de Collor e FHC, respectivamente, o Plano Collor e o Real, em que enquanto a primeira pegou a todos de surpresa e não houve apoio e pactuação; na segunda, com maior informação e tempo de assimilação, o plano Real foi percebido e pactuado, daí o sucesso do plano econômico.

pública. Destaque para o antagonismo apresentado pelos governos militares em comparação aos governos democráticos.

No campo dos atores, a ênfase é destinada aos atores políticos governamentais, notadamente pelo fato de que até a reabertura do período democrático (1988 em diante), o controle das políticas e o grau de influência eram maiores para os atores ligados ao governo. Contudo, são ressaltados momentos em que atores não-governamentais foram essenciais à construção de políticas públicas. No período democrático, especialmente a partir do governo FHC e posteriormente com Lula, aparecem as redes de políticas públicas, sejam por semelhança em assuntos, sejam por semelhança dos interesses.

Na dimensão comportamental, a tipologia a ser frequentemente empregada é a de estilos políticos de Richadson, Gustafsson e Jordan. Destaque para o antagonismo impositivo e consensual nos diferentes governos brasileiros. Por fim, aspectos da análise de sistemas de Easton aparecem constantemente por todo o próximo capítulo.

O capítulo a seguir tem a finalidade de articular a economia e política brasileira em relação à evolução da questão ambiental no Brasil. Empreende-se o estudo das condicionantes históricas, políticas e socioeconômicas que permitiram a inserção da questão ambiental nas Agendas Política, Formal e da Mídia e como essa temática vem se desenvolvendo, indicando aspectos que condicionaram temas “ambientais” como problemas públicos.

### 3 A QUESTÃO AMBIENTAL EM PARALELO À ECONOMIA E POLÍTICA BRASILEIRA

Qualquer análise sobre a “evolução” da Política Ambiental brasileira é sempre um empreendimento ambicioso. Primeiramente, por se questionar a dita evolução sobre uma política que não foi, até a segunda metade da década de 1990, planejada, e em segundo, por a mesma nem sempre ter sido adequada à realidade, porém na maioria das vezes, consequência de conjunturas externas e internas. Neste sentido, analisar qualquer política ambiental requer um esforço de assimilação e reconstrução do momento histórico, em que a cisão entre diversos interesses e condicionantes tanto políticas quanto socioeconômicas e institucionais afetaram direta e indiretamente a elaboração dessa política ambiental<sup>75</sup>.

As políticas voltadas ao campo ambiental sempre padeceram das discontinuidades e incongruências do pensamento econômico e político brasileiro, em que a política econômica resolveria todos os problemas bastando uma intervenção Estatal. Ao mesmo tempo, contornos políticos apresentaram-se como fatores decisivos sobre a possibilidade ou não de uma política ambiental, pois a questão ambiental, por muitas décadas foi considerada “baixa política”, sempre relegada na agenda. Isto pode ser percebido em diversos momentos da história e política brasileira, em que não há margem ao debate da questão ambiental, o que parece indicar espaços entre momentos históricos em que as políticas de cunho ambiental são institucionalizadas até a próxima abertura que permita uma nova discussão.

As mediações desses processos históricos precisam ser consideradas na análise em que se tenta trazer luz aos problemas investigados. Nenhuma ideia é apreendida sem os contextos que a fizeram ser pensada. Diversas lentes precisam ser ajustadas para compreender as diversas realidades que o(s) objeto(s) oferece(m). Entretanto, não é a tentativa de se explorar a prática cartesiana de recorte de determinado problema em pequenas partes com o intuito de facilitar sua análise. Muito pelo contrário: faz-se uma tentativa de se alcançar as condicionantes, em múltiplas lentes convergentes, para apresentar respostas que não sejam conflitantes, quando consideradas em outros contextos, procedendo-se à robustez da análise.

Isto posto, tem-se como objetivo deste capítulo apresentar e contextualizar a evolução dos cenários em que se desenvolveram algumas das principais políticas públicas ambientais e demais propostas voltadas ao desenvolvimento sustentável, à gestão de resíduos sólidos, à

---

<sup>75</sup> Bursztyń e Persegona (2008), apresentam uma recuperação histórica, tanto no Brasil quanto no mundo, dos principais marcos ambientais, a exemplo de leis, eventos, acidentes, obras acadêmicas e jornalísticas etc.

coleta seletiva e inclusão de catadores de recicláveis. Parte-se do pressuposto de que qualquer política pública surge a partir de três bases: demanda social; pressão de atores governamentais e não-governamentais e ajustes de conflitos políticos; e por fim, de conjunturas históricas, em nível macro e micro, em diferentes aspectos (econômico, político, ambiental etc.), tanto doméstico, quanto internacional.

Como guias norteadores desta (re)construção da evolução de aspectos da política ambiental no Brasil, temos a economia e a política brasileira, em contextos nacional e internacional. Tais guias foram escolhidos pela capacidade que possuem para correlacionar, concomitantemente, diversos campos do saber, potencializando uma síntese capaz de identificar determinadas conjunturas-chave à decisão política que permitiram ou não, em dado momento, a abertura e/ou a inserção da questão ambiental na agenda governamental.

Esta concepção é corroborada por Celina Souza ao afirmar que ao se tentar apreender definições de políticas públicas, mesmo nas mais minimalistas, o foco é sempre guiado para o *locus* onde “os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolveram, isto é, os governos”. Por tal entendimento, as definições de políticas públicas assumem “uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam”, ainda que diferenças sobre uma possível relevância relativa de cada um desses fatores sejam questionadas (SOUZA, 2006, p. 25).

As políticas ambientais brasileiras sempre estiveram atreladas a aspectos econômicos, políticos e governamentais<sup>76</sup>, mas nem sempre nos próprios aspectos ambientais. Parece confuso pensar que uma política ambiental foi criada a partir de um viés econômico e não a partir de um viés dito “ambiental”. A delimitação da legislação realmente “ambiental” somente ocorreu a partir de 1930<sup>77</sup>, quando nascem diferentes códigos, ainda que pensados primeiramente à regulação de atividades econômicas. Em 1981 foi apresentada uma política nacional (Lei nº. 6938/1981) que dispõe sobre o meio ambiente. Apenas em 1988, ou seja, mais cinquenta anos após as primeiras leis, é que foi determinado o dever da sociedade e do Poder Público na defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, entendendo-o como bem de uso comum e essencial a qualidade de vida, como citado no Art. 225º da Constituição Federal de 1988. E, por fim, que uma política que regulasse questões

---

<sup>76</sup> A obra *Meio Ambiente no século 21*, coordenada por André Trigueiro traz evidências dessa perspectiva múltipla e interconecta que envolve a questão ambiental. A obra compreende diversos campos que vão desde a educação, a espiritualidade, os Três Poderes, entre outros temas de destaque. Ver Trigueiro (2008).

<sup>77</sup> Código de Águas, o de Caça e Pesca, Mineração: todos da década de 1930, assim como o Código Florestal (primeira versão em 1934 e a segunda em 1965) e de caça e pesca (segunda versão em 1967);

básicas como a disposição e destinação de resíduos sólidos tramitasse por 20 anos no Congresso Nacional (Lei nº. 12.305/2010).

Outro obstáculo considerável à construção de políticas ambientais foi o discurso empregado durante décadas no cenário global sobre as contrapartidas negativas como um “mal necessário” ao desenvolvimento<sup>78</sup>. Acessório ao desenvolvimento, o meio ambiente<sup>79</sup> não era parte intrínseca, mas um apêndice. Considerado aporte ao desenvolvimento, esse ambiente era desconsiderado tanto nos custos, quanto em qualidade. Os “benefícios” trazidos pelo desenvolvimento impediram, de certa forma, que pudéssemos ver os problemas ambientais, justificando a resignação em relação aos mesmos. Tal visão é compartilhada por Denise Curi, quando esta afirma que “problemas ligados à desigualdade social eram negligenciados, pois se acreditava que o progresso tecnológico traria todas as soluções” (CURI, 2011, p. 23).

Durante boa parte do século XX predominaram as concepções de *Low and High Politics*, ou seja, Baixa e Alta Política respectivamente. Tal separação prevalecia em assuntos de política externa, contudo, moldaram a forma como as políticas domésticas eram igualmente tratadas. Enquanto que a guerra, as disputas de poder e as relações multilaterais internacionais, que configuravam questões de segurança, ocupavam lugar de destaque (Alta Política), as questões sociais, culturais e econômicas ocupavam posição secundária (Baixa Política) na agenda internacional. Sato aponta que a agenda internacional sofreu modificações e as concepções de *Low and High Politics* não existem mais, abrindo espaço às novas temáticas entre as quais o meio ambiente, narcotráfico, as novas bases da competitividade internacional, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros; também sustenta que “as questões relativas à segurança estratégica não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional” (SATO, 2000, p. 139).

De fato, como situa Curi, “deixada de lado, a questão ambiental ficou longe de protagonizar os debates na segunda metade do século XX. Afinal, que tema poderia disputar a atenção da mídia com a queda de braço entre Estados Unidos e União Soviética” (CURI, 2011, p. 23)? Paralelamente, como trazer ao debate, alternativas ao desenvolvimento quando se procurava aumentar a “riqueza das nações” via crescimento desenfreado?

---

<sup>78</sup> Simbolizado pelo discurso da comitiva brasileira no plenário da Conferência de Estocolmo em 1972, que será visto mais adiante.

<sup>79</sup> Como neste trabalho é recorrente o uso da expressão “ambiente” para designar aspectos políticos, econômicos, ambientais etc., optou-se por manter a expressão “meio ambiente” para os aspectos referentes à natureza, assim como ao ambiente natural e antropizado para facilitar a leitura.

Em busca dessa riqueza, o desenvolvimento brasileiro durante o período que serve de análise para a proposta deste trabalho (1930-2010), foi caracterizado por maciços investimentos públicos e privados nas áreas de energia, petróleo, siderurgia e infraestrutura, principalmente no que tange à indústria de transformação e de base, casos que podem ser facilmente identificados nas ocasiões em que políticas de substituição de importações foram instituídas como política econômica no Brasil, ao mesmo tempo em que políticas desenvolvimentistas foram empregadas a fim de legitimação do governo que está no poder.

O presente capítulo tenta trazer uma breve, porém a mais detalhada possível, abordagem da economia e política brasileira do período Vargas a Lula (1930-2010), considerando duas prerrogativas para a análise.

Em uma primeira tentativa, pode-se supor que as políticas públicas brasileiras foram elaboradas setorialmente, sempre pautadas por aspectos econômicos no primeiro plano, desintegradas da questão ambiental e atreladas à visão economicista e utilitarista dos governantes sobre a natureza, constituindo-se como os principais obstáculos à inserção da sustentabilidade na agenda e nos modelos de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Neste contexto, como podem “nascer” políticas públicas voltadas à questão ambiental? Como os problemas ambientais podem ser visualizados se as lentes estão “ajustadas” aos problemas econômicos somente?

Em uma segunda tentativa, parte-se da ideia de que as primeiras políticas públicas brasileiras, em cada período histórico analisado, decidiram as arenas e os arranjos políticos, em dado momento, que viriam a determinar as políticas e medidas posteriores, impedindo desta forma o planejamento multissetorial de políticas públicas de longo prazo. Ou seja, a partir das arenas e cenários estabelecidos, as políticas públicas posteriores apresentavam características das arenas produzidas. E que, em segundo momento, principalmente a partir da abertura democrática (1988 em diante) e com estabilização política e econômica pós Plano Real, o Brasil foi capaz de empreender políticas públicas multissetoriais e de longo prazo. Neste aspecto as questões ambientais ganham corpo e espaço na Agenda. Neste ponto, quais foram os destaques que “permitiram” problemas ambientais fossem percebidos? Como as forças sociais e políticas se configuraram nessa possibilidade de visualização desses problemas ambientais?

Ressalte-se também que o presente capítulo trata sobre questões do âmbito econômico, enfatizando índices macro como o Produto Interno Bruto (PIB) e a Inflação. Entretanto, crescimento econômico não é o mesmo que desenvolvimento econômico. Tais índices são insuficientes para captar a essência do desenvolvimento de uma nação. Produzir ou gerar mais

riquezas não implica necessariamente o desenvolvimento. Muito pelo contrário, em muitos casos, como o Brasil, em que por décadas houve um crescimento significativo das riquezas, em vez de desenvolvimento, houve maior concentração de renda e maior discrepância entre os mais ricos e os mais pobres. O desenvolvimento econômico implica necessariamente a redução da desigualdade social e a potencialidade do desenvolvimento humano em processos sustentáveis socioambientais e econômicos.

Enquanto o crescimento econômico se apoia nas determinantes relativas aos fatores de produção e sua produtividade, o desenvolvimento econômico se sustenta em questões como a pobreza, a miséria, a saúde, a educação, a pegada ecológica, o trabalho, a renda, a vida digna, a expectativa de vida, entre outros. O crescimento é medido quantitativamente por meio de índices como o PIB, a relação inflação/dívida pública, investimentos, importações e exportações, até mesmo a cotação do dólar influencia no fim do cálculo. Já o desenvolvimento é de difícil mensuração, compreende índices qualitativos e subjetivos. Todavia, já existem índices que conseguem capturar parte de sua essência, a exemplo do Coeficiente de Gini, adotado durante a década de 1990, assim como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), adotado na mesma época pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) <sup>80</sup>.

Tal aviso é necessário, pois parte da análise e exposição dos contextos apresentados do decorrer do trabalho, são envoltos em aspectos em que a política e a economia brasileira passaram e que atravessaram as diversas políticas públicas empreendidas pelos sucessivos governos brasileiros, sendo fortemente influenciadas por índices macroeconômicos como o PIB e a inflação. Índices como Gini e IDH são recentes, sendo adotados com maior frequência, fazendo parte das agendas políticas a partir da segunda metade da década de 1990. Até esse período, o aspecto quantitativo tinha maior peso na balança na formulação de políticas públicas.

Contudo, destaca-se que o PIB é um meio para se alcançar o desenvolvimento, mas não o fim em si mesmo. O desenvolvimento sem crescimento é uma possibilidade remota; já o crescimento sem desenvolvimento é uma possibilidade concreta. O caso brasileiro se refletiu por muito tempo na segunda probabilidade. Por décadas, o Brasil apresentou índices

---

<sup>80</sup> O Coeficiente de Gini mede a concentração de renda, variando de zero (renda mais igualitária) até 1 (renda mais desigual) – o Brasil, em 1985 possuía um índice 0,66, representando um quadro de desigualdade de renda marcante, já em 2009, o índice recuou para 0,509, apresentando uma significativa redução desigualdade social. Já o IDH, é calculado pelo PIB *per capita*, pela expectativa de vida e pela educação, em que a média aritmética dos itens permite um valor entre 0 e 1. Quanto mais próximo ao 1, mais desenvolvido é o país. O Brasil, em 2009, estaria na 75ª posição atrás de países vizinhos como o Chile (44ª posição), a Argentina (49ª posição) e o Uruguai (50ª posição), mas à frente da China e Índia (SOUZA, 2011, p. 15-41).

significativos de crescimento econômico, mas com concentração de benefícios e socialização de prejuízos. O resultado: crescimento sem desenvolvimento. É na recente retomada da democracia efetiva (1989 em diante), que houve uma reorientação nas políticas de desenvolvimento, que culminaria em uma lenta, gradual e nada segura retomada dos investimentos nas áreas sensíveis aos aspectos qualitativos do desenvolvimento e na própria formulação das políticas em si.

Por fim, destaca-se que durante o presente capítulo é frequente o uso das notas de rodapé como meios de abordar aspectos específicos sobre a economia e política brasileira, com o intuito de não sobrecarregar a leitura e apresentar as obras que contém os assuntos situados.

### 3.1 A República Velha e a Era Vargas (1889-1954)

Boeira (2004) entende que a questão ambiental marca a história do nosso país desde o período colonial. O autor cita o nome “Brasil” como resultado da visão mercantilista de exploração do pau-brasil, superando a ideologia religiosa de “Santa Cruz”<sup>81</sup>. Sustenta também que desde 1930 os dilemas brasileiros mesclaram posturas de elogio à crítica da devastação e destruição ambiental, assim como de crítica ambiental por meio da indução à modernização passando por uma crítica ambiental por meio de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional. Paralelamente, mesclaram-se tais posturas com acréscimo de políticas regulatórias, estruturadoras e indutoras.

Ainda segundo Boeira, a partir de 1930, o Estado centralizador brasileiro procede à regulamentação ambiental<sup>82</sup>. Há três momentos na história das políticas ambientais brasileiras: a) o primeiro, de 1930 a 1971, caracterizado pela construção de bases regulatórias do uso dos recursos; b) o segundo, de 1972 a 1987, em que há uma clara ação intervencionista do Estado; c) o terceiro período, de 1988 aos dias atuais, em que os processos de democratização e descentralização decisórias e a disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável estão presentes nas decisões (BOEIRA, 2004, p. 2).

Boeira, neste sentido corrobora a ideia de que certas periodizações marcadas pelos contextos econômicos, sociais, políticos, institucionais, externos e internos induziram nas arenas políticas de discussão da questão ambiental e nas formulações e decisões referentes às

---

<sup>81</sup> Ver também WEFFORT, 2006, p. 77.

<sup>82</sup> No ordenamento jurídico, o meio ambiente começa a aparecer implicitamente a partir do Código Civil de 1916 (Lei nº. 3.071 de 01.01.1916), na Seção V, art. 554, 555, 583 e 584, em questões de vizinhança e de uso da água de poços ou fontes.

políticas públicas brasileiras que observassem aspectos ambientais. Sem desconsiderar é claro, que existem outras periodizações possíveis e plausíveis, conforme os referenciais teóricos propostos para a análise.

Por conta disso, procurando apresentar um referencial teórico, que busque trazer os contextos em que se formaram algumas das principais políticas públicas ambientais brasileiras e que impactaram nas políticas seguintes, convêm apresentar, em linhas gerais, alguns aspectos do período Colonial, Imperial e da Primeira República brasileira antes de adentrar especificamente no período histórico que servirá de referencial para a análise da proposta deste trabalho (1930-2010). Tais aspectos do período que vai desde o descobrimento à República Velha (1500-1889) compreendem pontos relevantes para entender certas determinantes que prevaleceram durante séculos nas políticas públicas brasileiras em diversos aspectos, desde o econômico, político, social, ambiental etc., e que afetaram diretamente sobre a forma como os governos brasileiros entenderam a questão ambiental.

Pode-se caracterizar a colonização brasileira como explorativa e predadora: nossos colonizadores objetivavam basicamente o enriquecimento rápido. Os mesmos atuaram predatoriamente sobre o local para dali retirar o máximo dos recursos possíveis e explorar o solo; para, em seguida, como nômades, ocupar o próximo espaço. (GEROSA, 2011)

Como poderia haver, neste contexto em que se impera a exploração, algum aspecto de preservação? Gerosa (2011) situa que diversas expedições foram realizadas durante o período colonial e imperial por naturalistas europeus e brasileiros. Tais expedições catalisaram o reconhecimento do território e, ao mesmo tempo, o interesse europeu que, por consequência, aceleraram o desmate e a extração de recursos naturais para atender essa demanda. A vinda da família real ao Brasil, em 1808, foi crucial para o aumento da depredação ambiental e, paralelamente, para a institucionalização dos primeiros mecanismos de proteção ambiental<sup>83</sup>.

Se, por um lado, durante o período imperial a família real estimulou a exportação de madeiras nobres ao mercado europeu, por outro lado, durante este mesmo período, o império, influenciado pelas ideias de “natureza selvagem” acolhidas nos Estados Unidos e pelo mito da “natureza intocada”, começa a dar abertura à discussão sobre a implantação de um parque nacional no país nos moldes do primeiro Parque Nacional do mundo, o *Yellowstone Park*, nos EUA, de 1872<sup>84</sup> (GEROSA, 2011).

---

<sup>83</sup> A Corte instituiria alguns mecanismos ambientais, mas que necessariamente não são políticas. Ver GEROSA, 2011.

<sup>84</sup> A noção de natureza selvagem (*wilderness*) surgiu nos Estados Unidos a partir da concepção de se permitir que partes da natureza devessem ser preservadas em estado primitivo sem a interferência humana, sendo resguardadas pelo governo, servindo apenas como visitação e lazer, jamais vendidas ou colonizadas. O que

No caso brasileiro, não havia, por entre o período entre a chegada da família real até a década de 1930, ambiente político, institucional e econômico favorável que permitissem avanços à discussão sobre a criação de um espaço em que a natureza seria preservada. A exploração desenfreada e predatória dos recursos naturais refletiu-se nos ciclos do ouro, do açúcar e do café. Os ciclos econômicos, segundo Boeira (2004), foram “desastres ecológicos”, pois cada fase de intensa exploração de prosperidade seguiu-se outra de estagnação e decadência. A entrada de Getúlio Vargas coincidiria com a abertura de uma janela de oportunidade que traria novos arranjos, políticas e situação política favorável.

Essencialmente agrária, nossa economia dependia da exportação de produtos primários, extraídos sem qualquer planejamento produtivo, nem políticas de controle. Nossas oligarquias agrárias, monopolizadoras da produção nacional, não viam com bons olhos uma possível industrialização do país. Detentoras do poder político, as mesmas influenciaram ao máximo a institucionalização de políticas favoráveis aos seus grupos e à sua produção durante o período denominado “República Velha”<sup>85</sup> (1889-1930).

Neste ponto, o conceito de Robert Dahl situa o Brasil, no campo democrático, como do grupo das Oligarquias Competitivas, em que uma disputa com outra por espaço político e influência nas políticas e agenda do governo. Em paralelo, o Elitismo se aplicaria também, uma vez que certa Elite influencia e conduz a *policy* e a *politics* e que categorias de atores prevalecem sobre outras, neste caso, as elites mineira e paulista. O arranjo político durante República Velha denominada “política do café com leite” foi rompido com a crise de 1929<sup>86</sup> quando a oligarquia paulista interrompeu o “pacto”<sup>87</sup>, gerando insatisfação na elite mineira.

A República Velha tinha bases no sistema federativo de governo, prevalecendo um controle da máquina governamental pela oligarquia rural, ou seja, a máquina administrativa do governo havia sido capturada por interesses privados. O público neste caso não existia. O

---

criaria um mito de que a natureza deveria ser intocada pelo homem. Essa concepção de natureza virgem embasaria esse mito (GEROSA, 2011).

<sup>85</sup> Por quase toda a chamada República Velha (1889-1930), o arranjo político denominado “política do café com leite”, compreendia a alternância de poder entre as elites agrárias de São Paulo e Minas Gerais, por isso tal denominação, respectivamente de cada principal produto dessas regiões. Francisco Weffort considera a República Velha como uma “continuação do Império” e de “uma história que mantém fortes vínculos com o passado”, mas principalmente a “ausência do povo no cenário político” (WEFFORT, 2006, p. 223).

<sup>86</sup> Miriam Leitão aponta que “a crise de 1929 desembarcou no Brasil pelo comércio. O preço do café despencou e o Brasil ficou instantaneamente sem capacidade de importação” (LEITÃO, 2011, p. 231). A autora também aponta que as políticas adotadas por Getúlio Vargas à época dariam início ao processo de substituição de importações no Brasil.

<sup>87</sup> A oligarquia paulista tinha como objetivo reorganizar a economia a partir da política monetária e por meio de uma nova política de valorização do café.

alicerce da política brasileira durante esse período visava proteger os interesses do setor cafeeiro, o terceiro ciclo na formação de nossa economia<sup>88</sup> (SOUZA, 2011).

As políticas brasileiras durante a República Velha determinaram a arena política distributiva que concentrava benefícios e socializava prejuízos. As políticas que vieram a vigorar durante esse período visualizavam criar mecanismos para favorecer a oligarquia cafeeira e à anulação de qualquer estrutura contrária aos interesses da mesma, configurando as políticas clientelistas, de acordo com a tipologia de Wilson. Ao mesmo tempo percebe-se uma cultura política Individualista e Fatalista em que interesses privados de grupos de interesses são postos como prioridade pela máquina pública. O cenário, a arena e a cultura política imprimiam aspectos que indicavam que as políticas criadas na época seriam voltadas ao atendimento dos interesses das elites dominantes.

Souza aponta que tais mecanismos favorecedores acarretaram em maior endividamento externo e a expansão da base monetária com a consequente inflação. Com uma economia agroexportadora (voltada para fora), nossas políticas econômicas cunhavam uma produção insustentável, em termos ambientais, econômicos, políticos e institucionais (SOUZA, 2011). As disputas de poder situavam-se em torno da economia cafeeira. Esta começava a dar sinais de desgaste<sup>89</sup>.

O Brasil tinha sua base econômica no café e seu principal comprador os Estados Unidos. Para aliviar os prejuízos dos cafeicultores, o governo brasileiro aplicou medidas de compra de excedente e estocagem, configurando uma Política Sem Sentido, de acordo com a tipologia de Gustafsson e Clientelista, de acordo com Lowi.

A crise de 1929, ao arruinar a maioria dos fazendeiros de café e atacar diretamente os detentores do poder, no caso, a oligarquia cafeeira, promoveu condições políticas para a vitória de Vargas na Revolução de 30. A crise abriu uma janela de oportunidade à reconfiguração do espaço político. Com o fim da República Velha, outros atores políticos assumem posição de destaque na arena política brasileira. Ao mesmo tempo, esses novos atores empreenderiam uma luta por espaço, convivendo com atores já estabelecidos na arena, mas que agora estavam enfraquecidos pelo momento econômico desfavorável. Com a posse de Getúlio Vargas em 1934 e posteriormente em 1937, com a instalação do Estado Novo,

---

<sup>88</sup> Antecipados pelos ciclos do açúcar e do ouro. Os três ciclos caracterizaram-se pela extrema exploração dos recursos, da mão-de-obra empregada e do *lobby* dos produtores e exploradores junto aos governos. Sem o devido planejamento, os três ciclos tinham como base o máximo de exploração, o barateamento de custos e a produção em escala.

<sup>89</sup> Os primeiros sinais vieram com o aumento da inflação. A crise de 1929 desvalorizou a moeda brasileira, o que, aliado à retração do crédito externo e à queda brutal no preço do café, resultando no colapso das contas brasileiras (SOUZA, 2011).

tem-se o início de uma nova fase das políticas públicas: voltar a economia brasileira para dentro. Sem contar diretamente, no momento, com o café, necessitava-se substituir os produtos que agora não eram mais importados devido ao enfraquecimento generalizado das economias externas. O momento era propício, pois havia o problema, o componente político favorável e propostas de solução, materializando-se a proposta de Kingdon (1995) no Modelo de Fluxos Múltiplos.

No plano político, a Revolução de 1930 transferiu o poder dos Estados da Federação para a União; iniciou-se um forte movimento de industrialização e urbanização que seriam enfatizadas a partir da década de 1950 com políticas desenvolvimentistas. Ao mesmo tempo, essa proposta continha um estilo Impositivo-Reativo, em que se listavam os problemas primeiramente para depois proceder às ações, decisões e ao processo de implementação que eram centralizados. O processo proposto objetivava modernizar o Estado tornando-o apto a agir setorialmente sobre a economia. Para tal, diversas instituições foram criadas. Na Era Vargas surgiram as bases para a modernização econômica, política e administrativa do país, com o povo (classe trabalhadora) como agente político relevante, fato que imprimiu nova dinâmica ao processo político do pós-guerra, consentindo avanços na construção da democracia no país (LEITE JUNIOR, 2009).

Durante os 20 anos de poder<sup>90</sup>, Vargas alterou profundamente o sistema político, econômico e administrativo brasileiro, em diferentes aspectos como a regularização do trabalho (incluindo férias, salário mínimo e a aposentadoria), a sindicalização, o voto feminino, a criação das grandes Estatais como a Vale do Rio Doce, a Petrobras e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), entre outros apontamentos<sup>91</sup>. O Estado passou a investir na indústria de base, planificando a economia e aumentando o controle estatal. Vargas imprimira um momento de implementação de políticas majoritárias, segundo a tipologia de Wilson, em que benefícios e custos eram distribuídos visando ao projeto de desenvolvimento nacional. Ao mesmo tempo, essas políticas continham um caráter tanto técnico quanto político e de essência de Sala Operatória, que envolviam assuntos complexos e de alta

---

<sup>90</sup> Vargas governou ininterruptamente entre 1930-1945. Entre 1946-1951 Eurico Gaspar Dutra é eleito. Posteriormente em novas eleições, em 1951, Vargas é eleito novamente. O decênio que compreende 1945 a 1955 é marcado por impulso de importações; empréstimos tomados a fim de equilibrar o balanço de pagamentos; inflação ascendente; crescimento industrial; a criação da Petrobras em 1953; a instituição da Comissão Mista Brasil—Estados Unidos, responsável por diversos projetos de desenvolvimento; a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) em 1952, destinado a financiar projetos, tornando-se peça-chave dos planos desenvolvimentistas de JK e dos Governos Militares (SOUZA, 2011).

<sup>91</sup> A idéia de Vargas era criar um Estado regulador e empreendedor, ao mesmo tempo forte e centralizador, defendendo os interesses nacionais e principalmente o crescimento econômico.

saliência para o público. Desta forma, as políticas eram pactuadas pela população, influenciando a dinâmica da participação popular.

As políticas adotadas por Vargas criaram uma arena política que imprimia certas características. Marcado num ambiente político essencialmente regulatório e de conflitos de poder, a arena estabelecida acabou por afetar as políticas posteriores durante o governo de Vargas. É nessa fase, a partir da década de 1930, em que se instalam no Brasil as primeiras políticas públicas voltadas às questões ambientais em aspectos macros. Todas tinham como característica o exercício da soberania da União sobre os recursos naturais e as espécies da flora e fauna e a regulação do uso. A partir de Vargas, o meio ambiente ganha um caráter de segurança nacional e meio essencial à atividade econômica. Era preciso regular e proteger os recursos naturais da exploração interna e externa com vistas à segurança patrimonial.

Nessa arena política marcada por Vargas existia uma intensa produção legislativa nas mais diversas áreas como as referidas anteriormente, e na área ambiental estabeleceu novos princípios jurídicos, entre eles o Código Florestal, Águas, Mineração, Caça e Pesca, porém as características peculiares brasileiras, políticas e institucionais, assim como da própria arena acabaram por apresentar, nas políticas, características diferentes de outros países (STRUMINSKI, 2003).

Os nossos códigos ambientais eram marcados essencialmente pela refutação dos ideais de crescimento econômico com consumo predatório dos recursos e sua exploração desenfreada. Neste sentido, o bem público era mais importante em prol da necessidade do desenvolvimento do país, ou seja, a exploração deveria ser fundamentada pelo interesse público de desenvolvimento. Ideais contrários aos da República Velha, em que extraía-se os recursos sem qualquer consideração sobre a produção e à atividade econômica. Pode-se perceber também, o caráter proativo no estilo das políticas, uma vez que observavam problemas e se criavam medidas de proteção ambiental, ainda que voltados à economia.

As políticas ambientais da década de 30 situam o início, no Brasil, de uma vertente preservacionista e intervencionista – características do próprio *Estado Vargasista* e que se apresentavam nas políticas seguintes. Essa faceta seria representada, segundo Struminski (2003) no momento em que novas empresas estatais e instituições<sup>92</sup> seriam criadas durante o governo para conduzir o planejamento econômico e aplicar o desenvolvimento. Entre os principais ordenamentos jurídicos estão: o Código Florestal (Dec. nº. 23.793/34), substituído

---

<sup>92</sup> A exemplo do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939), do Conselho Nacional do Petróleo (1938), entre outros.

posteriormente pela Lei Federal nº. 4.771/65<sup>93</sup>; o Código das Águas (Dec. nº. 24.643/34); assim como o Código de Caça e Pesca (Dec. nº. 23.672/34); o Decreto de proteção aos animais (Dec. nº. 24.645/34); e o Dec. nº. 25/37 que organizou a proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (BRASIL, 1937). Neste sentido, houve um aumento no grau de consolidação do aparato institucional, garantindo segurança ao meio ambiente, ainda que frágil, devido ao campo econômico ter claro privilégio sobre o campo ambiental no que toca a construção de políticas públicas.

Logo nos primeiros parágrafos do Código de Águas de 34 aparecem as justificativa da sanção do Decreto: “Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional [...] Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas” (BRASIL, 1934b). Paralelamente, o Art. 32º apontava que as águas públicas de uso comum ou patrimoniais, dos Estados ou dos Municípios, bem como as águas comuns e as particulares, e respectivos álveos e margens, poderiam ser desapropriadas por necessidade ou por utilidade pública.

O Código de Caça e Pesca (BRASIL, 1934d) também apresenta esse caráter ao, logo no Art. 1º, referindo-se à atividade pesqueira, situar que os serviços de pesca em todo o Brasil, inclusive a administração, direção e fiscalização do pessoal e material, a fiscalização e execução dos dispositivos legais aplicáveis, e tudo mais que lhes seja atinente, no interesse da defesa da fauna e flora agrícolas, ficam inteiramente subordinados ao Ministério da Agricultura e sujeitos às determinações do código. Interessante notar que a atividade pesqueira torna-se, com o Código, atividade privativa de brasileiros natos (Art. 7º). Já para a pesca, o Poder executivo fixaria, anualmente, as datas de início e encerramento do período de caça (Art. 119º). Os Artigos nº. 120º e 121º fazem jus à proteção ambiental dos animais. O Decreto de Proteção aos Animais<sup>94</sup> (BRASIL, 1934c) também traz diversos dispositivos de proteção aos mesmos.

O Código Florestal de 1934 (BRASIL, 1934a), instituído pelo decreto nº. 23.793 de 23 de janeiro do mesmo ano marcou-se por abranger certas ações pioneiras no governo brasileiro. Em linhas gerais, o Estado passou a ter o poder de desapropriar propriedades privadas avaliadas como essenciais à preservação da natureza (art. 4º sobre as florestas

---

<sup>93</sup> Em 25 de maio de 2012 foi sancionada a Lei nº. 12.651/12 que institui bases do novo Código Florestal. Tal lei havia sido construída sem o consenso entre ambientalistas e ruralistas. Para manter uma certa coerência e evitar atrito entre as partes, no mesmo dia é sancionada Medida Provisória nº. 571/12 que altera a Lei citada.

<sup>94</sup> Revogado pelo Decreto nº. 11, de 1991.

protetoras). Também, esse código sofreu influência de *Yellowstone*, pois indicou a possibilidade da criação de parques nacionais, estaduais e municipais de forma semelhante ao referido (Art. 5º sobre florestas remanescentes) e que são de domínio público. Essas definições da lei apresentaram problemas, pois, se o Estado desapropriasse uma floresta protetora, esta se transformava em remanescente, abrindo margem à criação dos parques. A partir disso, o Estado poderia desapropriar outras propriedades adjacentes ou dentro do parque, gerando conflitos com aqueles dependentes das terras locais. No mesmo código aparecem outros problemas de interpretação (Art. 23º sobre desflorestamento). Não obstante a tais problemas, o primeiro parque nacional brasileiro foi inaugurado em 1937 em Itatiaia, no Rio de Janeiro e outros parques viriam a ser criados posteriormente.

Interessante notar que o Código Florestal de 34 traria ao ordenamento jurídico, textualmente, pela primeira vez, a preocupação e a conscientização ambiental, o que pode ser visto em seu art. 102, alínea “f”, que incumbiria ao Conselho Florestal difundir em todo o país a educação florestal e de proteção à natureza em geral<sup>95</sup>. Galli (2008, p. 121) destaca que “esse foi o início, no ordenamento jurídico pátrio, da concessão de um caráter de preocupação ambiental à educação, ainda de maneira tímida e direcionada especificamente às florestas”. Paulatinamente a visão mercantilista das florestas como matéria-prima ia perdendo um pouco de seu espaço para uma visão de valor intrínseco, merecedor de cuidado.

Ao mesmo tempo, Vargas queria descontinuar com a mentalidade colonial, predominantemente liberal, principalmente quanto ao uso das terras particulares. Com o Código Florestal, iniciou-se a regulação e o redirecionamento governamental sobre a produção do setor madeireiro. O planejamento estatal e o controle permanente sobre esse setor é um exemplo tácito de como as políticas empreendidas influenciam a arena política a ser estabelecida, e por consequência, a política a ser adotada.

Struminski (2007) aponta que em 1938, com indícios da aproximação da Segunda Guerra Mundial, esboçou-se uma grave crise no setor madeireiro, principalmente pelo interesse na exploração do recurso, matéria-prima de itens bélicos. Fortalecido, o setor madeireiro, capitaneados pelos representantes madeireiros do Sul do Brasil, influenciou diretamente o governo para a criação do Instituto Nacional do Pinho, para que este regulasse a produção, comercialização, industrialização e reflorestamento do pinheiro-do-paraná, madeira típica da região. Percebe-se neste ponto, a inserção de grupos de interesse e o *lobby* junto ao governo visando a proteção de determinados setores econômicos. A partir da implantação de

---

<sup>95</sup> O Código ainda trazia na alínea “h” do art. 102, a instituição da “festa da árvore”.

uma política pública regulatória, a arena política criada marcou-se pela expectativa e posterior exigência de maior regulação, o que pode ser compreendido a partir deste exemplo. Paralelamente, está implícito o caráter essencialmente político, visando atender interesses de grupos. Também está claro a forma como a política ambiental foi utilizada como política econômica.

Muitos dos códigos e medidas jurídicas foram criados para viabilizar as intervenções do governo e dar segmento ao processo de construção do desenvolvimento nacional. O estilo Impositivo de Vargas também está caracterizado nas políticas ambientais. Struminsky situa a questão florestal como exemplo, pois até a década de 1930, o Brasil, marcado por uma sociedade rural e agrária, com “concentrações populacionais isoladas e desconectadas” e em plena crise do café, começava a experimentar a intensificação do êxodo rural, com o início da maior “dispersão da população para fronteiras internas ou com sua concentração nas cidades” (STRUMINSKI, 2007, s/p). O que apontaria, futuramente, que o país conviveria com fluxos migratórios cada vez mais intensos e constantes, inchando as zonas urbanas, principalmente a região sudeste<sup>96</sup>. Ao mesmo tempo, esse fluxo migratório contribuiu significativamente à transição do modelo rural para o urbano-industrial e para decadência das regiões emigradas, a exemplo de muitas cidades do Nordeste brasileiro<sup>97</sup>.

No plano internacional, destaca-se um dos incidentes ambientais mais significativos ao questionamento do modelo de desenvolvimento vigente na Inglaterra. Entre novembro e início de dezembro de 1952 ocorreu o *smog* (*smoke + fog*), extremamente densa, profunda e poluída. Entre as partículas liberadas na atmosfera estavam dióxido de carbono, ácido clorídrico e compostos de flúor, além de toneladas de dióxido de enxofre terem sido convertidas ácido sulfúrico (BBC, 1952). O *smog* trouxe consequências econômicas e sociais. Como medida, o governo inglês passou a introduzir o zoneamento ambiental. A agenda

---

<sup>96</sup> A industrialização do Sudeste, aliada a uma série de secas calamitosas que se abateram sobre o Nordeste entre 1930 e 1950, provocou um forte fluxo migratório desta região para aquela, tendo como principais destinos os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná (SOUZA, 2009, p. 200).

<sup>97</sup> Sobre São Paulo é interessante notar o mesmo processo de como as políticas públicas determinam a política a ser adotada. Detentora do maior parque industrial brasileiro e agora com perspectiva de maior produção, esta região foi a pioneira no processo de industrialização brasileiro e acentuou as desigualdades regionais. Possuindo o “maior, mais moderno e diversificado parque industrial, com maior mercado consumidor e com o mais organizado mercado de trabalho do país”, São Paulo foi beneficiado por duas medidas do governo central: a eliminação dos impostos interestaduais e intermunicipais e a expansão da rede ferroviária e rodoviária (SOUZA, 2011, p. 200). Vanda Costa situa que a conjuntura da década de 30 apresentava, de um lado, a burguesia paulista, que dependia do governo federal para implementar as políticas econômicas para o seu desenvolvimento e, de outro lado, o governo federal, orientado pela construção nacional, dependente daquela para garantir eficácia às funções que pretendia desempenhar, legitimando-as (COSTA, 1989, p. 6). Essa mesma burguesia paulista viria a substituir a oligarquia cafeeira paulista, que não soube manter-se como protagonista neste novo cenário pós República Velha. O estado paulista começava a ganhar espaço político e capacidade de influência na negociação política. Lowi (1972) e Costa (1989) podem ser referenciais de auxílio ao entendimento do processo *politics determines policies* e vice-versa.

política inglesa começou a pensar em novas fontes de energia. O governo também criou progressivamente, diversas leis contra a poluição do ar e do lançamento de poluentes na atmosfera. Foi um processo lento e gradual, uma vez que a economia inglesa ainda tinha raízes em indústrias à base de energia termelétrica. No entanto, a população londrina passava a olhar sob outro prisma as consequências negativas do modelo de desenvolvimento (BBC, 1952).

Ressalte-se que tal acidente ambiental na Inglaterra teve pouco impacto sobre a política e economia brasileira. Primeiro pelo fato da diferença de matrizes energéticas, pois a brasileira era mais ampla, enquanto que a inglesa era mais restrita à termelétrica. Segundo pelo fato da diferença climática, uma vez que o *smog* dificilmente ocorreria no Brasil<sup>98</sup> àquela época. Em terceiro, por o Brasil não contar com parque industrial poluidor que Londres tinha e, por consequência, ainda não considerar a poluição do ar. Tal processo pode também ser explicado pelo fato de que havia pouca informação e conhecimento disponível, assim como pouca intenção de implementação de políticas de controle ambiental, o que caracterizaria à época uma Política Simbólica.

Em um resumo geral, as políticas públicas ambientais durante o período da República Velha foram muito abrangentes no que toca a proteção ambiental, todavia, com foco nas necessidades de industrialização e urbanização; o que pode ser explicado pela visão mercantilista sobre o ambiente. Por outro lado, com Vargas, tais políticas adquirem o caráter de comando e controle. Os instrumentos de comando e controle, segundo Curi (2011, p. 152) são o “conjunto de restrições legais impostas aos cidadãos e à iniciativa privada para regular sua atuação sobre o meio ambiente”, o que é bem nítido nos artigos citados nos códigos ambientais.

Esses códigos pautam-se pela regulamentação e fiscalização ambiental, especificamente, quanto ao uso dos recursos naturais, em uma clara abordagem Estadista sobre as políticas públicas. Esses recursos, na visão *Varguista*, devem ser utilizados em prol do desenvolvimento nacional, em um sentido majoritário. Os recursos são da coletividade (no caso, a União) e, para tal, são criados os Códigos, que se atentam ao controle em sentido macro.

---

<sup>98</sup> Não é o que se verifica em cidades como São Paulo. Apesar de não apresentarem um *smog* intenso como o ocorrido em Londres, a cidade paulista convive constantemente com neblinas de poluição, principalmente em tempos secos e com pouca umidade no ar.

### 3.2 Anos JK

Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito Presidente da República em 1955 e tomou posse em 31 de janeiro de 1956, governando até 1960. Sua agenda, notadamente progressista, continha bases em um amplo programa de obras públicas, denominada “Plano de Metas”<sup>99</sup>. Souza pondera que a posse de JK pôs fim ao estado de sítio que vigorava desde o suicídio de Getúlio em 1954. Até aquele momento, sem o líder que levaria o país ao rumo do desenvolvimento, a ascensão de JK representava novamente o sonho de deixar para trás o passado de atraso e lançar-se, de um salto só, na modernidade ocidental (SOUZA, 2011). JK possuía um estilo agregador em torno de grandes projetos, o que aponta um estilo Proativo-Consensual, pois visualizava problemas e procurava formar coalizões para a resolução.

JK promoveu uma forte mudança no sistema produtivo do país. Leite Junior destaca que durante o mandato de Juscelino, o setor industrial aumentou sua participação no Produto Interno Brasileiro (PIB) de 25,6% para 32,2%, enquanto que o setor agropecuário recuou sua participação no PIB de 23,5%, no início do governo para 17,8%, ao fim do mesmo (LEITE JUNIOR, 2009, p. 28). O que estes números iniciais indicam é que houve um forte processo de industrialização durante os cinco anos de governo JK.

A proposta de planejamento para o desenvolvimento do país que influenciou o Plano de Metas teve alicerces na sugestão desenvolvida pela equipe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), do recém criado Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) e também da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, lideradas pelo economista Celso Furtado.

Formara-se uma rede em torno do desenvolvimento brasileiro, assim como diversos grupos influenciaram com suas propostas. Era um cenário pluralista de atores, envolvendo debates e propostas desenvolvimentistas, observando o campo das Poliarquias em Robert Dahl. As ideias cepalinas<sup>100</sup> postulavam que a industrialização deveria ser o principal caminho

---

<sup>99</sup> Tal Plano estabelecia 30 metas, concisas e claras, destinadas a cinco grandes áreas estratégicas que compreendem a agenda governamental de qualquer governo – energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação. A construção de Brasília se tornaria a 31ª meta, especialmente um desejo pessoal de JK (SOUZA, 2011).

<sup>100</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social da Nações Unidas (ECOSOC). É uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável (DIAS, MATOS, 2012, p. 233). Seu *website* oficial é <http://www.eclac.org>

para a superação do subdesenvolvimento latino-americano. Tal possibilidade se daria por meio do processo de substituição de importações (PSI), financiamento externo e forte presença estatal.

A estratégia de industrialização intensiva de JK consagrava o PSI, iniciado com Vargas, porém o novo, consubstanciado pelo Plano de Metas, foi mais bem sistematizado e institucionalizado que o de Vargas, junto à nova política cambial adotada por JK que, visava à proteção da indústria nacional (SOUZA, 2009) <sup>101</sup>.

Era uma clara proposta de incrementar as políticas de Vargas, contudo, com maior conhecimento e intenção, além de mais complexas e salientes que a do antecessor, caracterizando uma Política Real, com aspectos mais concretos, além de ser de Sala Operatória, de acordo com as tipologias. Ao mesmo tempo era de uma Política Majoritária (em termos de distribuição de benefícios) e Empreendedora (em termos de concentração custos).

Entretanto, esse processo desenvolvimentista foi seguido por um protecionismo frívolo adotado pelo governo brasileiro que “não estimulou o processo de aprendizagem das empresas nacionais”. A ausência de uma burguesia nacional forte afetou no estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil, em que o PSI no Brasil “não requereu a absorção e o desenvolvimento tecnológico”, o que contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro a mentalidade de protecionismo como fim, não como meio à eficiência e competitividade da indústria (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515). Neste caso, o que poderia ser uma Política Real torna-se uma Política Simbólica, pois determinados atores não têm intenção de colaborar com a política. A política não era percebida da mesma forma pelos diversos atores. Tal cenário continha uma cultura política Fatalista, pois neste ponto, a burguesia paulista entrava em choque aos interesses desenvolvimentistas.

Souza argumenta que o PSI de JK seguia moldes diferentes do tradicional, pois este buscava atacar apenas os pontos de estrangulamento da economia, diferentemente ao de JK, que visava não somente isso, mas também atacar os pontos de germinação, ou seja, “aqueles em que a ação do Estado, como criador de demanda, acabaria por gerar um efeito multiplicador, que geraria mais empregos, investimento, mais demanda”, criando um círculo

---

<sup>101</sup> Outros autores apontam que a estratégia desenvolvimentista, que implementou a industrialização pesada, a partir de 1950 teria bases num projeto nacional-desenvolvimentista, em que “o Estado, como planejador, sustentador, financeiro dos grandes blocos de investimento e produtor direto de insumos básicos e infraestrutura”, e as empresas transnacionais, com destaque às da indústria de transformação foram os protagonistas desse processo. A empresa privada nacional “teve um papel complementar, se constituindo na realidade na sócia menor do chamado ‘tripé econômico’” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 514-515).

virtuoso de crescimento (SOUZA, 2011, p. 204-205) <sup>102</sup>. O Plano de Metas previa a construção de Brasília como seu ponto de germinação. Percebe-se mais uma vez, o caráter técnico maior que o de Vargas, assim como o nítido sentido de Incrementalismo da proposta.

Para pôr em prática o Plano de Metas, procedeu-se ao uso dinheiro público e investimento estrangeiro privado. Com maior inflação e déficit público, o Brasil recorre ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para uma nova concessão de empréstimo. O órgão, entretanto, exige medidas de austeridade que iam contra ao desenvolvimentismo pregado, o que faz JK a romper as negociações (SOUZA, 2011) <sup>103</sup>. O governo participava de todas as ações na economia e política e essa decisão trouxe reflexos <sup>104</sup>. O cenário político tornou-se desfavorável, não havia coesão entre os grupos políticos em uma Cultura política Individualista, e era recorrente o uso de políticas Clientelistas e de um estilo Impositivo para manter a base política junto ao governo. As ideias de JK não eram pactuadas entre o grupo político.

Souza (2011) e Leite Junior (2009) apontam que o governo JK custou caro: a participação financeira da iniciativa privada foi pequena, deixando ao Estado a responsabilidade pela grande maioria dos dispêndios de recursos. A política de JK, ao mesmo tempo em que distribuía benefícios, também concentrava custos exorbitantes <sup>105</sup> sobre as contas públicas. Neste sentido, as políticas possuíam um caráter de Política Empreendedora sem pactuação entre os atores.

No período JK, aspectos desenvolvimentistas ditaram toda a construção das políticas; diversos parques industriais foram criados, as cidades incharam e a entropia das mesmas aumentou – processo iniciado com Vargas. Neste sentido, as políticas de JK, padeciam de um

---

<sup>102</sup> Na tentativa de reconstruir a escolha do governo pela política do PSI, recorre-se aos estudos de Hélio Jaguaribe. Durante a década de 1950, Jaguaribe considerava em sua análise sobre o desenvolvimento brasileiro a partir de uma reconstrução histórica da economia. O autor entendia que a lei de repressão ao tráfico de escravos de 1850 e depois a abolição da escravatura em 1888 estimulariam uma reorientação da economia, que após a crise se seguiria rumo ao mercado interno. As dificuldades de importação por causa das guerras de 1914-1918 e de 1939-1945, acompanhadas das crises cambiais permitiram à indústria substituir importações de bens de consumo e, depois, de bens de produção, ou seja, o país foi compelido a produzir internamente aquilo que consumia. Ao mesmo tempo, criticava o clientelismo na política brasileira como ponto de estrangulamento e criador de um Estado cartorial, que paralisava qualquer tentativa da construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Para mudar tal quadro Jaguaribe apontava a necessidade de se superar a política por meio de uma ideologia do desenvolvimento (JAGUARIBE, 1957 *apud* WEFFORT, 2006).

<sup>103</sup> Com maior inflação, o governo reage e envia ao Congresso o Plano de Estabilização Monetária (PEM), que ia contra as propostas desenvolvimentistas <sup>103</sup>. JK fez uma escolha racional (a partir de critérios políticos) entre crescer ou estabilizar, optando pelo primeiro. Com o PEM abandonado, o Plano de Metas e a nova capital ficaram preservados, porém com altos custos (GIAMBIAGI *et al*, 2011).

<sup>104</sup> O governo reeditava medidas de compra de excedentes de café para manter apoio das elites agrárias e, ao mesmo tempo apontava com medidas que favoreciam a ampliação das indústrias.

<sup>105</sup> JK “entregou a seus sucessores uma economia maior e mais desenvolvida, mas, ao mesmo tempo, deixou-lhes um ‘presente de grego’, sob a forma de alguns dos principais indicadores macroeconômicos internos e externos” (GIAMBIAGI, *et al*, 2011, p. 29).

Incrementalismo, observado na própria generalidade de suas macropolíticas, aperfeiçoando políticas passadas e inovando onde necessário, assim como um estilo Consensual-Proativo.

Fica claro que a exclusividade com questões de desenvolvimento nacional, principalmente no que toca crescimento econômico, a agenda governamental brasileira durante este período, não abriu espaço ao debate de questões ambientais de forma democrática. A questão ambiental ainda era um “estado de coisas”, tratada de forma pontual, mas não era questão política. Entretanto, semelhante ao de Vargas, a arena política produzida por JK refletiu em decisões políticas de caráter ambiental. O projeto nacional desenvolvimentista impulsionado por JK, permitiu sonhar com a industrialização e concretizá-la. Com maior produção e indústrias em funcionamento, os primeiros sinais de poluição já se tornavam visíveis, abrindo margem à discussão e surgimento de dispositivos legais, a exemplo do decreto nº. 50.877 de 1961, que de forma inovadora, definiu a poluição como:

[...] qualquer alteração de propriedades físicas, químicas e biológicas das águas, que possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ainda comprometer a sua utilização para fins agrícolas, industriais, comerciais, recreativos e, principalmente, a existência normal da fauna aquática (BRASIL, 1961, art. 3º).

Convém notar como as políticas públicas de JK interferiram na política a ser desenvolvida. O decreto 50.877/1961 aponta a água como o elemento passível de ser poluído, ao mesmo tempo em que situa a poluição a partir do véis econômico com o olhar da produção; principalmente no ponto em que destaca a poluição da água como aquela capaz de comprometer a sua utilização para fins agrícolas, industriais e comerciais. Apesar do tom humano, o lado econômico desenvolvimentista está presente na política. O aspecto de inovação também está presente.

O cenário envolto a JK não permitiu a questão ambiental ser debatida plenamente. Sua política desenvolvimentista relegou ao segundo plano qualquer proposta ambiental. Ainda resistia a mentalidade de propostas ambientais como entraves ao desenvolvimento. Como rebater o argumento de que valeria a pena o desenvolvimento a qualquer custo, pois com estes os benefícios seriam melhores? Ao mesmo tempo, a questão ambiental ainda era tratada apenas como poluição do ambiente, consequências do progresso. Havia no Brasil, pouca informação sobre o tema e pouca intenção política de implementar Instituições do tipo, caracterizando as Instituições criadas à época como Políticas Simbólicas e de Baixo Calão.

Diversos parques industriais foram implantados, assim como se ampliou a interligação do país pelo sistema rodoviário em detrimento ao ferroviário, uma escolha que trouxe graves

sequelas. Por um lado, se traziam indústrias automobilísticas, por outro lado, necessitava-se ampliar as rodovias e acelerar a pavimentação. Por decorrência, percebe-se a escolha da alternativa, se não errada, talvez a mal planejada, pois se convive com seus efeitos a exemplo, maior poluição do ar, diminuição da qualidade de vida, agravos respiratórios, impermeabilização do solo, ilhas de calor, ou seja, aspectos que afetam não somente o ambiente propriamente percebido, mas também a saúde humana e das outras espécies.

Muitos destes questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento e suas consequências começam a ser cultivados durante 1950 no plano internacional, a partir do momento em que novos atores surgem e o ambiente político internacional torna-se mais favorável. Alguns “acidentes” ambientais, especificamente na Europa, derivados, sobretudo, por atuação humana sobre o ambiente foram peças-chave à construção de políticas ambientais nessas localidades e que influenciariam posteriormente as nossas políticas ambientais. O *smog* de 1952 em Londres, apontado no tópico anterior foi um dos exemplos, mas existem outros tanto relacionados na literatura<sup>106</sup>.

A expansão dos desequilíbrios ambientais acompanhou o progresso do modelo desenvolvimentista, evidenciando-se a partir de 1960, quando a crença na disponibilidade ilimitada dos recursos naturais passou a ser discutida, assim como o modelo de desenvolvimento adotado na época que gerava desigualdade, exclusão e o esgotamento dos recursos naturais. Paulatinamente, alastrava-se a noção sobre os temas ambientais, ao passo que a saliência do assunto por entre a população tendia ao crescimento<sup>107</sup> (BARBIERI, 2008).

O contexto internacional apresentava uma “conscientização” forçada sobre as consequências da degradação ambiental, o equilíbrio entre a vida humana e meio ambiente. Considera-se como forçada pelo fato de não ter sido debatida, num primeiro plano, mas fruto de contrapartidas negativas do modelo de desenvolvimento. Modelo que começara a ser empreendido no Brasil a partir de JK e que seria intensificado com os sucessivos governos militares. Fora do Brasil questionava-se a ampliação da capacidade produtiva industrial e da

---

<sup>106</sup> Seiffert aponta dentre os diversos acidentes ambientais externos e nacionais, causados diretamente a partir de falhas operacionais de diversas indústrias, a contaminação da Baía de Minamata, no Japão em 1956; a contaminação do ar pela dioxina em Seveso, na Itália em 1976; a contaminação por isocianato de metila em Bhopal, na Índia em 1984; a explosão da Usina de Chernobyl, na Ucrânia em 1986; a contaminação por pesticidas no Rio Reno, na Basiléia, Suíça em 1986; o vazamento de petróleo do navio Exxon-Valdez, no Alasca em 1989; a falha na operação de um duto da Petrobras, que derrama 1,3 milhões de litros de óleo, contaminando a Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro em 2000; o derramamento de óleo pelo navio Prestige no litoral da Galícia, Espanha em 2002, entre outros descritos na literatura (SEIFFERT, 2009, p. 8-9).

<sup>107</sup> A percepção ambiental ocorria lentamente entre o governo, a sociedade civil, os indivíduos e organizações sociais. A negligência ou indiferença das pessoas, dos agentes produtores e consumidores, catalisariam a percepção dos problemas ambientais e iniciariam propostas de educação corretiva por meio de atividades de controle da poluição (multas, por exemplo), para que se tentasse frear os efeitos negativos gerados pela produção e consumo (PHILIPPI JR; PELICIONI, 2005; BARBIERI, 2008).

demanda de consumo humano, a intensificação e aceleração da produção, a quantidade de resíduos gerados e a degradação ambiental. Barbieri (2008) também destaca que tal debate sobre a conscientização somente assumiu proporções globais, entrando nas pautas dos assuntos internacionais após 1950, principalmente pela multiplicação de acidentes ambientais, do crescimento dos movimentos ambientalistas e de conferências internacionais.

Por fim, aponta-se que a questão ambiental no Brasil durante o governo JK pouco teve de relevância na formulação de políticas públicas densas e amplas. Contudo, foi essencial às primeiras inquietações, em plano nacional, sobre a questão da poluição.

A Rede criada por JK em torno do desenvolvimento, trazendo outros atores, inovando na perspectiva Multicêntrica sobre políticas públicas, não alcançou o âmbito ambiental. A pactuação das políticas era em torno do desenvolvimento do País e não sobre suas consequências. Em ambiente mais propício à pactuação, esta se desenvolveu em bases nas teorias contingenciais sobre a participação, ou seja, conforme a evolução do próprio ambiente político.

### 3.3 Os governos militares

Nas eleições de 1960, em que o presidente e o seu vice foram eleitos separadamente, saem vitoriosos Jânio Quadros e João Goulart, respectivamente os candidatos à presidência e à vice-presidência. O governo de Jânio Quadros durou oito meses<sup>108</sup>. Sua renúncia, em agosto de 1961, impediu qualquer concretização de uma política econômica consistente (SOUZA, 2011). João Goulart assume o poder, o que desencadeou em reflexos no cenário político. Diversos grupos passariam a disputar o poder<sup>109</sup>. Na tentativa de trazer um estilo consensual à arena por meio de instrumentos essencialmente de cunho político, João procede à implantação de políticas, representado pelo seu Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado. Entretanto, João se perde na procura de conciliar a esquerda e o centro, cedendo às pressões de nacionalistas e sindicalistas, afrouxando medidas de cunho creditício, fiscal e monetário, previstos no Plano Trienal, implicando em uma estagnação econômica. Com o Plano Trienal

---

<sup>108</sup> Jânio tentou programar políticas redistributivas voltadas à recuperação da estabilidade econômica e, entre suas medidas, o fim de subsídios à importação de bens considerados estratégicos e a renegociação da dívida externa; conseguindo um novo empréstimo, antes negado à JK.

<sup>109</sup> Haveriam algumas manobras para impedir a posse de Goulart, inclusive a adoção do Parlamentarismo. Ver mais em LEITE JUNIOR, 2009.

já perdido<sup>110</sup>, e com medidas anti-inflacionárias abandonadas, o país imerso no caos econômico, João Goulart é deposto pelo Golpe Militar em 1964 (LEITE JUNIOR, 2009). Cabe destacar que, as disputas políticas existentes durante o período conturbado de João Goulart e Jânio Quadros, dificultavam discutir questões ambientais, por isso a pouca produção legislativa referentes à matéria. A economia e a política eram as protagonistas das discussões.

Entretanto, Curi destaca a Lei nº. 4.132 de 1962, que legitimou a apropriação de terras por razões ambientais, em que “justificativas como a proteção dos solos, dos recursos hídricos ou mesmo a preservação de áreas florestais seriam suficientes para tomar a posse das terras, em especial quando os antigos proprietários fossem agentes de práticas predatórias” (CURI, 2011, p. 159). O Art. 2º desta lei é bem claro ao situar o solo, as águas e as florestas como de interesse social (incisos VI ao VII, Art. 2º, BRASIL, 1962). Esta lei é reflexo direto do início da intensificação da poluição decorrente de processos produtivos e seus produtos. Ao mesmo tempo, aparece como um sentido incremental ao Decreto n. 50.877/61 de JK que versa sobre a poluição.

Outro marco significativo, só que no plano internacional, está O livro *Silent Spring* (Primavera Silenciosa) da bióloga norte-americana Rachel Carson, publicado em 1962, que alertava para os problemas originados pelo descontrole no uso de pesticidas e inseticidas químicos sintéticos, contaminando solo, ar, água, alimentos e dizimando dezenas de espécies da fauna e flora, afetando os vários ecossistemas a que os mesmos pertencem (CARSON, 2010). Surgem, neste momento, novos atores no plano internacional que chegariam ao Brasil paulatinamente.

À época, poucos davam importância às consequências no uso dos agrotóxicos, pois se questionava a evidência de comprovação científica (o que aconteceria alguns anos depois, levando os agrotóxicos a serem banidos em diversos países). O público, por meio da linguagem acessível da obra, pôde compreender os riscos envolvidos na contaminação ambiental e mobilizar-se para exigir maior segurança e esclarecimentos sobre os agrotóxicos. Iniciava-se principalmente nos Estados Unidos, um questionamento à agricultura e à segurança alimentar. Surgiram mobilizações sociais em torno do tema. Interessa destacar que o Brasil empreenderia alguns anos à frente uma política de estímulo à agroexportação. A obra, contudo, trouxe poucas considerações ao governo brasileiro, pois representava uma Hegemonia Fechada, em que o governo controla o acesso à informação, inclusive.

---

<sup>110</sup> Em 1963, a estagnação econômica reflete no PIB, marcando um crescimento de 0,6% em contraste negativo aos 8,6% e 6,6% apresentados respectivamente, em 1961 e 1962. A inflação marcou 78,4%, índice significativo quando comparado aos 34,7% de 1961 e aos 50,1% de 1963 (SOUZA, 2011)

### 3.3.1 O Governo Castello Branco

Os militares entraram no poder encontrando um cenário político, econômico e social em choque. A economia estava em crise, enquanto que a política estava cerceada em conflitos de poder, assim como o país adentrava em um processo de intensificação e reorganização do espaço urbano e populacional aliados ao crescimento demográfico. Neste cenário assume o poder Humberto de Alencar Castello Branco, o primeiro dos militares, governando de 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967.

A preocupação dos militares recaiu sobre a inflação, que chegara a registrar quase 80% no ano de 1963, exigindo um “combate sem trégua” (MACARINI, 2005). O governo empreenderia o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), cujos mecanismos procurariam um ajuste fiscal, aumentar as receitas, reduzir despesas públicas e controlar a emissão de moeda (FONSECA; MONTEIRO, 2008; SOUZA, 2011; LEITE JUNIOR 2009). Neste sentido, o governo procurava incrementar as políticas já existentes, corrigindo erros e aperfeiçoando acertos.

A correção monetária afetou no peso da tributação<sup>111</sup>, gerando, desta forma, o aumento das receitas públicas. Em 1963 as receitas representavam 16% do PIB, passando para 21% do PIB em 1967. Outra medida do governo, o arrocho salarial<sup>112</sup>, foi responsável por intensificar ainda mais o cenário institucional e político brasileiro. Com a correção monetária, corria-se o risco, de que haveria realimentação da inflação, ocasionada pelos repasses decorrentes da correção. O arrocho, para se evitar tal repasse, buscava trazer um reajuste dos salários inferior ao reajuste dos outros preços da economia (SOUZA, 2011, p. 34). As políticas dos militares nessa época eram de pouca complexidade, mas altamente salientes e de caráter regulatório e que beneficiava, segundo Giambiagi et al (2011, p. 55), “as classes de renda mais alta (os poupadores)”, sendo uma reforma distributiva regressiva, que prejudicava as classes de baixa renda.

---

<sup>111</sup> O governo empreendeu uma reforma tributária, extinguindo impostos, criando novos (ISS, Imposto Sobre Serviços; ISM, Imposto Sobre Mercadorias), ampliando a base de incidência sobre pessoas físicas, isentando e criando mecanismos às atividades consideradas prioritárias, além de criar o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (GIAMBIAGI *et al*, 2011).

<sup>112</sup> O Arrocho Salarial era um mecanismo em que o reajuste das dívidas e contratos refletiria toda a inflação passada (por meio da correção monetária) e o reajuste dos salários refletiria apenas parte dela, pois seriam reajustados pelo salário real médio dos últimos 24 meses (e não pelo salário real do último mês). Esse valor receberia dois acréscimos: uma taxa que correspondesse o aumento da produtividade nacional e um resíduo inflacionário (SOUZA, 2011, p. 216).

Também houve uma reforma institucional com vistas ao aperfeiçoamento da estrutura financeira e produtiva do país<sup>113</sup>, o que daria condições ao Milagre Econômico brasileiro<sup>114</sup>. Essas políticas caracterizam as políticas Regulatórias (pelo choque nas relações de poder) e de Sala Operatória (por serem complexas e salientes) e tinham como objetivo criar normas densas e institucionalizar o regime militar pela economia<sup>115</sup>.

Não é somente pelo lado econômico que se explicam as condições para a criação e institucionalização dessas reformas. O ambiente político deve ser ressaltado. Aumentar a carga tributária e implantar uma reforma institucional como as apontadas acima, são medidas que o Congresso Nacional relutaria em aprovar, pois como salientam Giambiagi et al, tal reforma “regressiva e centralizadora como a de 1964-1967” não seria aceita “sem resistências pela sociedade em um regime democrático” (GIAMBIAGI et al, 2011, p. 55). Neste ponto entende-se que os militares procuraram criar as condições políticas e institucionais necessárias, por meio de um estilo Impositivo-Proativo, pautados em uma Cultura Fatalista, de forma a “abrir” uma janela de oportunidade por meio de Políticas Constitutivas que atuavam sobre o equilíbrio do poder.

Neste contexto apresentado, como apontar avanços em políticas ambientais, quando um regime autoritário lança mão de diversos instrumentos para tentar legitimar-se? É notório que os militares empreenderam políticas regulatórias e constitutivas que reorganizaram as Instituições brasileiras. Isso seria refletido no trato da questão ambiental. Cabe destacar o ano de 1967, pois foi o ano em que se editou a nova Constituição Federal, moldada para instrumentalizar e institucionalizar o regime autoritário. Não houve avanços significativos se comparados às anteriores. Curi (2011) enfatiza, contudo, a instituição do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Decreto nº. 303/1967), fruto dos debates decorridos

---

<sup>113</sup> Entre as Leis estão: a Lei nº. 4.595/64, que criou o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional<sup>113</sup>; a Lei nº. 4.728/65, que instituiu a Lei de Mercado de Capitais; o Decreto-Lei nº. 288/67, que concretiza a Zona Franca de Manaus; além de outras leis específicas que criaram o Banco Nacional de Habitação (Lei nº. 4.350/64), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS, Lei nº. 5.107/66, atualmente revogado pela Lei nº. 8.036/1990), o Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172/66) e a reforma da Lei de Remessa de Lucros (Lei nº. 4.131/62).

<sup>114</sup> Ver MACARINI, 2011. Leite Junior sustenta que apesar do baixo crescimento do PIB e da inflação ainda permanecer alto durante o período, as medidas adotadas permitiram “ajustar as contas públicas, controlar o processo inflacionário, organizar o sistema financeiro, atrair poupança interna e externa” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 35)

<sup>115</sup> A base de legitimação militar durante tal período recaiu sobre o ajuste da situação econômica e não necessariamente sobre o crescimento. Neste sentido, a legitimidade do governo militar se desprendia dos ideais desenvolvimentistas apresentados de início e acenou às disputas dentro do governo. Era necessário trazer ao campo governamental aqueles mais próximos aos ideais que propiciaram aos militares ascenderem ao governo. Macarini situa que a aposta no crescimento acelerado que se veria com Costa e Silva e Médici foi um lance ousado, de possibilidades incertas, refletindo “a opção não isenta de risco por buscar consolidar um regime até então sujeito a recorrentes sobressaltos” (MACARINI, 2011, p. 33). O grupo não apresentava coesão, apresentando conflitos internos, refletindo em políticas contraditórias muitas das vezes.

principalmente sobre o questionamento dos processos produtivos poluidores. Extinto poucos meses depois<sup>116</sup>, o conselho entendia uma nova posição sobre poluição, mais ampla, ao listar as degradações ao solo, ao ar e à água. O Decreto também apresentava a expressão “meio ambiente” (Art. 1º, BRASIL, 1967a), introduzindo uma nova visão global da problemática ambiental.

Ao se indagar o surgimento desta lei, entende-se também que, como o governo Castello Branco ainda não estava preocupado exclusivamente com o desenvolvimentismo, houve margem para sua criação. Entretanto, posteriormente ao que Costa e Silva assume e a posição desenvolvimentista é indicada como base à legitimação do governo, entende-se a revogação desta lei. O Código Florestal, Lei nº. 4.771/1965, foi reformulado e instituído nesta época. Apesar de considerar questões técnicas e resultados de pesquisas científicas, o Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965) pode ser considerado uma política que visa clarificar a posição de soberania dos militares, ampliando sua legitimidade aos recursos naturais e às formas de ocupação do território brasileiro<sup>117</sup>. Destaca-se neste código, o art. 42 sobre a educação florestal, onde os §1º e §2º indicam a difusão de textos e dispositivos de interesse floresta em estações de rádio e televisão, além de dispor que mapas e cartas oficiais conterem assinalados os parques e floretas públicas.

Por fim, datam do governo Castello Branco a reformulação de alguns códigos ambientais brasileiros, a exemplo do Código de Pesca (Decreto nº. 221/1967), o Código de Minas (Decreto nº. 227/1967); assim como a criação de novas leis, a exemplo da Lei de Proteção à Fauna (Lei nº. 5.197/1967) e a Política Nacional de Saneamento<sup>118</sup> (Lei nº. 5.318/1967)<sup>119</sup>. Tais políticas regulatórias continham um conteúdo essencialmente técnico, porém mesclado a elementos políticos, e que apontavam para políticas do tipo Sala de Reuniões, pois eram assuntos complexos, mas de pouca saliência frente ao público. Ao mesmo tempo indicam uma racionalidade da utilização dos recursos naturais, a partir de múltiplos usos.

---

<sup>116</sup> Revogado pela Lei nº. 5.318, de 1967.

<sup>117</sup> Gerosa (2011) pondera que os militares direcionam ambições políticas e econômicas ao território amazônico, o que explicaria a institucionalização do Código Florestal.

<sup>118</sup> A Política Nacional de Saneamento implantaria o Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), que não observaria a complexidade da matéria, abrangendo somente os serviços de água e esgoto (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO FILHO, 2012).

<sup>119</sup> Igualmente importante citar o Decreto-Lei nº. 289/1967, que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, com a incumbência expressa de cumprir e fazer cumprir tanto o Código Florestal, como a Lei de Proteção a Fauna. Por último, a Constituição de 1967, que indicou a exclusividade da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas.

Os Códigos são interessantes de destacar. Aspectos mercantilistas e de estímulo à atividade econômica são mais claros. O novo Código de Pesca<sup>120</sup>, por exemplo, (BRASIL, 1967b) indica, no parágrafo único do Art. 5º, que “as embarcações de pesca, assim como as redes para pesca, comercial ou científica, são consideradas bens de produção”. Paralelamente, este código era menos restrito aos estrangeiros quanto ao da época de Getúlio Vargas.

O Código de Minas (BRASIL, 1967c) destaca a necessidade de regulação “a fim de proteger a capacidade competitiva do País nos mercados”. Já a Lei de Proteção à Fauna (BRASIL, 1967d) aponta, por meio do Art. 1.º que os animais de quaisquer espécies são propriedades do Estado.

A Lei nº. 5.318/1967, que extinguiu o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Decreto nº. 303/1967), e Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento, destaca no Art. 2º que a Política Nacional de Saneamento abrangerá, entre outros, o controle da poluição ambiental, inclusive do lixo (BRASIL, 1967e).

O início do governo militar, quando observadas as políticas ambientais, percebe-se que o mesmo procurou atuar sobre o uso dos recursos, assim como a regulação e fiscalização dos mesmos. Foram criadas Instituições para a viabilização das políticas, mas que eram incipientes tanto quanto o próprio governo.

### 3.3.2 Os Governos Costa e Silva e Médici

Arthur da Costa e Silva assume a presidência em 15 de março de 1967, no lugar de Castello Branco. Durante o governo Costa e Silva teve início o período mais duro da Ditadura Militar, com a promulgação do Ato Institucional nº. 5, que fechou o Congresso Nacional, cassou políticos e institucionalizou a repressão<sup>121</sup>. Nota-se a caracterização do estilo impositivo-reativo e de uma Cultura Política Hierárquica. Com um cenário político mais intenso, os militares empreenderam reformas densas que refreassem a contestação pública.

Houve mudanças nas relações institucionais entre os Poderes, com o poder Executivo assumindo maiores responsabilidades, configurando uma “ditadura do Executivo”, pelo que Carvalho aponta como inexistência de controles múltiplos entre os poderes. Tal crise

---

<sup>120</sup> Revogado pela Lei nº. 11.959, de 2009.

<sup>121</sup> Fonseca e Monteiro (2008) destacam que o governo Costa e Silva representou a vitória de facções políticas mais duras. É o que também destaca Carvalho ao situar que “desde 64 foram visíveis as divergências entre correntes militares sobre a organização do tipo de regime”, o que trazia reflexos na disputa pelo controle governamental, estimulando dentro das Forças Armadas a formação de facções. O autor também salienta que “a paulatina ampliação das características autoritárias do Estado [...] foi antecedida por instabilidades políticas, conjugadas a agudas divergências e crises nas Forças Armadas” (CARVALHO, 2005, p. 116-118).

prosseguiria à “uma nova mudança de qualidade no exercício desses poderes, uma vez que após a instituição do AI-5 ocorreria uma ruptura entre processos de governo e processos parlamentares” e o governo passaria a “dispensar a colaboração do Congresso na formulação, discussão e decisão sobre políticas públicas” (CARVALHO, 2005, p. 121). Não havia qualquer espaço à contestação política e o controle social por meio do Legislativo foi definitivamente extinto. O País era de fato, no conceito de Robert Dahl, uma Hegemonia Fechada, sem possibilidade de contestação e participação públicas.

O governo pretendia legitimar-se junto ao discurso político-econômico da construção de um projeto nacional visando “responder de forma adequada ao desafio brasileiro, qual seja, demonstrar a viabilidade do desenvolvimento brasileiro”, sendo tal desafio o “arrefecimento da substituição de importações” para “assegurar a retomada da trajetória de desenvolvimento acelerado” com bases em um novo modelo com investimentos em diversos setores (MACARINI, 2005, p. 55-56)<sup>122</sup>. Novamente se trazia a solução e se procurava o problema, como apontando no modelo *Garbage Can*. Paralelamente apresentava o Incrementalismo das políticas recentes.

Por meio do Decreto-Lei nº. 200/67 houve um amplo processo de descentralização. Autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista e fundações passaram a ter autonomia relevante e, por meio delas, Leite Junior situa que foi possível “contratar profissionais de destaque no setor privado e agilizar o andamento dos procedimentos administrativos e financeiros” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 37). Nota-se um processo descentralizador forte e coeso às determinações desenvolvimentistas de caráter multissetorial. Ao mesmo tempo evidencia-se o Modelo dos Triângulos de Ferro, perfazendo uma construção de políticas em torno dos políticos, dos designados politicamente e dos burocratas.

Em agosto de 1969, Costa e Silva sofre um derrame e é afastado, assumindo uma junta militar, que elabora um Programa de Metas e Bases de Ação<sup>123</sup>. Esse plano, agora sob o governo Emílio Garrastazu Médici com o nome Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), já indicava a ambição dos militares<sup>124</sup>. Esse momento trazia uma janela de

<sup>122</sup> A nomeação de Delfim Netto para o ministério da Fazenda, também representou um ponto-chave à nova legitimação do governo militar, pois ao entender que o combate à inflação era “compatível com o crescimento”, houve uma reorganização das políticas governamentais e o novo lema do regime “segurança e desenvolvimento” passa a fazer sentido (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 36-37). Delfim Netto, junto a Hélio Beltrão, novo ministro do Planejamento, procede à elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

<sup>123</sup> A junta fez uma consulta entre os generais do exército brasileiro, que escolheram Emílio Garrastazu Médici como novo presidente da república. Médici exigiu a reabertura do Congresso Nacional para assumir. Em 25 de outubro de 1969 Médici foi eleito presidente da república por uma sessão conjunta do Congresso Nacional.

<sup>124</sup> Sob a alcunha “Brasil grande potência” visualizava-se alcançar o status de nação desenvolvida até o fim do século XX, cujos objetivos eram: manter uma taxa média de crescimento anual entre 7% e 9%, evoluindo a 10% ao fim do período; expansão crescente do emprego; inflação decrescente; e elevação do investimento. Souza

oportunidade para o governo novamente implantar o desenvolvimentismo como legitimação. Entretanto, Macarini diverge destacando que o Programa de Metas e Bases e posteriormente o I PND cumpriram papel “essencialmente retórico, não se constituindo no guia da política econômica do governo Médici” (MACARINI, 2005, p. 61).

A política econômica de Médici tinha como objetivo promover um desenvolvimento multissetorial, elegendo a agricultura sua prioridade, destinando a ela boa parte dos investimentos de seu governo. Entretanto, o governo não contaria que, cujo endividamento iniciado em 1968, coincidiria pouco tempo depois em 1973, com o súbito de uma crise devido ao choque do petróleo, que elevaria os níveis da dívida intensamente <sup>125</sup>. Neste cenário, ao mesmo tempo favorável em relação ao crescimento e pessimista quanto ao futuro, assume a presidência o general Ernesto Geisel em março de 1974, governando até 1979.

No trato da questão ambiental podemos destacar dois marcos fundamentais à formulação das políticas ambientais brasileiras que viriam posteriormente: a formação do Clube de Roma em 1968<sup>126</sup> e seu Relatório sobre os Limites do Crescimento publicado em 1972 e a Convenção de Estocolmo realizada no mesmo ano.

O Clube de Roma reuniu um grupo de pessoas de diversos países que discutiriam assuntos ambientais, para buscar soluções para a crise ambiental que vivenciavam visualizando o futuro da humanidade. Trazia uma conjunção de atores governamentais e não-governamentais, assim como público e privados. Foi confiado pelo Clube de Roma um estudo sobre a situação ambiental do momento. O resultado foi o livro *Limits to Growth* (Os limites do Crescimento), que trazia um modelo computadorizado sobre o futuro global, que analisava cinco variantes: tecnologia, população, nutrição, recursos naturais e o meio ambiente. Os resultados indicavam que se as tendências da época continuassem, o sistema global se sobrecarregaria e se voltaria ao colapso até o ano 2000 (MEADOWS et al, 2007). Para que

---

contextualiza que o eixo desse milagre deve-se à conjunção de fatores favoráveis internos e externos<sup>124</sup>, a exemplo da criação de um arcabouço institucional propício ao crescimento, a expansão fiscal e monetária e o excelente momento da economia mundial e a adoção do modelo extrovertido, com ênfase na agroexportação, além do aumento do financiamento externo. Ver em SOUZA, 2011, p. 221-223.

<sup>125</sup> Esse financiamento se daria por meio de recursos externos abundantes durante 1960 e 1970, sob a forma de investimentos diretos, tanto por empréstimos quanto por financiamentos. Por tal medida, a dívida externa brasileira passou de quatro bilhões de dólares em 1968 para vinte bilhões de dólares em 1974 (SOUZA, 2011). Ver também MACARINI, 2005, p. 77-78. O choque do petróleo em 1973 não chegou a afetar, em um primeiro plano, o crescimento brasileiro. A inflação aumentou em 20% entre 1973 e 1974, devido ao choque de custos que envolvem a cadeia produtiva e pela elevação do preço das importações (SOUZA, 2011).

<sup>126</sup> O grupo foi criado com o intuito de identificar os maiores problemas perante o globo. O escopo de trabalho do Clube de Roma é o globo, e a interdisciplinaridade envolvida entre relações econômicas, sociais, políticas, geográficas, e ecológicas. Fonte: <<http://www.clubofrome.at/brasil/about/index.html>>. Acesso em 12 de setembro de 2012.

isso não ocorresse, tanto o crescimento populacional, quanto o crescimento econômico teriam de parar. O relatório propôs o crescimento zero, uma hipótese rejeitada plenamente.

O embate entre crescimento e preservação ambiental assumiu proporção internacional, estimulando a discussão por meio da organização de conferências internacionais em prol da melhoria da qualidade de vida da população e conservação ambiental. Afinal, estava em jogo o modelo de desenvolvimento, até então adotados pelos países desenvolvidos e que agora era reproduzido em larga escala pelas nações em desenvolvimento; exatamente o modelo executado pelos militares. Paulatinamente o assunto ganhava maior saliência entre a população e os governos, principalmente pela maior difusão de informações sobre o tema.

As críticas ao modelo de desenvolvimento econômico vigente na época aumentaram devido ao alastramento do movimento ambientalista e do primeiro choque do petróleo, tornando os recursos naturais, a energia e o ambiente em geral um tema de valor econômico, social e político. Haveria uma incompatibilidade entre crescimento econômico e preservação dos recursos ambientais, por o último trazer limites ao seguimento do primeiro, uma vez que se considerava uma demanda infinita subsidiada por recursos finitos. A partir deste conflito, a crítica ambientalista entrou no campo da Economia. Previa-se um cenário catastrófico de impossibilidade do crescimento econômico devido à exaustão dos recursos ambientais (MEADOWS et al, 2007).

A agenda política internacional passaria a ser pressionada a incluir o debate sobre novas formas de desenvolvimento. Finalmente a questão ambiental tornava-se uma questão política. Várias propostas começaram a ser consideradas, entre elas, a sugestão do crescimento zero, passando a ser ponderada pelos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento uma vez que os segundos reproduziam o modelo desenvolvimentista adotado pelos primeiros. Estes que já conheciam os efeitos negativos do desenvolvimentismo, queriam evitar maiores efeitos negativos. O debate se polarizaria entre as nações que defendiam o “crescimento zero” e as outras que defendiam posições desenvolvimentistas de “direito ao crescimento” (amparada pelos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil). A Organização das Nações Unidas (ONU), criada para mediar as decisões políticas globais, serviria de palco à realização da I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia, em 1972.

Estocolmo evidenciou conflitantes posicionamentos entre o crescimento econômico e a conservação da natureza (BARBIERI, 2008). Haveria, equivocadamente, no entendimento dos países participantes da reunião, uma incompatibilidade entre desenvolvimento e conservação da natureza. O “crescimento zero” proposto pelo Clube de Roma foi polêmico e

gerou infinitas discussões, já que nem todos os países aceitariam diminuir os seus ritmos de crescimento, (industrial ou demográfico), integrando-os a manterem a níveis mínimos e equivalentes suas taxas de natalidade, morte, investimentos, degradação ambiental e de recursos (PNUMA, 2004).

O “direito ao crescimento” era a justificativa dos países em desenvolvimento, pois clamavam alcançar os mesmos padrões de conforto e bem-estar dos países ditos desenvolvidos. O argumento era válido e convencê-los do contrário seria praticamente impossível. A própria delegação brasileira explicitou isso através do General Costa Cavalcante, na época, Ministro do Interior e chefe da delegação brasileira em Estocolmo:

Para a maioria da população mundial, a melhoria de condições é muito mais uma questão de mitigar a pobreza, dispor de mais alimentos, melhores vestimentas, habitação, assistência médica e emprego do que ver reduzida a poluição atmosférica. A deterioração ambiental vai muito além da poluição ambiental. Há outras formas de degradação, tanto em zonas urbanas como rurais que constituem a poluição da pobreza ou do subdesenvolvimento (BARBIERI, 2008, p. 20).

Na conferência, os países desenvolvidos preocupavam-se com a poluição industrial, a escassez dos recursos energéticos e outros problemas originados dos seus processos de desenvolvimento, enquanto que os não desenvolvidos, com a pobreza e a possibilidade de desenvolvimento nas bases até então conhecidas (BARBIERI, 2008).

Apesar da mitigação da pobreza ser o argumento maior dos defensores do desenvolvimentismo, a pobreza vivenciada pela maioria da população mundial confirma a insustentabilidade, social e humana, do modelo desenvolvimentista da época, pois no entendimento de Barbieri (2008), é um modelo que explora irracional e predatoriamente os recursos naturais, além de ser orientado em relações sociais de produção injustas e excludentes.

Antes de Estocolmo, só havia 10 ministérios do meio ambiente em todo o mundo. Já em 1982, cerca de 110 países possuíam ministérios ou departamentos responsáveis pela pasta (PNUMA, 2004). Ainda em Estocolmo se desenvolveu a tese do Ecodesenvolvimento, segundo a qual o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental são compatíveis e interdependentes para um efetivo desenvolvimento. Essa ideia viria a se desenvolver no conceito de desenvolvimento sustentável, adquirindo consolidação no Relatório Brundtland de 1987.

Curi também destaca que “a Conferência de Estocolmo revolucionou as legislações ambientais em todo o mundo, na medida em que despertou as sociedades locais para a importância do respeito à natureza”. Ao mesmo tempo inauguraria uma fase de

conscientização sobre problemas no Brasil, mas que seria abafada pelas autoridades militares, que estavam obcecadas “com a ideia do milagre econômico” e não conseguiam “enxergar as dimensões dos problemas ambientais, relegando os cuidados com a natureza a segundo plano” (CURI, 2011, p. 159).

Como efeitos de Estocolmo têm-se a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema)<sup>127</sup>, vinculado ao Ministério do Interior, representada pelo mesmo General Costa Cavalcante, que proferiu o discurso em Estocolmo. Sua função era coordenar e atualizar as iniciativas ambientais. Contudo, existiam outros órgãos governamentais a exemplo do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência de Pesca (Sudepe) e da Superintendência da Borracha (Suphevea), concorrentes à Sema no que toca as questões ambientais. Sem coordenação, cada órgão atuava de forma independente. A Sudepe e o IBDF eram subordinados ao Ministério da Agricultura, enquanto que a Subhevea ao Ministério da Indústria e Comércio, ou seja, “diferentes ministérios cuidavam dos assuntos ambientais, promovendo medidas muitas das vezes contraditórias e, com isso, subtraindo coerência e uniformidade da gestão ambiental brasileira” (CURI, 2011, p. 160).

Uma das medidas principais da Sema foi a regulamentação do Decreto nº. 79.437/1977, que promulgou a Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, inaugurando a possibilidade de mover ações civis. A Lei nº. 6.938/1981, que versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, também foi um “legado” da Sema. Pela primeira vez é ratificada a íntima ligação entre a necessidade da preservação e conservação ambiental com o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população.

O governo militar era incoerente ao extremo. Neste sentido: como esperar coerência nas políticas públicas? Ao mesmo tempo em que cria diversas Instituições, como apontado anteriormente, estas foram erguidas pelo cunho político, mas sem substância técnica em si. As Instituições sociais criadas pelos militares já nasciam enfraquecidas, o que dificultava a proposição de uma política ambiental Real. Ao mesmo tempo, no trato da questão ambiental, fica evidente a inseparabilidade do crescimento econômico das políticas criadas. Os códigos e a Sema foram criados para auxiliar a legitimação do crescimento. A Rede Multicêntrica de JK deu lugar à abordagem Estadista desenvolvimentista dos militares. Sem coordenação social, a

---

<sup>127</sup> A Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA foi criada pelo decreto nº. 73.030, de 30 de outubro de 1973. A Sema tinha como objetivo promover a elaboração de normas e padrões relativos à preservação ambiental e ao bem-estar da população e o desenvolvimento econômico.

cultura Política Fatalista emprega políticas por força de lei e isso impactou nas políticas ambientais.

### 3.3.3 O Governo Geisel

Macarini aponta que, “nascido sob o signo da transição política<sup>128</sup> [...] e embalado pelo projeto ‘Brasil Grande Potência’ [...] a trajetória da economia e da política econômica também terminou por se revestir de um caráter de transição” (MACARINI, 2011, p. 31). O que se viu no governo Geisel foi uma interposição de aspectos econômicos e políticos racionalmente traçados. Macarini também destaca que a derrota do governo nas eleições legislativas de 1974 foi determinante à reformulação da política econômica de Geisel. Se, antes das eleições legislativas, Geisel teria como prioridade o combate à inflação (herança do governo Médici), depois das eleições, esta passaria a ser subordinada ao crescimento, em uma clara tentativa de trazer legitimidade (MACARINI, 2011, p. 40). Durante o Governo Geisel houve uma mescla de racionalismo e Incrementalismo, pois se procedeu à reorganização das políticas já existentes, contudo, racionalmente escolhidas.

As eleições de 1974 contribuíram na mudança da política econômica e conseqüentemente, à criação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A proposta de promover a distensão “lenta, gradual e segura” do regime militar fez com que Geisel permitisse as eleições diretas para senadores e deputados naquele ano (ARTURI, 2001)<sup>129</sup>. A necessidade de distensão tinha objetivos políticos: legitimar uma ditadura militar representaria a contradição em sua essência. Haveria a necessidade de “os militares se retirarem da vida política a fim de preservar a própria instituição”<sup>130</sup> (KINZO, 2001, p. 5).

No campo empresarial, empresários insatisfeitos com medidas do governo e liderados sob um membro do próprio governo, o ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, lançaram uma campanha antiestatização. O empresariado reclamava do aumento da carga

<sup>128</sup> Apontada por Macarini como “política de distensão”. Ver MACARINI, 2011.

<sup>129</sup> Apesar de todos os governadores pertencerem ao Arena (o partido do governo), os opositoristas do MDB impuseram uma derrota significativa ao governo. Geisel imaginava que o Milagre Econômico, que afixou o governo por anos, ainda o sustentaria. Os militares mais conservadores ameaçavam estancar o processo de abertura, sinalizando a necessidade de intervenção política. Os militares não formavam um grupo coeso e entravam frequentemente em colisão, o que se refletia na Cultura e ambiente políticos, marcados pela incoerência.

<sup>130</sup> Tal iniciativa, junto ao fracasso das eleições, geraria conflitos internos. Entretanto, como aponta Kinzo, Geisel seria bem-sucedido ao lidar com tais problemas “punindo com a cassação do mandato alguns dos parlamentares de postura oposicionista mais aguerrida” e ao reagir “à radicalização dos militares da linha-dura”, conseguindo dar continuidade à política de distensão e controlar o processo sucessório (KINZO, 2011, p. 5).

tributária que sustentava as empresas públicas. As estatizações não foram impedidas, mas fortaleceram movimentos pró-redemocracia (SOUZA, 2011).

As contradições se veriam também na própria política econômica que, tentando enfrentar frações internas e mantendo a coexistência de “uma estratégia de desenvolvimento, perseguindo complementar a industrialização e preservar o crescimento acelerado” e ao mesmo tempo conter a demanda, apresentava indícios de aspectos contraditórios, entretanto, que oferecia ao mesmo tempo, racionalidade, segundo Macarini (2011)<sup>131</sup>. A política econômica de Geisel ia perdendo o crescimento como base de legitimação do regime. De alguma forma necessitava-se evitar qualquer questionamento à legitimação dos militares e a resposta veio sob mais um processo desenvolvimentista. Em setembro de 1974 é lançado o II PND.

O período de 1974 a 1976, o qual Souza considera a primeira fase da política econômica de Geisel, foi marcado pela continuidade do ideal “Brasil Grande Potência”. A continuidade do I PND em um sentido incremental, a partir do II PND, se daria por meio de políticas de estímulo às exportações e à agricultura; assim como por maior “receptividade” ao capital estrangeiro. O componente inovador seria observado pela prioridade à indústria de bens intermediários e bens de capital. A infraestrutura tornou-se estratégica. Com obras a exemplo da Ferrovia ao Aço (1975), o Porto de Sepetiba em Itaguaí (1976) e a Estrada de ferro Carajás (1976) (SOUZA, 2011)<sup>132</sup>. De fato, houve avanços à economia brasileira, porém, com custos que desequilibraram significativamente as contas públicas e a dívida externa. Trazia-se à baila, uma política Sem Sentido, em que as informações estão escassas e a intenção política é refreada.

Leite Junior e Souza destacam que o setor de combustíveis e energia também foram alvo do II PND, principalmente esta última, ganhando caráter de urgência devido à crise do petróleo, sendo preciso aumentar a produção nacional e diminuir a dependência dos combustíveis fósseis. A descoberta da bacia de campos em 1974 e diversos projetos de incentivos à geração de energias alternativas foram meios ao alcance desses objetivos. Outros projetos como o Programa Nacional do Alcool (Proálcool) em 1975, a construção da Usina Nuclear de Angra dos Reis e as Hidrelétricas de Tucuruí (1976) e a de Itaipu (1975) são

---

<sup>131</sup> Sobre a racionalidade política e econômica de Geisel, ver FONSECA; MONTEIRO, 2008.

<sup>132</sup> Geisel deu continuidade ao programa de desenvolvimento econômico realizando “a mais expansionista, estatizante e desenvolvimentista gestão de toda a era militar”, absorvida pela ideia de “ufanismo e megalomania, sustentada por um crescente nível de ‘absorção de poupança externa’” (SOUZA, 2011, p. 231), uma vez que mesmo envolto a uma profunda crise econômica internacional, houve aumento do volume de investimentos e gastos públicos, caracterizando o processo conhecido como “crescimento forçado” (LEITE JUNIOR, 2009).

exemplos de empreendimentos nacionais destinados a esses objetivos<sup>133</sup>. Tais projetos grandiosos contribuíram às mudanças na matriz energética brasileira; até 1974, a lenha e o carvão vegetal, pouco eficientes enquanto fontes de energia e altamente danosos ao ambiente, representavam boa parte (37,1% em 74 e 27% em 84) de nossa oferta interna de energia, diminuindo progressivamente conforme os projetos seguiam (SOUZA, 2011).

Houve uma Política Real na reorganização da matriz energética brasileira; havia conhecimento disponível e intenção política. Contudo, tais políticas não surgiram do processo de maturação das instituições, dos debates e da preocupação ambiental em si, mas em relação à prover mecanismos à manutenção do desenvolvimento econômico e frente à uma possível nova crise do petróleo.

De fato, houve crescimento e reaquecimento da economia: em 1976 o PIB cresceu 10,3%. Contudo, o Brasil, mergulhado em dívida externa, começava a ser questionado e perdia credibilidade. Os gastos públicos deterioraram as contas externas com a balança comercial sempre em prejuízos desde 1974. Esta compreende a segunda fase da política econômica de Geisel, entre 1976 a 1979, quando o governo decide por uma desaceleração controlada da economia sem sacrificar os setores prioritários ao II PND (petróleo, energia elétrica e insumos básicos). A inflação continuou acelerando, apesar do aquecimento da economia; o arrocho salarial, entrada desenfreada de dólares na economia, o aumento na distorção entre dívida externa/exportações e a diminuição da disponibilidade de crédito ao governo brasileiro agravaram a crise econômica interna. O país novamente entrara num cenário de crise política, econômica, social e institucional.

Podemos destacar em 1977, em Tbilisi, Geórgia (ex-URSS), a I Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental organizada pela UNESCO<sup>134</sup> com a colaboração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a qual é considerada há muito tempo como o mais marcante evento já concretizado sobre EA, sendo densamente influenciada pelas recomendações da Conferência de Estocolmo. A Conferência de Tbilisi redigiu um documento com 41 recomendações, que embasam a Educação Ambiental (EA) mundialmente até hoje. Foram determinados também o conceito de EA, seus objetivos e princípios, e que foi base para a lei brasileira n. 9.795/1999, que criou a Política Nacional de

---

<sup>133</sup> O Pró-Álcool foi criado pelo Decreto nº. 76.593 de 14 de Novembro de 1975. Em 1974 a matriz energética brasileira era composta em 50,8% por energia não renovável e 49,2% por energia renovável; em 1984, dez anos após o início dos projetos, tais valores passam para 47,2% e 52,8% respectivamente. Destacam-se a participação das hidrelétricas na matriz energética brasileira, subindo de 6,4% em 1974 para 11,6% em 1984; assim como o álcool combustível, que dobrou sua participação, passando de 5,2% para 13% (SOUZA, 2011, p. 233-234; LEITE JUNIOR, 2009, p. 40-41)

<sup>134</sup> *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

Educação Ambiental (PNEA). Os atores transnacionais começam a se destacar internacionalmente, implicando efeitos nas políticas públicas internas dos países.

Galli (2008) destaca que Tbilisi enfatizou a interdisciplinaridade do tema, estimulando a ampliação de ações voltadas à manutenção da qualidade de vida e participação da sociedade nesses procedimentos, de forma a difundir conceitos até então particulares aos ecologistas. A autora também salienta que a conferência propôs uma nova ordem internacional, apostando na ética solidária e equitativa entre as nações. Considerou a ideia de que a defesa e melhoria do meio ambiente para as futuras gerações constituía um urgente objetivo da humanidade, destacando a contribuição de todos os países. A partir de Tbilisi, sugeriu investimentos na formação teórica e prática de recursos humanos, objetivando o exercício efetivo da Educação Ambiental (EA) e também a criação de material didático de apoio para programas na área e para o ensino e à aprendizagem, tendo como base o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA).

Tbilisi aponta a EA como elemento fundamental para o combate à crise ambiental, pois conscientes de seu papel frente à questão ambiental e com conhecimentos técnicos, os seres humanos podem intervir, de maneira positiva, no ambiente que compartilham.

(...) a educação ambiental deve constituir um ensino geral permanente, reagindo às mudanças que se produzem num mundo em rápida evolução. [...] deve também possibilitar ao indivíduo compreender os principais problemas do mundo contemporâneo, proporcionando-lhe conhecimentos técnicos e as qualidades necessárias para desempenhar uma função produtiva visando à melhoria da qualidade de vida e à proteção do meio ambiente, atendo-se aos valores éticos. [...] Essa educação contribui para que se exija a continuidade permanente que vincula os atos às consequências do futuro; além disso, demonstra a interdependência entre as comunidades e a necessária solidariedade entre todo o gênero humano (GALLI, 2008, p. 246).

A partir de Tbilisi, o PIEA foi posto em prática no Brasil. O Conselho Federal de Educação, em 1977, (por meio da Resolução CFE nº. 2) tornou obrigatória a disciplina Ciências Ambientais nos cursos universitários de Engenharia, assim como as disciplinas de Saneamento Básico e Saneamento Ambiental. A Universidade do Amazonas, Brasília e Campinas, entre outras, criaram os cursos de pós-graduação em Ecologia, além de cursos voltados às questões ambientais em várias universidades brasileiras. As Instituições de Ensino brasileiras começavam a incorporar as questões ambientais em seus currículos, ainda que de forma fragmentada. Mas já representava o início das discussões acadêmicas sobre o meio ambiente.

O período Geisel representa, no âmbito ambiental, o momento em que novos atores se apresentam no espaço político, formando redes e disseminando conhecimento e fomentando a participação popular nas políticas ambientais.

### 3.3.4 O Governo Figueiredo

João Baptista de Oliveira Figueiredo foi o último e quinto presidente militar (desconsiderando a junta militar entre Costa e Silva e Médici). Assume em março de 1979, governando até 1985, ano em que passaria a faixa a José Sarney. Seu governo foi marcado por fatores econômicos e políticos relevantes. Em 28 de agosto de 1979 assina a lei nº. 6.683, a lei da Anistia, que a concede a todos aqueles que tiveram seus direitos políticos suspensos durante o regime militar. Seu art. 1º diz:

É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de Fundações vinculadas ao poder público, aos Serviços dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (*In* LEITE JUNIOR, 2009, p. 44).

O governo passaria a enfrentar sucessivas crises. A primeira após a promulgação da Anistia, a maioria das lideranças políticas opositoras exiladas retornariam ao país, iniciando “um período de reorganização partidária e de construção dos mecanismos de transição para o Estado de Direito”. A segunda crise foi o segundo choque do petróleo, que impactou no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, que dependia do produto para a sua estrutura produtiva e para manter seu ritmo de crescimento (LEITE JUNIOR, 2009, p. 44-45)<sup>135</sup>. A terceira, interna, era manter o crescimento, em que em desolador contexto, Mário Henrique Simonsen, tenta, como enfatiza Souza, reviver o êxito do PAEG com medidas restritivas. Era de se esperar insatisfações dentro do governo<sup>136</sup>. Novamente o crescimento era a solução pronta ao problema – como no modelo *Garbage Can*.

---

<sup>135</sup> O processo de desenvolvimento econômico brasileiro implicou aumento na demanda por petróleo. A produção doméstica, ainda aquém da demanda, fazia com que as importações acelerassem e que, aliados ao aumento do valor do produto, impactassem diretamente nos custos.

<sup>136</sup> Delfim Netto, agora à frente da pasta da Agricultura, ainda exercia influência no governo: Figueiredo passaria a dar ouvidos aos discursos de Delfim, que afirmava ser possível retomar o crescimento. Simonsen, por sua vez, desgastado e sem apoio político, pede demissão. Delfim assume e inicia políticas com base em tabelamentos e indexações na economia (SOUZA, 2011, p. 238-239). Delfim Netto, em uma de suas várias ponderações sobre o desenvolvimento e seus reflexos sobre a distribuição de renda da população brasileira, acreditava na necessidade de se “fazer o bolo crescer para depois reparti-lo”. O bolo realmente cresceria, contudo, as camadas sociais mais

As medidas não surtiram efeito<sup>137</sup>. Se muitas famílias estavam à beira da falência, o mesmo se poderia dizer do Brasil àquela época. O governo não tinha condições favoráveis à implementação de políticas. Souza aponta que “do início de 1983 até o praticamente o fim do governo Figueiredo, a política econômica brasileira perdeu toda a qualquer capacidade de planejamento global” (SOUZA, 2011, p. 242).

Agravou-se a recessão, aumentou-se o desemprego e a pobreza. A insatisfação era geral. O governo não sabia mais de onde extrair recursos: a poupança e as exportações eram consumidas para o pagamento da dívida e dos juros. Boa parte das receitas já estava comprometida com os grandes projetos dos militares; tais projetos não poderiam ser paralisados sob pena de desperdício de dinheiro público. As famílias sofriam com o reflexo das políticas adotadas. No segundo semestre de 1983 começa a ganhar corpo o Movimento das Diretas<sup>138</sup>, que viria a se consolidar futuramente. Em 1984, a situação começa a melhorar<sup>139</sup>.

O governo Figueiredo foi agonizante até seus últimos minutos. Ansiava-se pelo fim do regime autoritário e pela “abertura democrática”. A transição democrática é marcada pela falência do Estado, uma vez que se viu o financiamento esgotar-se após décadas alimentando o crescimento econômico via déficit público. Souza contextualiza que a partir desse momento, se exigiria uma nova postura do Estado, em que este, cada vez mais, teria de “abdicar de seu papel de agente direto para assumir o de simples regulamentador da economia” (SOUZA, 2011, p. 243).

Independentemente dos contrastes dos pensamentos existentes no modelo de desenvolvimento imaginado e deixado pelos militares, Leite Junior aponta que a herança do regime militar, ao mesmo tempo em que transformou as estruturas produtiva e financeira do país, com elevados investimentos em infraestrutura, implantou um diversificado parque

---

necessitadas jamais veriam a sua parte via as políticas de Delfim. Souza (2011) e Giambiagi *et al* (2011), oferecem considerações precisas sobre a partilha desse “bolo”.

<sup>137</sup> Entre 1980 e 1983, o país mergulha de vez na recessão. A inflação registra 77,2% em 1979, 110,2% em 1980, e 95,1%, 99,8% e 210,9% respectivamente em 1981, 1982, e 1983. Em 1984 chega a 223,8% (SOUZA, 2011). O poder de compra do consumidor estava completamente corroído, assim como sua capacidade de realizar qualquer tipo de planejamento financeiro. Ele não podia planejar qualquer aspecto de sua vida, uma vez que o que tinha hoje, depositado em banco, não valeria o mesmo no dia seguinte. Para o governo, a situação era a mesma: endividado interna e externamente, não possuía capacidade de realizar investimentos; pois trocava receitas pelo pagamento de juros e amortização da dívida. A capacidade de poupança estava gravemente prejudicada, o que impedia qualquer investimento em novos projetos, apenas reservar para aqueles projetos em andamento, sob pena de paralisação e perda dos mesmos (SOUZA, 2011, p. 424).

<sup>138</sup> O resultado da campanha “Diretas Já” foi uma impressionante mobilização popular com milhões de pessoas participando de comícios em todo o país (KINZO, 2001, p. 6)

<sup>139</sup> A economia global se recupera, o preço do barril do petróleo recua, o FMI relaxa parte das restrições impostas ao Brasil, a produção nacional de petróleo aumenta e alguns dos mega-projetos do II PND começam a funcionar, como a Usina de Itaipu, operando a partir desse ano.

industrial e desenvolveu um promissor mercado de capitais, o regime “deixou um passivo que levou muito tempo para ser equacionado”. Ele também argumenta que “a elevada dívida externa, somada ao descontrole inflacionário, compôs um quadro de dificuldades que monopolizou as agendas política e econômica do país durante a segunda metade da década de 80 até a primeira metade da década de 90” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 49). A inflação conduziria toda a política brasileira, marcando todos os planos econômicos e arranjos políticos. A governabilidade brasileira foi comprometida seriamente, assim como a capacidade do governo em pensar e estruturar políticas de longo prazo (LEITÃO, 2011).

O registro mais significativo à questão ambiental durante o governo Figueiredo é a promulgação da Lei nº. 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Neste mesmo ano, a partir da edição da Lei, o Direito Ambiental brasileiro começaria a ganhar corpo. Há, a partir da década de 1980, maior produção legislativa referente ao meio ambiente. Contudo, há de se destacar que as leis ambientais não surgiram somente após 1980, mas que acompanharam a evolução histórica da sociedade. As leis promulgadas até a PMNA padeciam de um caráter objetivo à disciplinar os procedimentos necessários à extração vegetal ou mineral; às condutas em relação à flora e à fauna; o uso do solo; ou seja, apresentavam um caráter restritivo. Ao mesmo tempo refletiam os ajustes políticos e a situação econômica da época. Curi destaca que a lei “trouxe os procedimentos e os princípios legais que sustentariam a política ambiental pública, abordando de forma sistêmica os problemas ambientais” (CURI, 2011, p. 160).

A PNMA representa a disposição e incumbência do governo e da sociedade civil pela garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado. Representa a participação e responsabilidade coletiva na política. Tal garantia seria ratificada na Constituição Federal de 1988. Foram estabelecidos na lei, os direitos e deveres de cada ator, explicitadas nas competências. A lei aponta como seu objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981, Art. 2). A lei também criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). São garantidas as formas de participação e garantia de informação.

A PMNA surgira num ambiente em que se tinha pela frente o combate à estagnação econômica e índices inflacionários. Estas eram as prioridades do governo e a “política brasileira para o meio ambiente não podia atravancar o desenvolvimento da economia”, pois seu objetivo deveria ser apenas “garantir a qualidade de vida à população sem negligenciar as

necessidades das gerações futuras”. A PNMA surgiria como uma mediação desses interesses, desta forma, “pela primeira vez, a legislação ambiental brasileira olhou para a conservação do patrimônio natural de forma holística, buscando equilibrar seus interesses com as metas de ordem econômica” (CURI, 2011, p. 161).

Três pontos da lei devem ser destacados. O primeiro, a definição de meio ambiente apresentada no art. 3º, inciso I da Lei nº. 6.938/81, como o “o conjunto de condições leis influencias, e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Aqui, Curi salienta que “em vez de situar o homem **fora** da natureza, a lei defendia outro conceito de meio ambiente, mostrando que a sobrevivência humana – como a das outras formas de vida – é permitida por essa rede de interações que compõem a natureza” (CURI, 2011, p. 161, grifo da autora). O inciso III da mesma lei apontaria novas definições de poluição, abrangendo aspectos mais amplos.

O segundo aspecto a ser destacado é a definição de recursos ambientais, apontado pelo inciso IV do mesmo art. 3º como “a atmosfera, as águas inferiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (BRASIL, 1981). Aqui Curi aponta que esse inciso IV rechaça a visão utilitarista da natureza e que caberia ao governo “regular e fiscalizar o uso dos recursos biológicos, mantendo o equilíbrio da natureza”, para tal, a necessidade de critérios bem definidos para o uso do solo, do subsolo, da água e do ar; assim como a necessidade de monitoração dos impactos ambientais a partir de “estudos capazes de medir a qualidade ambiental nas áreas afetadas” (CURI, 2011, p. 161).

O terceiro ponto refere-se à intervenção do Estado nas áreas degradadas com vistas à “manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (BRASIL, 1981, art. 4º, VI). Curi destaca que quanto às regiões degradadas passíveis à intervenção do Estado, “a falta de medidas para revitalizar essas regiões transfere as atividades nocivas para outras áreas, tornando ainda mais generalizada a depredação do meio ambiente” (CURI, 2011, p. 161). Neste sentido, a necessidade de regulação das atividades econômicas potencialmente nocivas à degradação ambiental. Curi (2011) dá como exemplo de áreas o Nordeste brasileiro e a região Amazônica, que sofreram processos de ocupação por atividades econômicas que trouxeram impactos significativos às regiões. Ao mesmo tempo surge a obrigatoriedade de submissão do empreendedor ao processo de licenciamento ambiental (BRASIL, 1981 art. 10º)<sup>140</sup>. Aqui se corrobora o aspecto levantado por Boeira (2004), e que está presente nas

---

140 A Resolução CONAMA 237/1997 define o processo de licenciamento ambiental como “Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação

políticas de caráter regulatório sancionadas durante o regime militar: o intervencionismo estatal e o estilo impositivo.

Vale destacar o cenário em que surgiu a PNMA. Apesar de apresentar dispositivos legais avançados consistentes e, aparentemente contraditórios ao projeto dos militares, a PMNA não assumiria proporções efetivas de atuação. Curi situa que “embora tenha sido aprovada em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente só se tornou eficaz na prática após a aprovação da nova carta constitucional, que está em vigor até hoje”, ao mesmo tempo em que “é interessante notar que a lei nº. 6.938 foi a única a ser absorvida integralmente pela Constituição de 1988 – o resto do legado da ditadura militar ou foi esquecido ou foi objeto de modificações” (CURI, 2011, p. 162).

Durante o período dos Militares em si, ainda que as incongruências e as instabilidades do regime impactassem as políticas, é fato que o surgimento da PMNA representa uma política que regula, que destaca os agentes fiscalizadores e normatiza a tutela ambiental. Foi criada em um momento repressivo com pouca participação, que centralizava as decisões, ou seja, o contrário do conteúdo da própria PMNA. Por outro lado, a intervenção estatal, clara em Vargas e JK, reaparece com os militares (em âmbito ambiental), em nova forma com a PMNA.

### 3.4 A retomada da democracia

#### 3.4.1 O Governo Sarney

Arturi destaca que “o processo de liberalização política no Brasil foi, entre todos os casos recentes de transição, o mais controlado pelos dirigentes autoritários e aquele em que os membros de sua elite civil garantiriam não só sua sobrevivência política como ampla participação no poder após a democratização” (ARTURI, 2001, p. 12)<sup>141</sup>. Os militares se tornariam atores invisíveis muito influentes nesse momento de transição<sup>142</sup>.

---

de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma possam causar degradação ambiental”.

<sup>141</sup> A formação da chapa que lançou Tancredo Neves foi uma medida que “possibilitou que os dissidentes do regime autoritário desempenhassem um papel importante no novo regime – na verdade passariam a ser parceiros de todos os governos que se seguiram” (KINZO, 2001, p. 7).

<sup>142</sup> Em 1984 tramitava na Câmara dos Deputados, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), a qual autorizava a realização de eleições diretas para Presidente da República. Tal PEC, contudo, foi derrotada, por os militares ainda exercerem influência no Congresso, de tal maneira que as eleições seriam indiretas em pleito no Congresso. Visualizava-se que “o desfecho deste episódio colocou mais uma vez em evidencia que os militares estavam determinados a manter, a qualquer custo, o controle sobre o processo sucessório presidencial” (KINZO, 2001, p. 6).

Em 15 de janeiro de 1985 Tancredo é eleito Presidente da República, todavia, não chega a assumir, pois na véspera de sua posse adoece e é hospitalizado. José Sarney assume a Presidência em 15 de março provisoriamente. O que era provisório torna-se definitivo em 21 de abril do mesmo ano, data em que Tancredo falece. Sarney não estava preparado para assumir a presidência, o que seria percebido na sua dificuldade em lidar, desde o seu primeiro dia de governo, com o ambiente político hostil, a grave situação econômica, a inflação, a dívida externa, a desconfiança da população<sup>143</sup>.

Sarney arquitetou suas ações com vistas à sua legitimação elegendo a inflação como sua inimiga. Seu governo seria marcado pelos planos econômicos de estabilização. O primeiro deles foi o Plano Cruzado: seus alicerces consistiam no congelamento de preços e salários, a troca de moeda (de cruzeiro para cruzado), o reajuste dos salários pela média real dos últimos seis meses mais abono, a instituição do gatilho salarial, entre outras medidas.

O Plano Cruzado chegou a todos subitamente, tanto aos consumidores, quanto aos empresários. O congelamento de preços, a mais marcante das medidas do plano, “tinha um apelo irresistível: era fácil de entender” (SOUZA, 2011, p. 254), impactando diretamente àqueles que Sarney buscava para legitimar seu governo – a população (os *policytakers*). O plano foi um sucesso em um primeiro momento; a população aderiu ao congelamento, inclusive fiscalizando estabelecimentos que tentassem burlar o congelamento e inclusive dando voz de prisão aos comerciantes<sup>144</sup>. Com mais consumo latente, a consequência direta é a maior inflação. Com mercadorias em falta, surgiu o ágio na economia, uma espécie de inflação oculta. A economia estava insustentável e era inevitável o fim do plano (SOUZA, 2011)<sup>145</sup>.

Luis Carlos Bresser Pereira viria a assumir o ministério da Fazenda<sup>146</sup>. Bresser procuraria impor uma série de medidas restritivas, tanto no âmbito fiscal quanto monetário, todavia, “o governo Sarney demonstrou sua pouca disposição em aderir ao ajuste imposto”, o

<sup>143</sup> Arturi aponta que Geisel deixou à Figueiredo “a tarefa de aprofundar a liberalização do regime e, como parte de sua estratégia de transição, passar o poder ao término de seu mandato, em 1985, a um político civil proveniente do partido do regime”. Quando Tancredo é eleito, entendia-se que o regime havia fracassado. A morte de Tancredo, contudo, representaria esse desejo dos militares, por vias tortas, quando Sarney assume. Arturi vai além ao indicar que “o resultado final da fase da liberalização política foi muito próximo daquilo havia sido projetado pelos mentores da transição ‘lenta, gradual e segura’” (ARTURI, 2001, p. 18).

<sup>144</sup> O Plano eliminou “a corrosão do poder de compra da população, que respondeu com aumento de consumo, impulsionando a atividade econômica do país” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 57).

<sup>145</sup> O governo emplaca o Plano Cruzado II, que desorganizaria a economia em ampla escala, com empresas reajustando seus preços em percentuais cada vez maiores, misturando o “anseio de compensar prejuízos anteriores ao temor de uma inflação futura”. Ver mais em Souza, 2011, p. 256-257.

<sup>146</sup> A desmoralização da equipe econômica do governo, principalmente com Dílson Funaro a frente do ministério da Fazenda e João Sayad no Planejamento, viria em janeiro de 1987 com o disparo do gatilho salarial. No mês seguinte, com o balanço de pagamentos em déficit, Sarney decretaria a moratória dos juros da dívida externa, e o Brasil perderia o que ainda lhe restara de credibilidade.

que seria visto pelos aumentos salariais concedidos pelo governo a servidores públicos, ao socorro milionário à companhia aérea Transbrasil; alie-se a isso, que quando o mandato presidencial de cinco anos foi aprovado, Sarney, em retorno, atendeu “generosamente a pedidos de governadores e congressistas” pelo apoio oferecido (SOUZA, 2011, p. 258; LEITE JUNIOR, 2009). Logo no início de 1988, Bresser pede demissão, sendo substituído por Maílson da Nóbrega.

Foi dessa época que surgiu uma das medidas essenciais à recuperação da governabilidade brasileira: o fim da Conta-movimento<sup>147</sup>; um mecanismo que utilizava o Banco do Brasil e que mascarava a real liquidez do País. O fim da conta-movimento revelara a falência da instituição, que passaria por programas e saneamento para recuperar sua solvência.

O governo Sarney representaria a incapacidade de se manter certo grau de governabilidade. A sucessão de fracassos no plano econômico e social agravou suas crises e “comprometeu a capacidade do Estado de governar” (KINZO, 2001, p. 8). Faucher complementa apontando que, por causa das necessidades imediatas criadas pela instabilidade econômica, a política econômica limitava-se a enfraquecer as graves distorções na alocação dos recursos. O governo, ainda segundo o autor, não empreendeu as reformas necessárias à reestruturação da competitividade da indústria brasileira. Pelo contrário, a agenda das reformas foi adiada pelas instabilidades econômica e política as quais o governo passava (FAUCHER, 1998). O descontrole inflacionário aprofundaria a desigualdade da distribuição de renda e aceleraria o desgaste do próprio governo. Neste cenário sairia José Sarney. Um cenário em que o povo não pactuava com as políticas, muito menos o seu próprio grupo apresentava coesão política.

Durante o governo Sarney ocorreriam três marcos na questão ambiental: a publicação *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum) da Comissão Brundtland, a Convenção da Basiléia, a instituição da Constituição Federal de 1988, especialmente o art. 225 e a sanção da Lei nº. 7.347/1985.

No início da década de 1980, a ONU retomou os debates sobre as questões ambientais, criando em 1983 a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), chefiada por Gro Harlem Brundtland, Primeira-Ministra da Noruega. A Comissão

---

<sup>147</sup> A conta-movimento era uma ligação entre Banco do Brasil e Banco Central que existiu durante muito tempo no Brasil, que permitia ao primeiro obter recursos junto ao segundo para cobrir determinadas despesas. Miram Leitão destaca que “se o governo queria ampliar alguma siderúrgica, construir mais uma hidrelétrica, ou inventar um programa, não havia problema”, pois ao procedia-se aos ditames burocráticos e, na hora do registro das fontes de financiamento se escrevia “recursos a definir”. O Banco do Brasil ficava frequentemente inadimplente em reservas, sempre no negativo, suas contas não fechavam (LEITÃO, 2011, p. 80-102),

realizaria conferências pelo mundo, encontrando-se com líderes de governo das regiões industrializadas, assim como as regiões em desenvolvimento, em reuniões públicas, debatendo questões ambientais e de desenvolvimento, apresentando ao final um relatório conclusivo sobre o tema. Tal documento seria conhecido mundialmente como Relatório Brundtland, em alusão à primeira-ministra da Noruega.

A Comissão foi responsável por apresentar ao público o conceito de desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46). Consequentemente influenciou-se o modo de agir e pensar do ser humano, criando uma nova visão das relações homem-meio ambiente, lembrando que não existe apenas um limite mínimo para o bem-estar da sociedade, existindo também um limite máximo para a utilização dos recursos naturais.

Gradualmente abria-se maior espaço às questões ambientais, alcançando cada público diferente. Estocolmo propiciou a criação da Sema, alcançando o governo; Tbilisi influenciaria o PIEA, alcançando as instituições acadêmicas; por fim o Relatório Brundtland alcançaria a sociedade civil, traduzindo em linguagem compreensível a complexidade da questão ambiental.

Lançado em 1987, o Relatório Brundtland, afirmava uma visão crítica ao modelo de desenvolvimento adotado por países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, ressaltando também o uso excessivo dos recursos naturais e a desconsideração da capacidade de suporte dos ecossistemas. A incompatibilidade entre esse desenvolvimento e padrões de produção e consumo vigentes foi demonstrada, observando o extremo consumismo dos países desenvolvidos e a miséria dos países subdesenvolvidos como as causas básicas da insustentabilidade do desenvolvimento e da crise ambiental. Apresentou-se também o modelo de crescimento e o desempenho das empresas sobre a relação entre as esferas econômica, ambiental e social, que integram o desenvolvimento sustentável (CMMAD, 1988). Haveria, segundo a Comissão, a compatibilidade entre prover as necessidades crescentes sem permitir a degradação ambiental. A peça-chave à mudança estaria nos padrões de produção e consumo e no modelo de desenvolvimento econômico. A partir da proposição do Relatório Brundtland, Barbieri aponta uma série de medidas que devem ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento sustentável:

(...) retomar o crescimento como condição necessária para erradicar a pobreza; mudar a qualidade do crescimento para torná-lo mais justo, equitativo e menos intensivo em matérias-primas e energia; atender às necessidades humanas essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; conservar e melhorar a base de recursos; reorientar a tecnologia e

administrar os riscos; e incluir o meio ambiente e a economia no processo decisório (BARBIERI, 2008, p. 25).

Internacionalmente, a Comissão propôs a cooperação na adoção de estratégias de desenvolvimento sustentável pelas organizações de desenvolvimento (órgãos e instituições internacionais de financiamento), assim como a proteção de ecossistemas pela comunidade internacional, o banimento de guerras e a implantação de um programa de desenvolvimento sustentável pela ONU, abrindo os caminhos que se levaram à realização da Rio-92.

Também durante a década de 1980, ampliaram-se as discussões sobre as mudanças climáticas, a partir da descoberta de um “buraco” na camada de ozônio sobre a Antártida. Com a Convenção de Viena sobre a Camada de Ozônio, em 1985, os Clorofluorcarbonetos (CFCs), gases presentes em solventes industriais, aerossóis e equipamentos de ar-condicionado foram ratificados com danosos e eliminados da cadeia produtiva (CURI, 2011). O acordo de Viena seria mais bem estruturado pelo Protocolo de Montreal, de 1987, que estabeleceria maiores restrições à produção e ao uso de CFCs e dos halons, outro grupo de produtos químicos destruidores do ozônio (SEIFFERT, 2009).

Outro evento considerável iniciado durante a gestão Sarney foi a Convenção sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos, ou Convenção da Basiléia, como ficou mais conhecida. A Convenção surgiu a partir de discussões sobre a questão dos resíduos sólidos, especialmente os perigosos.

Alguns casos críticos de contaminação<sup>148</sup> causados pelo descarte de resíduos sólidos no solo, documentados, sobretudo nos Estados Unidos, vieram à tona. O caso *Love Canal*, em que depósitos de resíduos de uma indústria química em um canal abandonado foram posteriormente transformados em ocupação urbana; e o caso *Times Beach*, em que ocorreu o manejo de óleos usados contendo dioxinas em ruas de terra para abatimento de poeira, causaram forte reação pública contra a falta de regulamentação governamental para a proteção dos indivíduos contra os perigos decorrentes do descarte inadequado dos resíduos<sup>149</sup>. Conforme outros casos ocorressem progressivamente na Europa e em outras localidades, apareceram restrições legais à simples destinação de resíduos no solo (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012).

---

<sup>148</sup> Há também o caso da contaminação por dioxina na cidade de Seveso, na Itália em 1976, que impactaria bastante nas discussões sobre o gerenciamento de resíduos. Para mais detalhes ver JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 167 em diante.

<sup>149</sup> Tal situação emergiu novas regulamentações a exemplo do *Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)*. Ver JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 166 em diante.

O modelo de desenvolvimento intensificado pelo consumismo extremo dos países desenvolvidos aumentou a produção de rejeitos. Vários países desenvolvidos começaram a ficar sem espaço físico para o descarte de vários tipos de lixo, ao mesmo tempo em que se custava muito caro proceder à recuperação dos mesmos. A lógica capitalista entendia a possibilidade de exportação dos resíduos à outrem, principalmente países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. Os principais materiais exportados, segundo Lisboa, eram o chumbo, o cromo, o arsênico, o mercúrio, entre outros. No caso brasileiro, importava-se mais o chumbo, por o País não possuir jazidas desse minério. Outros materiais também eram importados para cá, principalmente os utilizados por empresas importadoras de baterias usadas (LISBOA, 2002). Tal posicionamento é ratificado por Jardim, Yoshida e Machado-Filho:

O entendimento da inadequação da simples destinação desses materiais no solo, tornando obrigatória a adoção de melhores práticas, mais dispendiosas, sugeria que os procedimentos e as técnicas a serem adotados tornar-se-iam mais sofisticados e dispendiosos, o que acarretou desequilíbrio ainda maior entre as práticas de tratamento e destinação seguidas nos países desenvolvidos e aquelas observadas nos demais países. Em outras palavras, do ponto de vista puramente econômico, considerava-se mais econômico exportar resíduos que tratá-los e dispô-los adequadamente no território gerador (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 166).

A Convenção iniciou em 1989, na Basiléia, Suíça, não se chegar-se a acordo algum por pressões dos países industrializados. Em 1992, no Uruguai, ocorreu a 1ª Reunião das Partes, sem acordos. Em 1994, na 2ª Reunião das Partes, foi aprovada a resolução conhecida como a “Proibição da Basiléia”, a qual proibia a exportação de resíduos perigosos a partir de 1997. Para a sua aprovação, foi decisiva a formação da União Europeia, pois o bloco, em sua maioria continha países favoráveis à proposta. Em 1995, na 3ª Reunião, tentou-se armar um boicote a partir da criação de emendas para mudar a resolução. Em 1998, na 4ª Reunião, Israel tentou criar uma brecha, o Anexo VII, que permitiria a importação de resíduos por certos países que não o exportariam. O G-77 pressionou e a proposta de criação do Anexo VII não foi aprovada. E na 5ª e última Reunião, em 1999, foi pedida a ratificação à Proibição da Basiléia, evitando que países em desenvolvimento servissem de quintal para o lixo dos desenvolvidos, direcionando todos à produção mais limpa (LISBOA, 2002).

A Convenção procurar trazer a operacionalidade por meio da cooperação entre países para o gerenciamento de resíduos, em que o sistema regulatório compreende notificações e permissões, contudo, o tráfico ilegal de resíduos perigosos é considerado crime. A convenção, por outro lado, apresenta grande confusão na definição de resíduos perigosos. A lista de

resíduos considerados perigosos contém: resíduos tóxicos; venenosos; explosivos; corrosivos; inflamáveis; ecotóxicos e infectantes. Para ser controlada, uma substância “precisa ser caracterizada como lixo ou resíduos e, também, como perigosa”. Aqui padece a subjetividade do texto, uma vez que, por exemplo, um equipamento eletroeletrônico obsoleto, mas em funcionamento, que seja destinado ao reuso direto, não poderia ser caracterizado como lixo ou resíduo, conforme a Convenção. Neste sentido, em que a Convenção da Basileia define lixo como qualquer “objeto ou substância cuja única finalidade seja a disposição”, abre margem a duas interpretações ao destino dos resíduos: à reciclagem ou à disposição final. Essa dificuldade cria brechas para que se exportem resíduos sob a alcunha de serem destinados ao uso, “quando, na verdade, o que se procura é o seu simples descarte”<sup>150</sup> (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 174-175).

A posição pessoal brasileira desde o início da Convenção, em 1989, sempre foi contrária à Proibição. Os representantes brasileiros afirmavam que o Brasil se preocupava em defender o meio ambiente, mas que não deveria deixar que princípios ecológicos prejudicassem a economia, o emprego e o progresso material e científico do país, pois era uma potência mundial. Exatamente a mesma posição defendida em Estocolmo em 1972. A diferença era que não estávamos mais sob a ditadura militar, mas sob o início da democracia. A posição brasileira, entretanto, pode ser explicada pela aproximação dos militares ao governo Sarney, como exposto anteriormente. Os militares ainda tinham muita influência e acesso ao governo Sarney, apesar de não estarem mais à frente do poder. O Brasil acabaria ratificando o acordo, por meio do Decreto nº. 875, de 19 de julho de 1993, mas após muitas pressões. Lisboa consegue trazer a posição brasileira em poucas palavras:

O Itamaraty [...] Encarava como uma discriminação injustificável ao livre-comércio, proibir um grupo de países de ‘receber resíduos perigosos’ e defendia a tese de que países que tivessem tecnologias apropriadas deveriam ser autorizados a importar esses resíduos. [...] Era impressionante, portanto, a total ignorância sobre a problemática ambiental propriamente dita, ou seja, sobre o fato de que reciclar resíduos de metais pesados é uma operação sempre ambientalmente prejudicial [...] (LISBOA, 2002, p. 47).

A Convenção da Basileia atentava contra a questão da soberania nacional. Como proibir um país de proceder ao livre-comércio? Haveria como proibir segundo as normas

---

<sup>150</sup> Há um sem-número de exemplos dessas práticas, inclusive no Brasil. Em dezembro de 1993, um ano após a ratificação da Convenção, quatro contêineres com cerca de 70 t de resíduos oriundos da Inglaterra aportaram em Santos (SP), outro exemplo ocorreu em julho de 2009, quando duas mil toneladas de lixo, putrefato e com larvas, acondicionados em contêineres aportaram em Santos (SP), Rio grande do Sul (RS) e Caxias do Sul (RS). No primeiro caso, a Inglaterra se recusou a receber a carga, uma vez que não era signatária, à época, da Convenção (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 176).

internacionais? Entre tantas contradições, Basileia foi importante ao Brasil, pois levantaria, já em 1989, as primeiras questões acerca dos resíduos sólidos, influenciando inclusive o Projeto de Lei do Senado nº. 354/1989, que disporia, inicialmente, sobre os resíduos de saúde. Vários projetos seriam apensados ao PLS 354/89, que transformariam o escopo do projeto, ampliando para além dos resíduos de saúde. Tal PL seria transformada no PL 203/1991, tramitando na Câmara dos Deputados até 2010, quando seria sancionada pela Lei nº. 12.305/2010, que instituiria a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que será discutida no capítulo seguinte.

Inicialmente o empresariado ficou apreensivo em assumir tais responsabilidades que impactariam nos seus custos. Não obstante, àquela época, as tecnologias de recuperação de resíduos ainda eram incipientes e muito dispendiosas. Junto ao *lobby* do empresariado, principalmente das indústrias que trabalhavam com materiais passíveis de serem reaproveitados, o PL seria engavetado, voltando a ser um “estado de coisas”. Ao mesmo tempo, a conceituação sobre a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ainda não estava muito clara aos principais atores envolvidos; as cooperativas de catadores, as quais são intensamente apontadas como atores-chave da Lei nº. 12.305/2010, ainda não estavam organizadas suficientemente à responsabilidade que lhes seria imputada; os Estados e Municípios estavam recuperando a autonomia sobre seus territórios e não estavam preparados à legislação concorrente da União. Paralelamente, as discussões em torno da inflação, do crescimento econômico, da perda do poder do consumidor, da necessidade de estabilização política e econômica, assumiam maior destaque na agenda governamental e da mídia. Aquele não era o momento propício ao surgimento de uma regulamentação ambiental sobre os resíduos sólidos.

Interessa situar que a criação de uma política nacional de saneamento básico assumiria contornos próximos aos da Lei nº. 12.305/2010, em termos de discussão e tempo de tramitação, desde a apresentação do projeto de lei até a sanção. Em 1990 seria apresentado no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº. 199/90, que versaria sobre a Política Federal de Saneamento Básico, até então regulada pela ditadura militar. Somente em 1995 a matéria seria analisada e posteriormente vetada integralmente pela Presidência da República. Em 2001, esta apresentaria o PL nº. 4.147/2001, também versando sobre o saneamento em nível macro. Contudo, o PL não foi votado. Apenas no início de 2007, por meio da sanção da Lei nº. 11.445/2007, seria instituída a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) <sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> O escopo de aplicação da Lei nº. 11.445/2007 abrange os serviços públicos de saneamento básico, principalmente abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza pública; manejo de resíduos sólidos urbanos e o manejo de águas pluviais (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO FILHO, 2012, p. 543-544). Nesta

O terceiro grande marco, não só pelo aspecto ambiental em si, mas pelo renascimento da democracia brasileira, foi com a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988. A mesma dedicaria um capítulo inteiro ao meio ambiente, especificamente o Capítulo VI – Do Meio Ambiente. Curi destaca que “não há retrocessos em relação à legislação anterior” e que “a nova carta magna manteve e até ampliou os princípios propostos por suas antecessoras” (CURI, 2011, p. 162). O Direito Ambiental brasileiro ergue-se a partir do caput do Art. 225, o qual dispõe que

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 às presentes e futuras gerações (DIAS, 2010, p. 383).

Essa preocupação com a existência sadia das atuais e futuras gerações é parte essencial do conceito de desenvolvimento sustentável. Essas ideias foram concebidas em Estocolmo sob a forma de Ecodesenvolvimento, porém suas bases foram estabelecidas no relatório Brundtland, de 1987.

A partir do entendimento do artigo 225, o meio ambiente passa a ser considerado um patrimônio coletivo, reconhecido como uma propriedade difusa, em que pertence a cada um e, ao mesmo tempo, pertence a todos. Desta forma, o cuidado ambiental é de responsabilidade de todos: sociedade civil, empresariado e produtores, além do Poder Público. O art. 225 se apoia em quatro princípios fundamentais: o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado como condição básica à vida sadia; o entendimento da preservação como basilar às presentes e futuras gerações; a promoção da EA; e a ratificação do princípio do poluidor-pagador (CURI, 2011, p. 163).

O Direito Ambiental brasileiro, principalmente com a CF de 88, foi influenciado pelas propostas em Estocolmo, aplicando-as em seus princípios. Entre os mais conhecidos estão: o Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal; o Princípio da Prevenção; o Princípio da Participação e Informação; o Princípio do Desenvolvimento Sustentável; entre outros que foram amplamente utilizados nas legislações ambientais posteriores. Especificamente sobre o poluidor-pagador os parágrafos 2º e 3º do art. 225 estabelecem regras duras e explícitas para o princípio pigouviano<sup>152</sup>, prescrevendo punições para pessoas físicas, contudo não se confunde

---

Lei, há clara referência aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos. Contudo, a análise da LNSB, notadamente, sua articulação com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, é realizada no capítulo seguinte.

<sup>152</sup> Cobrar tributos dos responsáveis é a essência do princípio do poluidor-pagador, definido no século XX por Arthur Pigou. Conhecido como taxa pigouviana “o encargo buscar internalizar as externalidades, acrescentando

com uma “permissão para se poluir”. Pelo contrário, paga-se por se ter infringido a legislação e por se ter poluído.

Ao mesmo tempo, os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) foram incorporados à CF. Atividades com potencial poluidor significativos procederiam à elaboração de um EIA previamente à instalação das operações e submetê-lo às autoridades públicas para avaliação e autorização ou não da instalação das atividades. Objetivava-se com tal medida que as empresas demonstrassem “às autoridades competentes os efeitos colaterais do empreendimento” (CURI, 2011, p. 163).

A educação ganharia status de determinação federal, em que seria incentivada a promoção da EA em todos os níveis de ensino<sup>153</sup>. Também se ressalte a garantia da possibilidade de qualquer cidadão propor Ação Civil Pública, instituída pela Lei nº. 7.347/1985, contra os responsáveis por atos lesivos à natureza, o que representa um instrumento de participação popular à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Essa lei representa o maior indicativo da reivindicação pública pelo direcionamento e contestação de políticas públicas e da ação governamental. O Art. 1º é tácito, ao situar que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, entre outros, são passíveis de se ajuizarem ação civil pública (BRASIL, 1985).

Por último, valem mais dois registros. Primeiro, em 1989, um ano após a promulgação da CF, é editada a Lei nº. 7.735/1989 que extingue a Sema e cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA)<sup>154</sup>. Um segundo registro, também no mesmo ano é sancionada a Lei nº. 7.797/1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente, que seria o responsável por promover projetos para o uso racional dos recursos naturais, assim como proteger áreas de preservação, melhorar as já existentes e revitalizar os territórios degradados. Em 1985, Sarney centralizaria a Gestão Ambiental Pública a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente por meio do decreto nº. 91.145/85<sup>155</sup>.

---

a reparação dos danos ambientais ao custo de produção” (CURI, 2011, p. 154). A taxa seria criada com o intuito de tornar as práticas ambientalmente corretas mais vantajosas sob o ponto de vista financeiro. Entretanto, há uma subversão do entendimento comum sobre a taxa como se fosse uma permissão para poluir.

<sup>153</sup> Em 1999, com a lei nº. 9795, a Educação Ambiental ganha lei própria.

<sup>154</sup> As pressões para a promulgação dessa lei vieram de todos os lados. Obras como a rodovia Transamazônica e da Hidrelétrica de Foz do Iguaçu produziram impactos gravíssimos ao ambiente, despertando a ira de ambientalistas; alie-se a isso o assassinato do ativista ambiental Chico Mendes, que denunciava sobre os altos índices de desmatamento brasileiro e o caso do acidente envolvendo o Césio 137 na década de 80. Ver Curi, 2011, p. 165-166.

<sup>155</sup> O órgão, contudo, teria pouco tempo de vida. Em 1990, Collor o transformaria na Secretaria do Meio Ambiente, ligando-a diretamente à presidência. Itamar restituiria a Secretaria à Ministério em 1993 com a

O governo Sarney estrutura as bases do arranjo político que sustenta a política ambiental brasileira. No contexto dos acidentes ambientais, eventos internacionais e abertura democrática, novos atores configuram redes em torno da questão ambiental. Paralelamente, são criadas Instituições fiscalizadoras para cumprir a tutela ambiental. Trata-se do início do processo de pactuação de políticas públicas, em que as políticas em si são insuficientes, mas também necessários Instrumentos como as Instituições sociais que apliquem e fiscalizem as políticas criadas, além de propor mudanças e processos em torno da problemática ambiental.

### 3.4.2 Os Governos Collor e Itamar

Nas eleições de 1989, o tom da campanha trazia o combate à inflação e o retorno da governabilidade do Estado Brasileiro. Os brasileiros presenciariam “as mais inusitadas propostas para combater a inflação brasileira” (SOUZA, 2011, p. 263). Com um discurso considerado moderno, “prometendo uma revolução no serviço público, com privatizações, abertura econômica e eliminação dos altos salários (dos chamados marajás), somados a uma competente campanha do rádio e na televisão”, Collor vence o primeiro e segundo turnos das eleições, assumindo a presidência em 15 de março de 1990 (LEITE JUNIOR, 2009, p. 60) <sup>156</sup>.

O Plano Collor empregaria duas medidas que marcariam a história da política econômica brasileira e que pegariam a todos subitamente: o bloqueio da liquidez e moratória da dívida, respectivamente (SOUZA, 2011, p. 264; LEITE JUNIOR, 2009, p. 61).

A princípio, evitou-se a hiperinflação, mas não a trouxe a níveis toleráveis. Com o bloqueio de recursos, criou-se uma “crise de liquidez” no país. Houve um período de dormência e enorme retração da atividade econômica. O país entrara em choque econômico, político e social. Todos estavam atônitos com a medida drástica do governo. Não se acreditava que este havia tomado a última atitude de confiscar o dinheiro da população e das empresas. Tais medidas trouxeram um trauma psicológico, além de conflitos distributivos gerados pelo congelamento. A população foi acometida inadvertidamente. Não houve tempo

---

algunha Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Passaria por mais duas mudanças de nome (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; e Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano), até finalmente em 1995, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, receber o nome de Ministério do Meio Ambiente.

<sup>156</sup> Faucher considera que surgiriam dúvidas a respeito da viabilidade da democracia brasileira. Muitos viram no Partido dos Trabalhadores, o partido de Lula, a possibilidade de mudanças. Outros temeram que “a polarização que um partido dos trabalhadores, de tendência socialista e visivelmente infiltrado por facções da esquerda radical, poderia provocar em uma sociedade de tanta desigualdade social como o Brasil”. Já Collor, um membro da oligarquia procurava aparentar a imagem de um membro dissidente da direita tradicional. Em um cenário político destes, Faucher situa que “o medo prevaleceu, e Fernando Collor foi eleito presidente por uma estreita margem de votos” (FAUCHER, 1998, s/p).

para assimilação do conteúdo, efeitos e impactos do plano<sup>157</sup>. Não houve preparação, por consequência, não houve a pactuação necessária ao andamento da política.

A equipe econômica do governo, liderada pela ministra Zélia Cardoso de Mello, cairia posteriormente e neste momento “a situação política do presidente da República começava a se agravar” (SOUZA, 2011, p. 266; LEITE JUNIOR, 2009, p. 61).

Marcílio Marques Moreira assume o posto de Zélia Cardoso, o que, aliado ao fim do governo Ronald Reagan nos Estados Unidos, trouxe um alívio para a renegociação da dívida externa brasileira. Novos atores políticos permitiram a configuração de novos arranjos políticos e espaços de negociação. A credibilidade brasileira voltava ao plano exterior. O Brasil não tinha como pagar o que devia, contudo, ao menos se comprometia a pagar o que pudesse. Trazia-se um alívio de modo que o planejamento econômico não ficasse tão comprometido ao pagamento exclusivo da dívida, além de retorno de investimentos estrangeiros. Iniciava-se o processo que aliviaria um pouco as contas públicas, provendo maior grau de capacidade ao governo para implementar Políticas Reais<sup>158</sup> (SOUZA, 2011). Contudo, em meio a esse cenário promissor, o presidente Collor ia naufragando cada vez mais. Um processo de impeachment foi instaurando e enviado ao Congresso. Collor foi afastado do poder e perdeu os direitos políticos até 2000. Seu vice, Itamar Franco, assumiria a Presidência da República em seu lugar.

O que mais se destaca no governo Itamar foi o Plano Real<sup>159</sup>. Depois dos duros golpes e fracassos dos planos de estabilização passados, a percepção da economia e dos problemas era mais nítida. O fracasso permitiu construir um plano mais complexo e racional, particularmente pautados pelo Incrementalismo de Lindblom. O cenário brasileiro apresentava condições mais favoráveis, como maiores reservas e maior concorrência estrangeira, afetando diretamente sobre o empresariado nacional, que não podia mais ditar os preços que quisesse. As muitas Estatais, que somente traziam prejuízos e em áreas em que o governo poderia atuar apenas como regulador, também foram vendidas. O país também começava a apresentar sinais de crescimento (SOUZA, 2011; LEITE JUNIOR, 2009).

Surgia uma nova janela de oportunidade. Souza destaca que “tudo conspirava para o sucesso do novo plano de estabilização”. Dessa vez foi diferente: o povo não foi pego de

---

<sup>157</sup> LEITÃO (2011) apresenta, no discorrer do resgate histórico sobre o Plano Collor, diferentes histórias de pessoas que sofreram tais efeitos e impactos desse “Plano” econômico.

<sup>158</sup> Destaca-se que no plano exterior, as exportações brasileiras aumentaram, “beneficiadas, agora, por uma taxa de câmbio realista”, garantindo uma “significativa recomposição das reservas internacionais” (SOUZA, 2011, p. 268).

<sup>159</sup> Tal plano foi elaborado por uma equipe de economistas liderada pelo 4º ministro da Fazenda no período Itamar: Fernando Henrique Cardoso (FHC). FHC montou uma sólida equipe que contavam com Edmar Bacha, Pêrsio Arida, André Lara Resende e mais tarde, Francisco Lopes, Pedro Malan e Gustavo Franco, entre outros.

surpresa e, já conhecendo os mecanismos de indexação, pôde compreender mais facilmente o funcionamento do Plano Real <sup>160</sup>. Este foi apresentado com “tranquilidade e bastante antecedência”, diversamente dos planos anteriores, o que “aumentou a confiança na equipe econômica” (SOUZA, 2011, p. 270). Neste momento percebe-se o processo de pactuação das políticas. Diferentemente ao que ocorreu em governos anteriores, os atores (governamentais e não-governamentais; público e privados) perceberam, entenderam da mesma forma e executaram a política. A diferença esteve no comprometimento entre os atores<sup>161</sup>.

A estabilidade econômica refletiu na forma como o governo conseguiu recobrir sua governabilidade, e agora também a sua governança, principalmente a partir da construção, por parte do governo, de coalizões estáveis, que lhe permitiriam estruturar e implantar políticas, além de conquista da legitimidade diante do eleitorado e obter seu apoio (FAUCHER, 1998). Fernando Henrique Cardoso era visto como o responsável pela reorganização da governabilidade do país<sup>162</sup>. A inflação já não era a princípio, o principal problema e maior entrave das políticas brasileiras. Passada a inflação, o país poderia finalmente reorganizar sua agenda frente aos principais problemas socioeconômicos do Brasil sem reservar a maior parte da construção às estratégias de controle de preços. As prioridades se transformariam.

Com a liberalização do comércio, tanto global quanto no Brasil, surgem as primeiras normas padronizadoras de qualidade voltadas ao aspecto ambiental<sup>163</sup>. Em 1991 é elaborada a norma internacional ISO 14.001. Seiffert destaca que “a importância das normas da série ISO 14.000, e particularmente do ISO 14.001, reside no fato de que estabelecem uma base comum para a gestão ambiental eficaz”, ao mesmo tempo em que “sendo aplicável a organizações com os mais variados perfis” (SEIFFERT, 2009, p. 17). Contudo, há também um lado nebuloso envolto à criação da série ISO 14.000, principalmente às acusações de *dumping*<sup>164</sup>, tanto no aspecto ambiental quanto social.

---

<sup>160</sup> O Plano real era composto de três fases. O resultado foi uma “quebra” dos efeitos da inflação e o alinhamento da maioria dos preços. A “inflação de mais de 40% mensais em junho de 1994 recuou para 3,34% em agosto e permaneceu entre 1% e 2% nos meses seguintes” (SOUZA, 2011, p. 272). De 1990 a 1994 foram desestatizadas 33 empresas, com o governo arrecadando 8,6 bilhões de dólares e transferindo 3,3 bilhões de dólares em dívidas (LEITE JUNIOR, 2009).

<sup>161</sup> Ver Leitão (2011). A autora faz uma análise precisa sobre o processo de pactuação do Plano Real.

<sup>162</sup> A popularidade de FHC subiu rapidamente. O sucesso do plano foi fundamental para que o mesmo fosse eleito Presidente da República nas eleições de 1994, tomando posse em 1995.

<sup>163</sup> Uma das primeiras normas ambientais é a BS 7750 – *Specification for Environmental Management Systems*, surgida na Inglaterra, pouco antes da ISO 14.001.

<sup>164</sup>No *dumping* ambiental, a situação diz respeito ao desacato de legislações ambientais, na inexistência das mesmas, ou então de legislações brandas, o que facilita que empresas se utilizem de processos produtivos danosos ao meio ambiente, mais poluentes, ineficientes etc., baixando os custos, tornando os produtos mais competitivos em outros mercados. Já no caso do *dumping* social, há o descumprimento em relação à legislação trabalhista aceita pela Organização Internacional do Trabalho – OIT ou em casos em que há utilização de trabalho escravo, sem remuneração ou trabalho infantil.

Durante o governo Collor/Itamar ocorreria a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Collor, logo após sua posse, se manifestaria como favorável aos compromissos ambientais a serem assumidos no evento, reafirmando suas intenções diante da comunidade nacional e internacional (SOUSA, 2005). A Eco-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra são alguns dos nomes pelos quais é conhecida a conferência, que contou com vários representantes de Estado, da sociedade civil, reunindo cerca de 180 governos e 1.400 organizações não-governamentais (ONGs), além da imprensa internacional.

O objetivo central da Rio-92 era encontrar meios para combinar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra. A conferência consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado no Relatório Brundtland de 1987, contribuindo para uma ampliação da conscientização de que os efeitos danosos causados por atitudes humanas ao meio ambiente eram, em sua maioria, responsabilidades dos países desenvolvidos. Entretanto, reconheceu-se também a contribuição dos países em desenvolvimento. Foi exposto o grande avanço a respeito da compreensão dos graves problemas ambientais. As crises econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais que avançaram os espaços locais e as fronteiras nacionais permitiram a governos, empresariado e sociedade civil compreender que meio ambiente e desenvolvimento devem ser tratados conjuntamente (BARBIERI, 2008).

Na Conferência, percebeu-se a necessidade de os países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para que pudessem avançar em direção ao desenvolvimento sustentável proposto. Em tal momento, a posição dos países em desenvolvimento tornou-se melhor estruturada e o ambiente político internacional mais favorável à aceitação de princípios como o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Diferente do que aconteceu em Estocolmo, agora havia uma mudança de percepções com relação à complexidade do tema, esclarecendo as negociações diplomáticas. O consenso era de que seria necessário aplicar um enfoque sistêmico e coerente abrangendo as dimensões sociais, econômicas, institucionais e ambientais. Esta seria a estratégia viável à justiça social e proteção ambiental. Foram elaborados os seguintes documentos oficiais: a Carta da Terra; as convenções sobre Biodiversidade, sobre Desertificação e Mudanças Climáticas<sup>165</sup>; uma declaração de princípios sobre florestas; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (contendo 27 princípios); e a Agenda 21.

---

<sup>165</sup> A Convenção sobre Mudanças Climáticas daria início às Conferências das Partes, as chamadas COPs.

Destaca-se na Agenda 21 os compromissos e intenções para a preservação e a melhoria da qualidade ambiental, ao mesmo tempo em que se dispõe sobre ações sociais e econômicas, conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento, fortalecimento das comunidades e meios de implementação da Agenda<sup>166</sup>. Contudo, é plausível ressaltar que

a Agenda 21 apresentou programas que podem ser considerados instrumentos fundamentais para a elaboração de políticas públicas em todos os níveis e que privilegiam a iniciativa local. Nestes termos, a Agenda 21 brasileira foi lançada em julho de 2002 com uma grande preocupação em efetivar a síntese entre o ambiental e o urbano e, para tanto, busca orientar as políticas ambientais, transmitindo-as do nível nacional para o estadual e municipal, concretizadas por meio de planos e regulamentos. Este posicionamento da Agenda 21 brasileira estabeleceu-se diante da crise do modelo de política ambiental executado no Brasil ao longo dos anos 1990, a qual evidenciou a necessidade de redefinição das opções de política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro. Todavia, há críticas a respeito da posição conservacionista da Agenda 21, à sua abordagem pouco efetiva quanto à questão do consumo e aos vultosos investimentos necessários para sua implantação no mundo (cerca de 600 bilhões de dólares anuais) (PECCATIELLO, 2011, p. 76).

Os diferentes pontos de vista dos hemisférios norte e sul, quanto às questões relacionadas tanto ao meio ambiente quanto ao desenvolvimento foram enfatizados. Um ponto em comum era que o modelo de atuação vigente era errado, havendo necessidade de uma maior integração entre desenvolvimento e meio ambiente. Após a Conferência, o desenvolvimento sustentável ganhou vida própria. Mais de 150 países criaram instituições nacionais para desenvolver uma abordagem integrada ao desenvolvimento sustentável, apesar de que em alguns países essa abordagem tivesse um caráter mais político que substancial. Setores da sociedade civil se envolveram na criação de agendas e estratégias. Frutos decorrentes da Rio-92, a grande maioria deles criados em países em desenvolvimento.

Paralelamente ao evento oficial da ONU, ocorria o Fórum Global, em que diversas ONGs se organizaram para discutir os problemas ambientais com especialistas e o público. Tal reunião frutificaria o Fórum Social Mundial, outro evento de grande porte que discute questões sociais. O Fórum Global também apresentaria um documento oficial, o “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global”, em que apresentava Educação como mediador para a transição para a sustentabilidade.

A Rio-92 influenciaria a proposição de mudanças legislativas, assim como as instituições acadêmicas incorporariam a temática em suas pesquisas, a mídia passaria a cobrir com mais frequência as questões ambientais e a sociedade civil organizada procederá a um maior engajamento à questão ambiental. Após o evento, mesmo com a temática fora das

---

<sup>166</sup> Todavia, há críticas a respeito da posição conservacionista da Agenda 21, principalmente quanto à questão do consumo e aos grandes investimentos necessários para sua implantação no mundo (cerca de 600 bilhões de dólares anuais) (PECCATIELLO, 2011, p. 76).

pautas jornalísticas, plantara-se uma semente de maior conscientização aos problemas ambientais. O que foi iniciado em Estocolmo teve muito pouca influência devido ao projeto dos militares ser exaltado e incorporado como projeto nacionalista necessário ao desenvolvimento do país. Agora, na Rio-92 o cenário tornava-se mais propício à discussão, pela abertura democrática e por pressões internacionais<sup>167</sup>.

Em 1992, com a Lei nº. 8.490/92, o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) passa a coordenar as ações da PNMA, apontando objetivos, metas e políticas ambientais para o país. O SISNAMA passa a contar com o CONAMA e o MMA à formulação de políticas e o IBAMA para a execução das mesmas em nível federal, junto aos demais órgãos setoriais, dos estados e municípios. Em 1993 seria instituído o Grupo de Trabalho em Educação Ambiental do Ministério da Educação, por meio da Portaria 773, objetivando apoiar, coordenar e consolidar a EA no Brasil. Seria apresentado na Câmara dos Deputados em 6 de maio de 1993, o projeto de lei CD PL 3792/1993, que depois viria a se tornar PL 61/1997, de autoria do Deputado Fábio Feldmann, sendo promulgada somente em 1999, por meio da Lei nº. 9795/1999.

### 3.4.3 O Governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso assumiria a Presidência da República em janeiro de 1995. Seu primeiro mandato foi caracterizado por profundas reformas na área econômica, financeira e na administração pública do país. Também se destacou pelo enfrentamento de crises internacionais frente à nova moeda criada no governo anterior. Leite Junior aponta como outros destaques: a reforma da Previdência Pública; a execução de maior parte do Plano Nacional de Desestatização; e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). Destaca-se também o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, sob o comando do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), chefiada por Luis Carlos Bresser Pereira, reorganizando a Administração Pública, incorporando organizações sociais para assumir as atividades públicas não estatais. Esse Plano, contudo, não foi implantado como um todo, “uma vez que contou com a resistência de parte dos servidores públicos e dos partidos de oposição” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 65-66). O MARE seria extinto cinco anos depois e o Plano Diretor seria progressivamente

---

<sup>167</sup> Os projetos que se transformariam na Lei dos Recursos Hídricos e na Lei de Crimes Ambientais são de 1991. Datam de 1992 as iniciativas que geraram a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A lei de Resíduos Sólidos voltaria à Câmara dos Deputados em 1992, mas foi gerada em 1989, já a proposta da lei de Educação Ambiental data de 1993 (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 561).

abandonado. A sua base, todavia, foi absorvida em diversos órgãos da administração pública, dando frutos na gestão de várias instituições do setor público. Empreendia-se uma reorganização das normas e Instituições.

O primeiro governo de FHC, especificamente em seus dois primeiros anos (1995-1996), conseguiria estabilizar a economia, manter certo controle do déficit orçamentário e aprovar emendas constitucionais, o que Faucher considera “façanha aparentemente impossível na administração anterior”. Não seria fácil para Fernando Henrique: apesar de manter uma base aliada durante seu primeiro mandato, tal coalizão exigiria grande capacidade de negociação, a fim de se evitar prejuízos à sua própria agenda política. O Plano Real, segundo Faucher, serviria de mediação para que se forçasse um realinhamento parcial da coalizão governamental, ao mesmo tempo em que foi a partir de seu êxito que permitiu à FHC construir uma aliança política, quando ainda candidato e que lhe deu certa legitimidade no governo para propor uma série de reformas na administração pública (FAUCHER, 1998). FHC seria reeleito em 1998, logo no primeiro turno.

Em janeiro de 1999, FHC assume seu segundo mandato, que traria algumas inovações em políticas públicas. O governo adotou o Sistema de Metas da Inflação (Decreto nº. 3.088/99), seguindo o exemplo de diversos países como o Chile, o Canadá e a Nova Zelândia. Nesse sistema, o BCB teria como função primordial o cumprimento da meta da inflação anual divulgada pelo Conselho Monetário Nacional, se utilizando de vários instrumentos de política monetária para manter a inflação próxima ao centro da meta. Para tal, o BCB, além de desfrutar de autonomia ao controle da taxa de juros, deveria também contar com a cooperação do Ministério da Fazenda, que não poderia estourar as contas públicas. (SOUZA, 2011). Representa uma forma de gestão compartilhada. Tal medida só foi possível devido à janela de oportunidade aberta: a necessidade da política econômica ser coerente entre os diversos atores envolvidos, neste caso o BCB e o Ministério da Fazenda.

Neste ponto, entra em vigor uma das mais importantes medidas que procurassem equilibrar e dar segurança às contas públicas brasileiras: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criticada intensamente, tanto por membros da base governista, como pela oposição. A LRF define os limites para os gastos e dívidas públicas, assim como gastos com pessoal, volume de endividamento, além de criar mecanismos para a penalização criminal para a figura do administrador público. A LRF é um marco na história governamental brasileira, uma vez que nossos governantes passados costumavam assumir dívidas elevadas para construir grandes obras e projetos, deixando um passivo significativo aos seus sucessores. O governo JK e os consecutivos governos militares são exemplos. À população “ficava a imagem de um

governo realizador”, sucedido por um governo inerte, que não realiza os investimentos às obras necessárias (LEITE JUNIOR, 2009, p. 72). A janela de oportunidade era inevitável: com maior estabilidade política e possibilidade de contestação pública; assim como maior disponibilidade de informação e acesso à participação pública, grupos diversos atores exerceram influência ao estabelecimento de limites aos gastos excessivos do governo.

O ano de 2002, ano de eleições para a presidência e também o último de Fernando Henrique à frente do País, começaria com o “crescente questionamento do modelo econômico vigente” já que “pouco havia contribuído para o crescimento da produção e do nível de emprego” (SOUZA, 2011, p. 276). Configurava-se um cenário positivo para o então candidato a Presidência Luis Inácio Lula da Silva <sup>168</sup>. Lula acabaria sendo eleito Presidente em outubro daquele ano de 2002.

O segundo governo FHC fecharia o ano de 2002 com um PIB acumulado em 8,63%, ou 2,09% anuais, com inflação acumulada de 39,88% ou 8,75% anuais (LEITE JUNIOR, 2009, p. 74). Lula assumiria o governo recebendo, o que ele mesmo chamou de “herança maldita”: uma economia estagnada, com inflação acima da meta e uma dívida pública absurda, ao mesmo tempo, “o único presidente pós-redemocratização a receber uma economia com taxas de inflação civilizadas e contas públicas razoavelmente organizadas” (SOUZA, 2011, p. 276). Lula teria melhores condições iniciais para planejar e conduzir suas políticas, diferentemente do quadro que Sarney, Collor, Itamar e FHC receberiam. A partir de Lula, se veria um choque entre o discurso e a prática, no que toca a ideologia partidária, ao qual Lula sempre foi associado<sup>169</sup>.

Sobre a questão ambiental durante o governo FHC, destaca-se o surgimento de diversas leis que ampliam o escopo ambiental. Entre as mais significativas estão: a Política Nacional de Educação Ambiental de 1997, a Lei de Crimes Ambientais de 1998, a Lei SNUC de 2000 e a Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997, todas datadas da abertura

---

<sup>168</sup> Na medida em que Lula subia nas pesquisas, impactava a situação econômica interna e externa, além da confiança do empresariado e investidor. Lula já tinha um discurso conhecido entre a população, empresariado e políticos. Pensava-se que no que ele poderia fazer, caso eleito Presidente. A princípio houve um temor, que se diluiu progressivamente, quando o candidato Lula expôs a público a “Carta ao Povo Brasileiro”, em que reconhecia as medidas adotadas por governos anteriores para o ajuste brasileiro, garantindo que não tomaria decisões absurdas, as quais já se especulavam no debate político. Lula “tranquilizaria” o temor contra ele, o que fez galgar mais pontos nas pesquisas eleitorais.

<sup>169</sup> Leite Junior situa que Lula sempre foi considerado uma “ameaça para a economia nacional”. Tal ameaça não se configuraria, pois segundo o autor, “o governo Lula não colocou um prática a maioria das propostas históricas elaboradas dentro de seu partido, o PT”. E vai além, “ao contrário, o governo Lula intensificou o ajuste fiscal, combateu a inflação (utilizando os instrumentos clássicos de política monetária) e deu prosseguimento ao programa econômico do governo anterior” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 74). GIAMBIAGI *et al* (2011) analisam como o governo de Lula rompeu com a ruptura que apregoara.

democrática pós Rio-92. Dois eventos também devem ser considerados: a 3ª Conferência entre as Partes, realizada no Japão em 1995 e a Rio+10.

Em 1995, durante a 3ª COP, influenciado pelas pesquisas do *Intergovernmental Panel Climate Change* (IPCC), surge o Protocolo de Quioto, que percebia a ação humana como provocadora de impactos significativos sobre o sistema global, ao mesmo tempo em que incitava por tratado internacional, a cooperação entre países para combater os gases do efeito estufa. Curi (2011) aponta como resultados da COP-3 três mecanismos: a implementação conjunta; o comércio de emissões; e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Tais medidas representaram “uma oportunidade lucrativa”, pois permitiram aos países ricos “compensar os excessos de emissão de gases de sua produção” (NASCIMENTO; LEMOS; MELLO, 2008, p. 59). Entretanto, somente em 2005, após a ratificação da Rússia, o Protocolo de Quioto realmente passou a valer institucionalmente, quando 55 países, que representavam 55% das emissões de carbono no mundo, haviam ratificado o acordo (SEIFFERT, 2009).

Sobre a Rio+10, realizada em 2002, em Johannesburgo, África do Sul, conhecida também como Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, teve como objetivo discutir e realizar o balanço das ações pós Rio-92. Teve como tema central o questionamento sobre os caminhos pelos quais as nações enveredariam rumo a um futuro sustentável. Dois documentos foram frutos do encontro: a Declaração de Johannesburgo para o Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação. No primeiro, os chefes de estado comprometiam-se à implementar as ações voltadas à trazer a sustentabilidade e no segundo documento, trazia dez capítulos contendo metas e cronogramas relativos a ações em torno dos mais variados temas (saneamento, pesca, resíduos, energia etc.). Por um lado, a Cúpula representou uma nova tentativa, mais palatável, de organizar compromissos a fim de obtenção de resultados mais concretos; por outro lado, foi considerada por muitos como um fracasso em termos de pactuação entre as nações (TRIGUEIRO, 2008).

Sobre a legislação de EA brasileira, podemos destacar a Lei nº. 9.795 de 1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Essa lei seria influenciada e compreenderia vários dos princípios do Direito Ambiental brasileiro a exemplo, o Princípio da Informação, Participação, Precaução, Prevenção, Cooperação e Desenvolvimento Sustentável entre outros, todos basilares à construção de uma sociedade sustentável. O art. 1º da PNEA dispõe:

Educação ambiental são os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

A EA aparece no art. 225, § 1º, inciso VI da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a “promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública” (MMA, 2008, p. 35). Esse mesmo artigo já estabelece a relação entre equilíbrio humano e meio ambiente, para garantir um ambiente saudável à existência humana<sup>170</sup>. A EA deve ser entendida como um processo contínuo e permanente, que desenvolve, nas pessoas, uma reflexão crítica e habilidades imprescindíveis à solução de problemas e ao desempenho predatório do homem sobre o meio ambiente, suprindo a falta de informações do ser humano sobre como conservar esse ambiente (PHILIPPI JR; PELICIONI, 2005). A EA consiste na promoção de atitudes positivas mediante a interpretação e compreensão do ambiente. Este conceito refere-se tanto à educação das crianças e o ensino superior, como às tomadas de decisão por parte dos administradores públicos e privados<sup>171</sup>.

Outra lei importante durante o governo de FHC foi a Lei nº. 9.065/98, denominada Lei dos Crimes Ambientais, que trouxe inovações importantes ao cenário brasileiro como o da responsabilização em condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sendo agora punidas civil, administrativa e criminalmente. O infrator seria obrigado a proceder à recuperação pelo dano causado além de responder ao pagamento de multas e a processo criminal. Outro ponto importante da lei é que o ônus da prova cabe à parte acusada<sup>172</sup>. A lei fortaleceu o direito específico da área, assumindo controle sobre crimes contra a natureza, antes abordadas em um inúmero conjunto de leis próprias dedicadas a outros temas (flora, fauna, unidades de conservação etc.). A lei tipificaria o infrator pelo art. 2º:

Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la (BRASIL, 1998).

---

<sup>170</sup> A conexão entre a Política Nacional de Educação Ambiental e a Política Nacional de Resíduos Sólidos será mais bem detalhada no capítulo seguinte, principalmente no que toca a chamada “política dos 5 R’s” – Reduzir, reaproveitar, reciclar, reeducação e recuperação. Ressalte-se que outros autores utilizam outras denominações.

<sup>171</sup> Há diferentes linhas de atuação na PNEA, abrangendo a educação escolar e a não-escolar. Entre as linhas estão: capacitação de recursos humanos; desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações; produção e divulgação de material educativo; e acompanhamento e avaliação (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 565).

<sup>172</sup> Evidenciado pela norma penal em branco. Jardim, Yoshida e Machado-Filho apontam que “a ocorrência de um crime ambiental se dá com a violação de normas de caráter geral protetoras do meio ambiente, o que encontra justificativa em face à diversidade e à pluralidade de agressões ao meio ambiente”. Como há uma dificuldade em tipificar a conduta do infrator, “daí a utilização da técnica a remissão a normas extrapenais, ou seja, a técnica da norma penal em branco, que é aquela em que o tipo penal se completa com outra norma”. Ver (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 193).

Interessante notar que no caso dos crimes ambientais “nem sempre é possível, uma vez que as condutas lesivas o meio ambiente, na maioria das vezes, não permitem uma descrição mais clara ou pormenorizada”, ou seja, tipificar o infrator pelo crime ambiental detalhadamente é um desafio jurídico, uma vez que “o grau de lesão ou deterioração do meio ambiente, na construção do tipo nem sempre se mostra possível fazer uma descrição completa da conduta” (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012, p. 192). Neste sentido entende-se, no direito ambiental, a noção de crimes de perigo, em que procurar-se prevenir a ocorrência do dano coletivo.

O parágrafo único do art. 3º aponta que “a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato” (BRASIL, 1998). Trata-se de mais uma medida de fazer frente à impunidade quanto à responsabilidade pelo dano ambiental. O principal desafio, entretanto, é o de punir severamente<sup>173</sup>. Casos recentes como os derramamentos de petróleo, tráfico e maus-tratos de animais vêm sendo punidos constantemente.

Outra lei considerável durante o mandato de FHC foi a Lei nº. 9.985/2000 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Tal lei teve como base o projeto de lei nº. 2.892/92. A lei visa à proteção e conservação dos diversos biomas brasileiros. Gerosa critica apontando que a lei apresenta um caráter conservador quanto à questão da conservação ambiental, se encontrando aquém do que se debatia à época no âmbito internacional, ao mesmo tempo em que a lei estabelece uma suposta hierarquia de importância entre as diferentes unidades de conservação, — as de proteção integral e as de uso sustentável (GERSOSA, 2011; BRASIL, 2000). A lei define unidade de conservação como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, art. 2º, I).

A lei 9.985/2000 também define, pelo art. 7º, as unidades de conservação em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável e várias categorias para cada grupo. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido “apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei”, já o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

---

<sup>173</sup> Em relação aos crimes referentes aos resíduos sólidos ver art. 56 da LCA (BRASIL, 1998).

Outra instituição brasileira considerada importante foi a sanção da Lei nº. 9.433/1997, que institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos, que surge num dado momento em que se questiona a gestão dos recursos hídricos em meio ao amplo desperdício existente até a água chegar ao consumidor e ao próprio desperdício em si. A Lei cria o Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (SNGRH). A lei tem como a base a descentralização, a participação e a integração. A Agência Nacional de Águas<sup>174</sup> (ANA) teria a competência para implementar e gerir, junto aos Comitês de Bacia hidrográfica, outro mecanismo criado pela PNRS, a cobrança pelos recursos hídricos sob o domínio da União.

Primeiramente, a lei expõe, em seu art. 1º, como seus fundamentos:

1. A água é um bem de domínio público;
2. A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
3. Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
4. A gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
5. A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
6. A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

As diretrizes gerais para a gestão dos recursos hídricos expostas na lei se encontram no art. 3º em que indicam gestão sistemática (qualidade e quantidade); a adequação às regionalidades; a integração à gestão ambiental, aos sistemas estuarinos e à zona costeira. Cabe à ANA, por meio da Lei nº. 9.433/1997, “estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de órgãos gestores de recursos hídricos, de Comitês de Bacias Hidrográficas e de agências de Água”. É nos Comitês que ocorrem os debates referentes à gestão dos recursos hídricos e têm como objetivo “a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos em um território, por meio da implementação dos instrumentos técnicos de gestão, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água”. Os Comitês representam “um dos princípios norteadores à implantação de um processo decisório participativo a fim de assegurar benefícios para toda a coletividade”, em que paralelamente, “os diferentes usuários

---

<sup>174</sup> A Agência Nacional de Águas seria criada pela Lei nº. 9.984 de 2000.

em geral apresentam interesses conflitantes quanto ao uso dessa água” (SEIFFERT, 2009, p. 134-135).

Houve uma reorientação nas políticas públicas ambientais a partir do fim do regime militar, abrindo mais espaço à participação e ampliando o leque jurídico de proteção ambiental. Contudo, ao longo da década de 1990, a política ambiental brasileira entraria em crise por não corresponder à pauta da política internacional definida em eventos anteriores como a Rio-92. O IBAMA não conseguira consolidar-se aos novos desafios e o MMA enfrentaria dificuldades à institucionalização da política ambiental. O MMA se mostraria periférico aos outros Ministérios. Necessitavam-se redefinições no modelo de política ambiental brasileiro.

Sousa situa que o MMA incorporaria a prática da corresponsabilidade. Neste contexto surgem as parcerias, transferindo parcial ou total, para os Estados, municípios, ONGs, assim como outras entidades públicas e privadas, o planejamento e a execução de políticas ambientais, objetivando maior diálogo e conscientização da sociedade à prática da gestão otimizada de seus recursos naturais. A autora também salienta que os órgãos estaduais de meio ambiente sofreriam paulatinamente com a precariedade dos serviços e diminuição do orçamento, ao mesmo tempo em que ampliariam suas estruturas e bases legislativas e que na esfera municipal, criariam órgãos específicos à fiscalização ambiental assumindo atribuições pertinentes ao IBAMA (SOUSA, 2005). Ao mesmo tempo, Gerosa destaca que o governo brasileiro não adotaria recomendações importantes da Rio-92, pouco contribuindo à disseminação dos conceitos de sustentabilidade entre a população e Poder Público. Ainda segundo o autor, o IBAMA “tem sérios problemas de nível operacional” e “não é capaz de dar conta das diferentes responsabilidades que lhe confere” (GEROSA, 2011, p. 36).

Para Lustosa & Young (2002, *apud* RISSATO; SPRICIGO, 2010, p. 13-14), vários fatores têm dificultado a execução da gestão ambiental e comprometido a eficácia das políticas ambientais no Brasil, tais como:

1. A ação das agências tende a ser reativa, ou seja, a expansão das suas atividades, em geral, reflete um agravamento de problemas não resolvidos anteriormente;
2. A carência técnica, financeira e de pessoal somada a falta de apoio político e à crise fiscal de diversas administrações estaduais tem impedido a ação efetiva das agências estaduais de controle, exigindo maior atuação das agências municipais. No entanto, essa multiplicidade de níveis

administrativos dá origem a conflitos de competência, com prejuízos para as comunidades envolvidas;

3. Aliada às dificuldades internas dos órgãos administrativos responsáveis pela gestão ambiental, há a falta de investimento em infraestrutura e serviços urbanos que são de outras competências administrativas (saneamento, transporte público, lixo urbano) e que favorecem a manutenção, por um lado, de padrões de consumo insustentáveis e, de outro lado, de grandes bolsões de pobreza e miséria;
4. A falta de informações sobre a extensão e relevância dos problemas ambientais;
5. A falta de recurso humanos e financeiros nos órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental e;
6. A rigidez do sistema de normas que retira a flexibilidade dos gestores, tornando-os pouco efetivos no sentido de criar estímulos aos agentes sociais para que adotem práticas ambientalmente corretas.

Até o fim da década de 1990, mesmo que se tenham criadas leis mais amplas, com vistas à sustentabilidade a partir de uma ótica integradora, observa-se que o Brasil ainda se prenderia à legislação ambiental reativa, principalmente a partir de instrumentos de comando e controle, a exemplo dos instituídos pela PMNA, SNUC, PNRH, como o zoneamento ambiental, os EIAs, os licenciamentos, as áreas de proteção ambiental, a fiscalização, monitoramento, a auditoria e a compensação ambiental. Tais instrumentos são reativos e não proativos. Os instrumentos de comando e controle, em que prevalecem o monitoramento e a punição, não conseguem capturar toda a essência da gestão ambiental. Os instrumentos econômicos previstos nas leis, como multas, compensações e o princípio do poluidor-pagador e usuário-pagador, também possuem limites. Por fim, houve ampliação dos instrumentos de participação e comunicação. A PNEA, que seria a lei basilar à reorientação da conscientização ambiental ainda é muito incipiente nas instituições de educação públicas brasileira.

Entretanto, é durante os últimos anos do governo FHC e os dois mandatos do governo Lula em que presenciaria o surgimento de leis mais amplas, principalmente ao tema principal deste trabalho – gestão dos resíduos sólidos com participação de catadores, em que se propõe uma abordagem mais integrativa e proativa do que a comumente reativa empregada até então. Durante o governo FHC, com maior espaço político, com a agenda econômica nem tão voltada à solucionar crises inflacionárias e devido à disseminação de conceitos e informações

sobre a questão ambiental, a agenda política do governo e o Legislativo brasileiro incorporaram a discussão de normas jurídicas e políticas ambientais. Era o início da construção de um referencial de políticas e normas para o Direito Ambiental. A reorientação na construção das políticas públicas de cunho ambiental foi marcada pela transição entre o fim do governo FHC e o início da construção da nova agenda política do novo governo Lula, de cunho mais social.

Em 2001 a Câmara dos deputados cria e implementa a Comissão Especial de Política Nacional dos Resíduos, que apreciaria as matérias contempladas nos projetos de lei apensados ao PL 203/91. No mesmo ano é realizado em Brasília, o 1º Congresso Nacional dos Catadores de materiais Recicláveis, promovendo a 1ª Marcha Nacional da População de Rua. Em 2003, durante o governo Lula, seria instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, que culminaria na criação do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos. Em 2010 seria promulgada a Lei nº. 12.305/2010, que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Por fim, no âmbito da sociedade civil organizada, cabe destacar que na década de 1990,

a sociedade estava mais consciente da importância de manter limpo o ambiente em que se vive. Um número maior de pessoas passou a valorizar o equilíbrio ambiental e a entender que o efeito nocivo de um resíduo ultrapassava os limites da área em que foi gerado ou disposto (NASCIMENTO; LEMOS; MELLO, p. 89).

Deve ser destacado que durante o governo FHC houve uma reorientação das políticas públicas em matéria ambiental. Novos instrumentos de participação e controle social, principalmente com a criação das agências reguladoras, o fortalecimento do MMA e a reorganização política em torno da abordagem Multicêntrica, além da ampliação do escopo ambiental, avançando aspectos de comando e controle, trouxeram a política ambiental brasileira ao debate com a participação da sociedade.

Essa ampliação vem dar continuidade ao processo de pactuação das políticas públicas ambientais brasileiras. É notório que as pressões internacionais e acidentais, aliados à reabertura democrática e recuperação da capacidade fiscal brasileira reforçaram esse processo. A ampliação do escopo ambiental iniciada com Sarney e construída com Collor/Itamar vem a ser reforçada com FHC. As políticas se tornam mais consistentes, indo para além do trato reativo, mas trançando possibilidade proativas quanto às consequências negativas do modelo de desenvolvimento.

#### 3.4.4 O Governo Lula

Lula foi eleito em 2002, tomando posse para seu primeiro mandato em janeiro de 2003. O novo Presidente da República teria condições, quando comparadas às devidas proporções históricas dos governos anteriores, para melhor planejar a sua política. Lula deu liberdade à sua equipe econômica para as medidas necessárias às suas propostas. O empresariado e o mercado financeiro internacional passaram a ter menos receio e a entender coerências na política governamental. A agenda microeconômica do governo ganhou maior destaque, ao contrário dos governos anteriores que, preocupados com a inflação, davam maior ênfase à macroeconomia (LEITE JUNIOR, 2009, p. 76).

O governo Lula, no âmbito microeconômico, daria maior destaque aos programas para a redução da desigualdade social e redistribuição de renda. O governo unificaria e ampliaria programas de proteção social, entre os mais conhecidos, o Bolsa-Família. Para Leite Junior, o programa “trouxo importante contribuição para o crescimento do mercado consumidor do interior do país, principalmente na região Nordeste” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 77). Lula empreenderia políticas Majorativas e Redistributivas, visando a redução da pobreza, reorganizando as prioridades, incorporando o “social” na formulação das políticas públicas.

Segundo Souza, a política de Lula seria marcada por três alicerces. O primeiro, a continuidade da política econômica, prevalecendo o câmbio flutuante, o superávit primário e as metas de inflação, além da manutenção de Henrique Meirelles na equipe econômica. O segundo alicerce recai sobre a redução gradual da desigualdade, aumentando em números e ampliando em alcance políticas sociais já existentes ou criadas. A terceira base compreende a retomada do crescimento, aproveitando a estabilidade interna e o cenário externo favorável, contudo, foi um crescimento amparado pelo consumo e não necessariamente pelo avanço tecnológico e infraestrutura (SOUZA, 2011, p. 277).

Lula criaria em 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), a fim do exercício de práticas de exposição e solução de conflitos que permitissem condições à revisão ou repactuação sobre princípios e procedimentos à convivência social em bases menos injustas e desiguais. O Conselho procurava ampliar a participação social na formulação das políticas governamentais, com vistas à continuidade do projeto de democratização participativa. Ao mesmo tempo, o CDES tinha a ambição de ser um mecanismo institucional capaz de articular diálogo direto e interação entre o governo e a sociedade organizada a fim da construção conjunta de um programa de governo (COSTA, 2008, 2006).

Costa também aponta que o Conselho foi criado

para cooperar na produção de um “Contrato Social” que levasse a uma sociedade menos injusta e desigual. A ideia remete às origens hipotéticas dos governos modernos e sugere intenções fundacionais. Foi empregada no caso do Conselho para explicitar o propósito de dar início a um processo pactuado de mudança social (COSTA, 2008, p. 140).

A autora continua destacando que no CDES “o governo buscou reunir ‘parceiros estratégicos’ identificados por uma ‘vocação comum’ para ‘construir um futuro de justiça e fraternidade social’” (COSTA, 2006, p. 149). O objetivo final do conselho é a retomada do crescimento e a redução das desigualdades sociais. Sua agenda é definida pelo Presidente da República juntamente com o Ministro da Casa Civil, o secretário geral da Presidência, o secretário de Comunicação do Governo, o Ministro da Fazenda e o Secretário do Conselho. O CDES representa um estilo Proativo-Consensual, com vistas à construção de uma Política Real, que traga os atores à discussão, formando uma rede em torno de políticas.

A criação do Conselho “é um apelo à sociedade civil organizada para que exponha e discuta seus conflitos de interesses e de classe”, com vistas à definição política de “seus limites em face de um projeto maior de crescimento e desenvolvimento social”. Essa proposta de diálogo organizado e coordenado pretende “induzir à cooperação entre os atores envolvidos” (COSTA, 2006, p. 150). Representa também a proposta concreta de criação de um projeto nacional de desenvolvimento participativo, ou, nas palavras de Vanda Costa, um “contrato social genuinamente brasileiro” (COSTA, 2008, p. 151).

No entanto, o CDES traria as dificuldades inerentes a qualquer formulação de projetos que envolvem participantes de diversos segmentos e com interesses diferentes, como empresários, sindicalistas, corporações, organizações da sociedade civil e o próprio governo em si. Seria necessário muito diálogo e articulação em prol de um objetivo comum para o desenvolvimento socioeconômico partilhado por todos. O governo precisaria exercitar sua capacidade de articulação entre todos os atores, sob pena de fracasso do Conselho. O CDES trazia a oportunidade de se reorientar, primeiramente, as prioridades de desenvolvimento sob o prisma de todos os atores, em se segundo, que os próprios atores envolvidos no processo de desenvolvimento se reconhecessem, e em terceiro, a construção de uma agenda compartilhada. Era uma oportunidade de reorientação na forma de se lidar com a proposta de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, uma proposta de reorientação na construção de políticas públicas em uma abordagem Multicêntrica e pluralista de atores, com maior possibilidade de contestação e participação pública, fortalecendo a construção de Políticas Reais.

Leite Junior destaca a participação direta da sociedade civil na formulação das políticas, atuando como que “agente importante na composição da agenda política e administrativa do país”, consolidando o processo democrático, no que toca as políticas públicas. Ainda que com maior participação e interação entre diferentes agentes, Lula soube aproveitar sua popularidade, sabendo “perceber quando as propostas mais radicais de mudanças poderiam desestabilizar seu governo” (LEITE JUNIOR, 2009, p. 80-81). Esta medida representa a aplicação dos Triângulos de Ferro, em que se tenta intermediar interesses e ações entre políticos, designados politicamente e burocratas, indicando o claro exercício da negociação e barganha.

Eleito para um segundo mandato, Lula decide ampliar e redirecionar sua política governamental a outras áreas. A infraestrutura urbana, a energia e a logística seriam seus alvos e carros-chefes da retomada do crescimento. O governo lançaria o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), contando com um orçamento de R\$504 bilhões, divididos entre R\$275 bilhões para a energia, R\$171 bilhões para a infraestrutura social e urbana e R\$58 bilhões à logística. Caberia à Secretaria da Casa Civil da Presidência da República, sob o comando da ministra Dilma Rousseff, a gestão do PAC (LEITE JUNIOR, 2009). O cenário trazia políticas envoltas ao conteúdo técnico e político, mas que vislumbravam uma política Real.

A crise econômica eclodida em 2008 nos Estados Unidos foi afetando a conjuntura brasileira gradualmente, impactando também no crescimento do PIB, na inflação e em cortes no orçamento. O governo, todavia, conduziria certas medidas para manter o funcionamento das políticas sociais e manter o mercado interno aquecido, uma vez que com o mundo em crise, o mercado externo consumiria cada vez menos<sup>175</sup>. Neste ponto, a economia reassume o papel de protagonista nas políticas públicas. A preocupação não era a inflação, mas a perda do crescente consumo estruturado pelas políticas do governo<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> O governo ainda lançaria, em pleno ano eleitoral, o Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC II). Porém, Miriam Leitão aponta que ao citar as fontes de financiamento, Erenice Guerra, ministra da Casa Civil, que havia substituído Dilma Rousseff, as definiu como “recursos a definir”. Leitão, a partir da frase proferida e ao recordar tempos passados, contextualiza que, nos mesmos moldes da extinta conta-movimento, em que projetos eram definidos e os recursos postos a definir ao Banco do Brasil posteriormente, salienta que o “passado é teimoso, fica tentando voltar”, em alusão à prática da conta-movimento (LEITÃO, 2011, p. 91).

<sup>176</sup> O mercado financeiro brasileiro não entraria numa crise propriamente dita, mas passaria por turbulências, principalmente pelas sucessivas quedas da Bovespa. O sistema bancário do Brasil estava menos exposto ao mercado internacional, já que os bancos estavam “bastante capitalizados” e já haviam passado “pelo processo de saneamento” que os bancos americanos e europeus passariam durante e após a crise. Leite Junior (2009, p. 85) destaca que a crise trouxe à economia brasileira um impacto “muito menor do que seria em tempos passados”. A governabilidade brasileira estava melhor do que em tempos passados.

Durante o governo Lula haveria um questionamento sobre a proposta neodesenvolvimentista ou novo desenvolvimentismo, apresentada primeiramente em diversos trabalhos de Luis Carlos Bresser Pereira<sup>177</sup>. Tal conceito seria apresentado de forma diferente ao desenvolvimentismo adotado a partir de 1950. Teria duas fontes teóricas, a primeira inspirando o conceito de complementaridade entre Estado e mercado e a segunda, a partir das ideias de incorporação de progresso tecnológico e equidade social (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Para esse novo desenvolvimentismo o papel do Estado seria reestruturado “tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido”, ao mesmo tempo propondo:

uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas ao progresso técnico e a introdução de novas técnicas de produção, o desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento, políticas econômicas redutoras de incerteza inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento (como o desenvolvimento do capital humano através da educação pública) (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515).

A principal diferença entre o desenvolvimentismo adotado em 1950 e o novo desenvolvimentismo reside no fato da criação de estruturas que permitam a continuidade do processo de desenvolvimento frente às mais diversas crises econômicas, políticas, sociais etc. Paralelamente, o novo modelo rejeita o protecionismo frívolo e o endividamento público crônico como sustentador do processo, além de abarcar a dimensão política, por meio da existência de um projeto nacional coerente e com propostas sólidas. Objetiva-se construir políticas dirigidas à equidade social (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Morais e Saad-Filho entendem o novodesenvolvimentismo como política econômica complementar, se observadas as políticas adotadas pelo governo Lula, especificamente durante seu segundo mandato. O Estado voltou-se à redução da desigualdade na distribuição de renda e para o aumento do investimento público, o primeiro principalmente a partir do Bolsa-Família, e o segundo a partir do PAC, articulando o investimento público com o investimento das empresas estatais e privadas “especialmente através de concessões em infraestrutura, e uma forte expansão do crédito, principalmente pelo setor bancário público” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 516-518). Tais medidas, contudo, foram implementadas

---

<sup>177</sup> Os trabalhos de Bresser Pereira são apresentados, analisados e discutidos por SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007 e MORAIS; SAAD-FILHO, 2011.

por causa de um momento político diferente e propício às políticas redistributivas, em que o governo possuía capacidade de gestão.

No governo Lula houve uma reorientação das políticas públicas. Estas influenciaram todo o escopo das políticas, inclusive as ambientais. O cenário político favorável à participação trouxe novos atores, arranjos políticos, temas e *issues* que foram entendidos como problemas públicos sem necessariamente serem subordinados ao campo econômico. É neste ponto que surgem novos campos não visualizados anteriormente por governos passados. O momento histórico refletiu nas políticas empreendidas, assim como o momento econômico e político.

O ano de 2006 foi essencial à retirada da PNRS da situação de estado de coisas para um estado de decisão política. Neste ano é aprovado o relatório do deputado Ivo José que trata do PL 203/1991, acrescido da liberação da importação de pneus usados no Brasil. Em 2007 o Executivo propõe o PL 1991, que é o projeto da PNRS que consideraria o estilo de vida da sociedade (altamente consumista) e que aliado às intensas estratégias de marketing da indústria provocam impactos ambientais e totalmente incompatível com o modelo sustentável de desenvolvimento. Em 2008 e 2009 são realizadas diversas audiências públicas com a contribuição da Confederação Nacional da Indústria, do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e demais membros. Em 2009 é apresentada a minuta do Relatório Final. Em março de 2010 o plenário da câmara dos deputados aprovou um substitutivo ao PL 203/91, do Senado que Institui a PNRS. O projeto seguiu ao Senado, analisado por quatro comissões e em 7 de julho foi aprovado em plenário. Em agosto seria sancionada a Lei n.º. 12.305/2010 pelo presidente Lula.

As principais políticas referentes à gestão dos resíduos sólidos e à inclusão social de catadores de materiais recicláveis foram editadas durante o governo Lula. É interessante notar que as leis referentes ao Plano de Gestão de Resíduos Sólidos surgiram em boa parte dos Estados brasileiros antes mesmo da existência de uma regulação Federal. Faz-se necessário ressaltar que estas leis serão apreciadas apropriadamente no capítulo seguinte, destinado à análise das políticas públicas referentes à coleta seletiva e à inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.

Entre as leis mais consideráveis no âmbito federal estão:

1. Decreto n.º. 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis e o

- Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003;
2. Lei nº. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
  3. Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº. 8.036, de 11 de maio de 1990, nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.
  4. Decreto nº. 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.

Já no âmbito do Estado do Rio de Janeiro encontram-se:

1. Decreto nº. 40.645/07 de 08 de março de 2007. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências;
2. Lei nº. 4191, de 30 de setembro de 2003. Dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos e dá outras providências;
3. Lei nº. 3755, de 07 de janeiro de 2002. Lei La Provita. Autoriza o poder executivo a financiar a formação de cooperativas com a finalidade que menciona;

Por fim, no âmbito do Município está:

1. Decreto nº. 30624 de 22 de abril de 2009. Institui a separação dos materiais recicláveis descartados pela administração pública municipal na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.

Tais legislações compreendem um esforço de gestão integrada para uma área que apresenta problemas de difícil solução e complexidade de análise. Entretanto, ainda se percebe, pelo espaço de tempo existente, que tais políticas ainda são discutidas sem participação entre os próprios entes da federação. Exemplo interessante é o da política de gestão de resíduos sólidos e de seus respectivos planos. Vários municípios procederam a legislar sobre uma área que é concorrente à União, mas que, devido às brechas constitucionais, possibilitam a existência de planos estaduais. Os mesmos foram criados devido à inexistência de regulamentação federal.

O Rio de Janeiro, por exemplo, editou seu plano em 2003, o mesmo ano em que foi criado o Grupo de Trabalho pela Presidência da República para discutir sobre a gestão dos resíduos. Um ano antes, em 2002, o Estado do Rio já criara as bases para o financiamento de cooperativas. Ou seja, enquanto a União começava a discutir os assuntos referentes à gestão dos resíduos sólidos, vários estados já apresentavam instrumentos jurídicos próprios às suas necessidades. Tal situação fez com que se demorasse muito tempo para se chegar a um acordo, pois quando a União formalizasse sua Política Nacional, esta valeria como base para que os estados reformulassem suas Políticas Estaduais. O mesmo aconteceria com os Planos. Os Estados já possuíam planos estruturados conforme suas necessidades, contudo, com o Plano Nacional, eles deverão reformular conforme as exigências estabelecidas por regulamentação federal.

Entretanto, tais políticas serão analisadas no próximo capítulo, em que serão consideradas as políticas que visam à gestão dos resíduos sólidos com a inclusão de catadores de materiais recicláveis, assim como apreciação quanto à efetividade socioeconômica, apontando as possibilidades e limites das políticas.

#### 4 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Desde o início da década de 1990 a problemática relacionada aos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) vem sendo intensamente discutida tanto no plano internacional quanto no doméstico<sup>178</sup>. Paralelamente, o crescente volume de RSU gerados, atrelados à diminuição do espaço físico destinado à disposição final ambientalmente adequada, também se apresentam como fatores determinantes na retomada dos debates sobre a gestão dos resíduos.

A questão do lixo, agora não mais denominado “lixo”, mas resíduo, assumiu patamares de ordem pública e de necessidade de intervenção estatal no Brasil, sendo colocado como item prioritário de qualquer Agenda Governamental, Planos Plurianuais e Planos Diretores das três esferas (União, Estados e Municípios). Assumiu inclusive, proporções de ser incluída em qualquer debate sobre modelos de desenvolvimento e ordenamento urbano. O lixo agora é dotado de valor social, econômico e ambiental e, como tal, passou a ser incluído nas Agendas Formais.

Essa mudança qualitativa (de lixo para resíduo) poderia ser comprovada a partir de algumas considerações históricas. Primeiramente, tal mudança seria fruto da ampliação da capacidade operacional nos processos de reciclagem e recuperação de resíduos, assim como da diminuição dos custos das tecnologias envolvidas. Em segundo, tal transformação da percepção dos resíduos seria resultado da disseminação dos conceitos relativos à sustentabilidade e educação ambiental, mas também das discussões e debates em torno da problemática. Por fim, o resultado dos fatores acima apontados teria contribuído à construção de uma nova percepção sobre os RSU como, primeiramente, oportunidade lucrativa ao empresariado, em segundo, oportunidade gerencial aos administradores públicos e, em terceiro, oportunidade de mobilização pela sociedade na reivindicação à participação ativa na gestão pública.

Para empresários e investidores, os RSU trouxeram possibilidades de retornos financeiros e políticos consideráveis. Financeiros, pelo fato dos RSU serem uma espécie de matéria-prima barata e que, posteriormente recuperadas, retornam à cadeia produtiva com valores muito além do inicial; o desafio, por outro lado, está na manutenção de um fluxo constante dos RSU, o que não é difícil pelo constante e crescente volume de resíduos

---

<sup>178</sup> Como apontado no capítulo anterior, diversos eventos, a exemplo da Convenção da Basiléia, trouxeram ao debate político a questão sobre a destinação e o tratamento dos RSU e demais resíduos.

produzidos. O retorno político está no sentido de que os investidores e empresários em RSU passam a contar com uma imagem altamente positiva e favorável frente aos diversos atores políticos, tanto no mercado quanto no governo e na sociedade.

No caso dos administradores públicos, principalmente aqueles à frente das prefeituras brasileiras (que por força de lei são as responsáveis pelos serviços que envolvem os processos de gestão dos RSU), a mudança qualitativa sobre os resíduos trouxe, além da ampliação da capacidade e redução dos custos das tecnologias da reciclagem, a oportunidade de organizar os processos de gestão dos RSU e tentar resolver ou mitigar os RSU enquanto problema público.

No caso da sociedade civil organizada, essa mudança na percepção trouxe a reivindicação das camadas sociais pela participação no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), a fim de tornarem-se sujeitos políticos atuantes de seu ambiente social, territorial, econômico, material e ambiental na formulação de propostas que levem em consideração os RSU para além do mero trato de saúde pública, mas que tragam apreço sobre oportunidades de mudanças frente às desigualdades socioeconômicas. Essa mudança trouxe a oportunidade de tratar os resíduos como meio às políticas transformadoras na realidade social. Trouxe a oportunidade, mas não as soluções. Estas precisam ser pactuadas entre os atores, como foi abordado no referencial teórico e será abordado adiante, a partir de uma visão mais crítica sobre a realidade.

Entender esse novo posicionamento sobre os RSU leva às seguintes indagações: como os RSU foram percebidos enquanto problema público? E quais fatores foram considerados cruciais a essa mudança? Diversas abordagens poderiam ser apresentadas para responder tal pergunta, contudo, podemos apontar o viés da gestão pública para trazer alguns indícios breves.

Desde 1930, os fluxos migratórios para as grandes cidades e zonas urbanas vêm seguindo em um fluxo constante. As cidades cresceram e se adensaram, tanto no sentido físico (espaço urbano), quanto na densidade populacional. Como exemplo, tem-se as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro: são duas cidades com diversidade demográfica e ocupação do espaço urbano diferenciadas e semelhantes em alguns aspectos. Focando especificamente na cidade carioca, a prefeitura teve bastante dificuldade em decidir sobre a localidade do novo

Centro de Tratamento de Resíduos (CTR); diante da inviabilidade de instalação local<sup>179</sup>, a prefeitura decidiu por instalar o novo CTR no município vizinho em Seropédica.

As grandes cidades padecem com o intenso volume de RSU gerados e com a falta de espaço físico para a disposição final ambientalmente adequada. Por outro lado, as pequenas cidades não têm recursos financeiros necessários à implantação de CTRs ou Aterros Controlados; ao mesmo tempo em que, por causa do volume insuficiente de RSU, exclui-se a possibilidade de construção de aterros ou CTRs – e por isso, na visão dos gestores públicos, uma possibilidade mais plausível às contas públicas está na disposição dos RSU em Lixões, ao mesmo passo em que está presente a debilidade administrativa dos municípios.

Muitas prefeituras não têm recursos para a construção de aterros sanitários e aterros controlados. A construção de um aterro envolve não somente o aspecto físico da construção em si, assim como o espaço para a sua alocação, mas também envolve tecnologia e pessoal capacitado para a sua implantação e manutenção. O aterro envolve também um volume constante de resíduos e a necessidade de se ter uma logística eficiente do titular dos serviços públicos de limpeza. O aterro envolve também capacidade política da administração pública local, uma vez que ninguém quer ser vizinho de um aterro, estando sujeito à possibilidade de contaminação do ar, água e solo. Paralelamente, há as questões de segurança sanitária, pois o aterro necessita de mecanismos de comando e controle previstos na legislação nacional e internacional. Por último, mas não menos importante, a construção de um aterro está envolvida às forças políticas visíveis e invisíveis de atores que têm interesse na sua implantação ou não, por exemplo, de empresas geradoras de resíduos, do titular dos serviços públicos de limpeza, das representações comerciais e de moradores, dos sucateiros e donos de ferro-velho, ou seja, atores que podem ter o que perder e o que ganhar com a construção de um aterro. Citamos atores de fora do subsistema político, mas há os atores de dentro do subsistema político, a exemplo: do prefeito que tem interesse ou não de implementar o aterro; de vereadores comprometidos ou não com os atores acima citados; de juízes e membros do Poder Judiciário que entendem a letra da lei como regra e não como dinâmica ao problema em si; e de demais atores. Por fim, a construção de um aterro envolve a tomada de decisão consciente sobre a capacidade estrutural do município, tanto em sentido financeiro, de infraestrutura e política e, desta forma, os lixões, muitas vezes, parece ser a “solução” mais adequada no momento.

---

<sup>179</sup> A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro tentou, sem sucesso, instalar o novo CTR no bairro Paciência, localizado na Zona Oeste do município. Contudo, a Prefeitura alegou bastante resistência pelas organizações sociais locais, mas também pela cobertura intensa da mídia.

Os lixões atravessaram a gestão pública dos RSU de diversas prefeituras brasileiras. Contudo, segundo o Art. 54º da Lei nº. 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), regulamentada pelo Decreto Federal nº. 7.404/2010, todos os municípios tem até agosto de 2014 para operacionalizar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Isto significa que até agosto de 2014 todos os municípios devem desativar os lixões e a partir dessa data a preferência na destinação final deve ser pelos Aterros Sanitários e CTRs. É claro que na letra de lei esse prazo seria o sentido ideal, mas entre o sentido imaginado e a realidade há uma distância cruel que expõe a dinâmica do desamparo estrutural dos Municípios, Estados e da própria União como um todo. A PNRS traz o objetivo de ajustar gradualmente as administrações municipais, assim como de apontar a gestão compartilhada entre os mesmos como possibilidade ideal de gestão.

Junto à PNRS, os fatores apontados anteriormente reorganizaram as prioridades dos governos locais e, desta forma, os RSU passaram a ser considerados como problema público. Neste sentido, a gestão dos RSU passa a ser entendida, não só do ponto de vista gerencial, mas também do prisma do próprio modelo de desenvolvimento e ocupação do espaço urbano das cidades brasileiras, uma vez que a implantação de um Sistema Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos (SIGRS) é apenas uma parte de toda uma política (PNRS) que envolve regulação e fiscalização ambiental, educação, ciência e tecnologia, gestão compartilhada entre Poder Público, Empresariado e Sociedade Civil etc. A gestão e a Lei em si são insuficientes se não há um processo mais amplo e complexo na política.

#### **4.1 Considerações iniciais sobre os Resíduos Sólidos**

Acompanhando os registros históricos, Cavalcante (2002, *apud* HISATUGO; MARCAL JUNIOR, 2007) aponta que no passado, os impactos ambientais oriundos da geração de lixo eram muito baixos, por os resíduos serem, em sua maioria, de natureza orgânica, ou seja, mais fáceis de decomposição e que os restos de alimentos não aproveitados eram utilizados na alimentação de animais domésticos, contribuindo para a redução do volume dos resíduos sólidos.

A questão da geração de rejeitos torna-se mais significativa com a Revolução Industrial, que trouxe as tendências que se aplicariam como alicerces conceituais do modelo capitalista de produção, em seguida arraigados na cultura das sociedades contemporâneas: o lucro e o consumo. A Revolução Industrial desencadearia o processo de urbanização, deslocando as pessoas do campo para as cidades, criando os aglomerados centros urbanos

(símbolos do modelo desenvolvimentista), caracterizados pelo seu elevadíssimo grau de entropia (HISATUGO; MARCAL JUNIOR, 2007). As cidades, em sua essência, são desequilibradas. Elas são totalmente dependentes dos ecossistemas alheios, pois importam praticamente toda a energia de que necessitam, havendo desta forma, pouca ciclagem dos ciclos biogeoquímicos e exportam muitos resíduos. O estado de equilíbrio é rompido, aumentando o grau de entropia, o que recairá sobre a qualidade ambiental e de vida da população.

As prioridades da gestão sustentável de resíduos sólidos compreendem ações voltadas à redução de resíduos nas fontes geradoras e a redução da disposição final no solo, a maximização do reaproveitamento, da coleta seletiva e da reciclagem com inclusão socioproductiva de catadores e participação da sociedade, a compostagem e a recuperação de energia.

Entre os principais impactos socioambientais da gestão inadequada dos resíduos sólidos estão: a degradação do solo, comprometimento dos corpos hídricos, intensificação de enchentes, contribuição para a poluição do ar, e proliferação de vetores de importância sanitária nos centros urbanos e catação em condições insalubres nas ruas e nas áreas de disposição final. Em paralelo, o crescimento demográfico e o aumento da expectativa de vida da população em paralelo à intensa urbanização e à expansão do consumo contribuem para a maior geração de resíduos. Estes que apresentam mudanças significativas em sua composição, características e periculosidade (JACOBI; BESEN, 2011).

O modelo de desenvolvimento capitalista contribui para essas mudanças altamente impactantes, uma vez que pauta-se pelo conceito da obsolescência programada<sup>180</sup> (de produtos, modas, conceitos etc.) e pela insustentabilidade dos padrões de consumo, sempre excessivos e supérfluos. Neste sentido, compreende-se que a adoção de padrões de produção e consumo necessita serem sustentáveis e aliados ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos com vistas a reduzir substancialmente os impactos ao ambiente e principalmente, à saúde.

Contudo, Jacobi e Besen (2011) sublinham que os países ricos geram mais resíduos e lixo, possuem maior capacidade de equacionamento da gestão (recursos econômicos, conscientização ecológica, tecnologia etc.), enquanto que as nações em desenvolvimento

---

<sup>180</sup> O conceito de obsolescência programada ou planejada tem a ver com o caso em que fabricantes seguem um programa voltado à elaboração de produtos que fiquem obsoletos antes de haver real necessidade de substituição. Por outro lado, fabricantes se defendem apontando que os consumidores querem novas tecnologias, novos produtos e conceitos, o que requer novas concepções sobre os produtos já existentes. Ver mais em Kotler & Armstrong, 2007.

apresentam cidades com urbanização acelerada, baixa capacidade financeira e administrativa para a gestão eficiente, traduzidas na dificuldade em prover infraestrutura e serviços essenciais como saneamento, a coleta e destinação adequada do lixo, assim como em assegurar segurança e controle da qualidade ambiental para a população.

Para Braga et al (2005), o lixo produzido por determinada sociedade, em função de sua proveniência e volume de produção varia conforme o nível econômico da população e com a própria natureza das atividades econômicas na área onde é gerado.

por exemplo, as proporções de papel, de substâncias inertes, de matéria orgânica mais prontamente biodegradável, como restos de alimentos, variam bastante conforme a predominância da ocupação urbana mais típica da área da qual eles provêm. Entretanto, no conjunto dos resíduos coletados nos aglomerados urbanos maiores, com atividades diversificadas, há um certo grau de similaridade em sua composição (BRAGA et al, 2005, p. 147).

Ainda sobre essa questão, Uzuniam e Birner (2004) apontam que o lixo acumulado gera doenças, uma vez que dispostos inadequadamente, proliferam-se ratos, moscas, baratas e outros veiculadores de microrganismos patogênicos. Ressalte-se que

A leptospirose, por exemplo, doença bacteriana transmitida pela urina de ratos que vivem nos esgotos das grandes cidades, é uma ocorrência constante a cada enchente. Como os ratos proliferam onde há lixo e os seus inimigos naturais não existem mais, a resistência ambiental a esses roedores diminui e sua população aumenta (UZUNIAM; BIRNER, 2004, p. 884).

Segundo as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), os Resíduos Sólidos são classificados como

resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividades 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 o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível (ABNT, 2004, p. 1).

Por Resíduos Sólidos, a PNRS, por meio do inciso XVI, do Art. 3º entende como

material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2012).

E por Rejeitos, o inciso XV do mesmo Art. 3º, a PNRS a entende como

resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (BRASIL, 2012).

Neste cenário de desordem urbana, a preocupação em relação à destinação correta do lixo produzido nas grandes cidades tende a aumentar, pois “ruas, calçadas e córregos servem de local para a descarga de material. Esse lixo acaba se dirigindo a bueiros e rios, provocando poluição”. Os autores sustentam que a coleta seletiva de lixo, é um grande passo para atenuar o problema, já que plásticos, vidros, restos de alimentos e papéis são depositados em reservatórios e separados, para posterior processamento e possivelmente reaproveitamento (UZUNIAM; BIRNER, 2004, p. 884). Por outro lado, nem todos os resíduos podem ser recuperados ou mesmo iniciados ao processo de coleta seletiva, por características dos resíduos, ou por capacidade técnica.

Os resíduos são classificados como:

- a. Resíduos Classe I – Perigosos: aqueles que apresentam periculosidade, ou seja, resíduo que, em função de suas propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas, pode apresentar: risco à saúde pública, provocando mortalidade, incidência de doenças ou acentuando seus índices; e riscos ao meio ambiente, quando o resíduo for gerenciado de forma inadequada. Este tipo de resíduos é classificado segundo: inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, e patogenicidade;
- b. Resíduos Classe II – Não perigosos: aqueles que se caracterizam como não perigosos, são subclassificados em Classe II A e classe II B;
  - b.1 Resíduos Classe II A – Não inertes: apresentam as seguintes propriedades, biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água;
  - b.2 Resíduos Classe II B – Inertes: quaisquer resíduos que, submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou desionizada, à temperatura ambiente não tiverem nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade de água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor.

#### 4.2 Dados sobre os RSU

Os serviços de manejo dos resíduos sólidos envolvem a “coleta, a limpeza pública bem como a destinação final desses resíduos, e exercem um forte impacto no orçamento das administrações municipais, podendo atingir 20,0% dos gastos da municipalidade” (IBGE, 2010).

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB 2008), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 61,2% das prestadoras dos serviços de manejo dos resíduos sólidos eram entidades vinculadas à administração direta do poder público; 34,5%, empresas privadas sob o regime de concessão pública ou terceirização; e 4,3%, entidades organizadas sob a forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios (IBGE, 2010). Estes dados indicam o que já está especificado por lei: a competência pelos RSU cabe aos municípios.

Dados do “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil” da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública (ABRELPE), apontam que a geração de RSU, no Brasil, registrou crescimento de 1,8% de 2010 para 2011, passando de 60.868.080t/ano para 61.936.368t/ano; já a geração de RSU *per capita* cresceu 0,8%, registrando aumento de 378,4kg/hab/ano em 2010 para 381,6kg/hab/ano em 2011.

Por outro lado, os dados referentes à coleta de RSU indicam que foram coletados 54.157.896t em 2010 e 55.534.440t em 2011, havendo aumento de 2,5%; no caso da coleta *per capita*, os dados indicam crescimento de 1,7%, passando de 336,6kg/hab/ano em 2010 para 342,1kg/hab/ano em 2011 (ABRELPE, 2012).

Outros dados da ABRELPE, no que toca aos RSU, indicam que foram gerados 198.514 t/dia de RSU em 2011 (contra 195.090 t/dia em 2010) e coletados 177.995 t/dia em 2011 (contra 173.583 t/dia em 2010), como podem ser observados nos quadros a seguir.

**Quadro 6. Quantidade de RSU Gerado**

REGIÃO	2010	2011		
	RSU Gerado (t/dia) / Índice (kg/hab/dia)	População Urbana (hab)	RSU Gerado (t/dia)	RSU gerado (t/dia)/ Índice (kg/hab/dia)
Norte	12.920 / 1,108	11.833.104	13.658	1,154
Nordeste	50.045 / 1,289	39.154.163	50.592	1,302
Centro-Oeste	15.539 / 1,245	12.655.100	15.824	1,250
Sudeste	96.134 / 1,288	75.252.119	97.293	1,293
Sul	20.452 / 0,879	23.424.082	20.777	0,687
<b>BRASIL</b>	<b>195.090 / 1,213</b>	<b>162.318.568</b>	<b>198.514</b>	<b>1,223</b>

Fonte: ABRELPE, 2012.

**Quadro 7. Índice de Coleta de RSU**

REGIÃO	2010	2011	
	RSU coletado (t/dia)/ Índice (kg/hab/dia)	RSU Coletado (t/dia)	Índice (kg/hab/dia)
Norte	10.623 / 0,911	11.360	0,960
Nordeste	38.118 / 0,982	39.092	0,998
Centro-Oeste	13.967 / 1,119	14.449	1,142
Sudeste	92.167 / 1,234	93.911	1,248
Sul	18.708 / 0,804	19.183	0,619
<b>BRASIL</b>	<b>173.583 / 1,079</b>	<b>177.995</b>	<b>1,097</b>

Fonte: ABRELPE, 2012.

Por outro lado, se compararmos os dados quantitativos apresentados pela ABRELPE (2012), encontrarmos uma discrepância nos dados da geração e da coleta de RSU. Observe no quadro a seguir que quase 10,36 % daquilo o que foi gerado em 2011 (t/dia) não foi coletado no mesmo ano. Reduzindo a coleta da geração, tem-se que não foram coletados 20.519t/dia, o que, a partir de uma simples multiplicação por 365 dias, predizer que não foram coletados aproximadamente 7.489.435 toneladas de RSU em 2011. Veja no quadro a seguir esta diferença.

**Quadro 8. Geração e Coleta de RSU em 2011.**

<b>REGIÃO</b>	<b>RSU Gerado (t/dia)/ 2011</b>	<b>RSU Coletado (t/dia) / 2011</b>	<b>Diferença (t/dia) / 2011</b>
Norte	13.658	11.360	2298
Nordeste	50.962	39.092	11870
Centro-Oeste	15.824	14.449	1375
Sudeste	97.293	93.911	3382
Sul	20.777	19.183	1594
<b>BRASIL</b>	<b>198.144</b>	<b>177.995</b>	<b>20.519</b>

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de ABRELPE, 2012.

Segundo o Plano Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, a coleta regular dos resíduos sólidos tem sido o principal foco da gestão de resíduos sólidos nos últimos anos. O Plano destaca que “a taxa de cobertura [da coleta regular] vem crescendo continuamente, já alcançando em 2009 quase 90% do total de domicílios”. Também aponta que “na área urbana a coleta supera o índice de 98%; todavia a coleta em domicílios localizados em áreas rurais ainda não atinge 33%” (BRASIL, 2012).

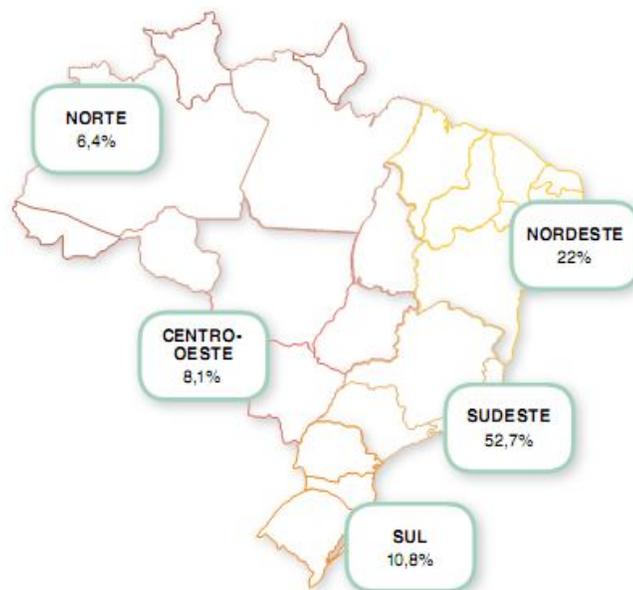
Há uma tendência de crescimento constante na produção de RSU, uma vez que o crescimento populacional junto aos padrões de produção e consumo são também constantes e crescentes. Na tabela a seguir são apresentados os índices referentes à coleta de RSU entre 2002 e 2011. A região Sudeste, por exemplo, em 2002 teve 91,06% dos resíduos coletados; já em 2011, tal índice subiu para 96,52%. Por outro lado, a região Norte foi a única que apresentou queda na porcentagem de resíduos coletados; em 2002, 88,12% dos resíduos foram coletados, já em 2011, caiu para 83,17%. Outro índice a destacar é que no Brasil, a coleta de RSU, em 2002 compreendia 82,15% sobre o que foi gerado, passando para 89,66 em 2011, ou seja, ainda em 2011, 10,34% dos RSU gerados não foram coletados, o que indica falhas no sistema de coleta de RSU no País. Veja no quadro a seguir.

**Quadro 9. Índice Evolutivo da Coleta de RSU (%).**

REGIÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	88,12	86,67	66,71	69,07	71,28	73,56	78,70	80,12	82,22	<b>83,17</b>
Nordeste	65,69	66,96	66,73	67,86	68,68	69,51	73,45	75,37	76,17	<b>76,71</b>
Centro-Oeste	84,06	84,00	83,94	84,37	85,16	85,96	90,39	89,15	89,88	<b>91,30</b>
Sudeste	91,06	91,29	91,43	91,52	91,78	92,04	96,23	95,33	95,87	<b>96,52</b>
Sul	81,33	81,99	82,24	82,51	83,01	83,51	90,49	90,74	91,47	<b>92,33</b>
<b>BRASIL</b>	<b>82,15</b>	<b>82,71</b>	<b>81,48</b>	<b>82,06</b>	<b>82,68</b>	<b>83,30</b>	<b>87,94</b>	<b>88,15</b>	<b>88,98</b>	<b>89,66</b>

Fonte: ABRELPE, 2012.

Ao compararem-se os percentuais referentes à produção e à coleta aqui apresentados, percebe-se índice maior neste último, em relação ao primeiro, o que pode indicar uma “ampliação na cobertura dos serviços de coleta de RSU, no país, rumo à universalização dos mesmos” (ABRELPE, 2012, p. 310-31). Deve-se ter em mente, todavia, a distribuição física dos RSU, ou seja, a participação das diferentes regiões brasileiras. A densidade populacional e conseqüentemente a geração de RSU varia, assim como a cobertura dos serviços de coleta de RSU. Tal quadro pode ser observado na figura seguinte.

**Figura 15. Participação das Regiões do País no Total de RSU Coletado**

Fonte: ABRELPE, 2012

A Região Sudeste concentra 52,7% dos RSU coletados no País, o que pode ser explicado pelos seguintes números apresentados pelo Anuário Estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2011: o Sudeste brasileiro concentra 42% da população brasileira, sendo que cerca de 93% da população do Sudeste vive em área Urbana; apresenta densidade demográfica em 86,92 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2012). Tais números corroboram o porquê da concentração ser nesta região, principalmente por ser uma região de intensa produção e consumo. Por outro lado, a própria geração de RSU segue as tendências das características e hábitos na produção e consumo local. A Composição Gravimétrica dos RSU no Brasil compreende 51,4% em Matéria Orgânica, 31,9% de Recicláveis e 16,7% de outros tipos de materiais (ABRELPE, 2012).

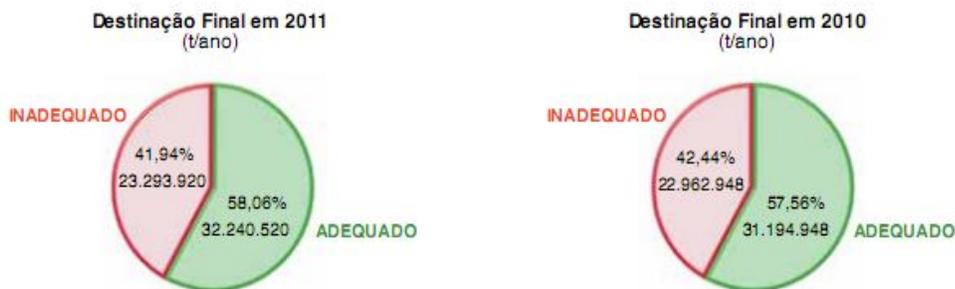
Quanto à disposição dos resíduos e rejeitos há três formas básicas constadas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2012): aterros controlados, aterros sanitários e lixões.

O Aterro sanitário compreende uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais. Utiliza um método a partir dos princípios de engenharia (impermeabilização do solo, cercamento, ausência de catadores, sistema de drenagem de gases, águas pluviais e lixiviado) para confinar os resíduos e rejeitos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-o com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário (BRASIL, 2012).

O Aterro controlado é uma forma inadequada de disposição final de resíduos e rejeitos, no qual o único cuidado realizado é o recobrimento da massa de resíduos e rejeitos com terra. Já o Lixão é uma forma também inadequada de disposição final que consiste na descarga do material no solo sem qualquer técnica ou medida de controle (BRASIL, 2012).

Por fim, há de ser ressaltado o levantamento da ABRELPE (2012) sobre a disposição final dos RSU coletados no Brasil. Em 2010, 57,56% dos RSU coletados foram dispostos adequadamente, enquanto que 42,44% foram dispostos de forma inadequada. Já em 2011, 58,28% tiveram destinação final adequada, enquanto que 41,94% não. Tais dados sugerem um concreto progresso na disposição final ambientalmente adequada. Contudo, os dados quantitativos também assinalam um aumento na disposição inadequada (22.962.948t/ano em 2010 contra 23.293.920t/ano em 2012), como situado na figura a seguir.

**Figura 16. Destinação Final dos RSU Coletados no Brasil**



Fonte: ABRELPE, 2012.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos destaca que “em termos quantitativos, de 2000 a 2008, houve um aumento de 120% na quantidade de resíduos e rejeitos dispostos em aterros sanitários e uma redução de 18% na quantidade encaminhada para lixões”. Contudo, o Plano situa que “ainda há 74 mil toneladas por dia de resíduos e rejeitos sendo dispostos em aterros controlados e lixões” (BRASIL, 2012). Observe, no quadro a seguir, o quantitativo de resíduos e rejeitos, considerando a disposição final em aterros controlados, aterros sanitários e lixões, no período 2000-2008. Como pode ser destacado, situa-se que há uma clara evolução da qualidade da disposição, no sentido de que os lixões e aterros controlados vêm dando espaço aos aterros sanitários, tanto quando se considera em âmbito nacional ou de macrorregionais, assim como em municípios grandes, médios ou pequenos.

**Quadro 10. Quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição em solo, considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário.**

Unidade de análise	Quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição no solo, considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário (t/dia)					
	Lixão		Aterro Controlado		Aterro Sanitário	
	Aterro Controlado	Aterro Controlado	Aterro Controlado	Aterro Controlado	Aterro Sanitário	Aterro Sanitário
PNSB	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Brasil	45.484,70	37.360,80	33.854,3	36.673,20	49.614,5	110.044,40
Estrato Populacional						
Municípios pequenos	34.533,10	32.504,30	10.405,90	14.067,90	6.878,40	32.420,50
Municípios médios	10.119,60	4.844,50	15.525,50	17.278,30	17.105,80	45.203,40
Municípios grandes	832,00	12,00	7.922,90	5.327,00	25.630,30	32.420,50
Macrorregião						
Norte	6.148,50	4.892,50	3.221,8	4.688,20	1.350,2	4.540,60
Nordeste	20.579,60	23.461,50	6.113,1	6.819,00	6.714,9	25.246,60
Sudeste	11.521,00	3.636,20	15.685,6	16.767,00	32.568,4	61.576,80
Sul	4.645,80	1.432,80	4.698,8	3.485,00	5.822,1	15.293,10
Centro-oeste	2.589,80	2.937,80	4.135,0	4.914,00	3.098,9	3.387,30

Fonte: BRASIL, 2012.

Já os dados da PNSB de 2008, indicam que os vazadouros a céu aberto (lixões) constituíram o destino final dos resíduos sólidos em 50,8% dos municípios brasileiros, com 22,5% em aterros controlados e 27,7 em aterros sanitários (IBGE, 2010).

O que tanto os dados da PNSB (IBGE, 2010) quanto da ABRELPE (2012) destacam é que houve aumento da geração de resíduos sólidos. Em segundo lugar, que houve aumento da disposição final ambientalmente adequada. Em terceiro, houve também crescimento dos índices (em toneladas) de disposição final inadequada. Por outro lado, houve diminuição na destinação inadequada em termos percentuais (ABRELPE aponta 42,44% em 2010, caindo para 41,94% em 2011). Isso quer dizer que ao mesmo tempo em que há aumento progressivo na geração de RSU, há paralelamente, aumento progressivo na disposição final ambientalmente adequada.

Quanto à região Sudeste, o panorama apresentado pela ABRELPE situa que os 1.668 municípios da região sudeste geraram em 2011, 97.293 toneladas/dia de RSU das quais 96,52% foram coletadas. O índice de coleta *per capita* cresceu 1,1% em 2011 comparativamente ao ano anterior. Já a quantidade de resíduos coletados acendeu 1,9%, sugerindo um claro aumento na cobertura destes serviços. Quanto à geração de RSU, os dados

apontam crescimento de 0,4% no índice *per capita* de geração desta região, que registrou a marca de 1,293 kg/habitante/dia (ABRELPE, 2012).

Destaca-se ainda que um aumento de cerca de 2,6% na disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários quando comparados índices de 2010 e 2011. Por outro lado, 27,8% dos resíduos coletados na região, que correspondem a cerca de 26 mil toneladas/dia “ainda são destinados para lixões e aterros controlados que, do ponto de vista ambiental, pouco se diferenciam dos próprios lixões, pois não possuem o conjunto de sistemas necessários para proteção do meio ambiente e da saúde pública” (ABRELPE, 2012, p. 76).

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos traz um dado preocupante ao situar que “ainda há 2.906 lixões no Brasil, distribuídos em 2.810 municípios, que devem ser erradicados”. Em números absolutos o estado da Bahia é o que apresenta mais municípios com presença de lixões (360), seguido pelo Piauí (218), Minas Gerais (217) e Maranhão (207). Outra informação relevante é de que “98% dos lixões existentes concentram-se nos municípios de pequeno porte e 57% estão no nordeste”. Observe nos quadros a seguir, os números apresentados pelo Plano. Dos 2.906 lixões existentes, 2.863 estão localizados em municípios de pequeno porte, sendo a maior concentração, 1.655 lixões, no Nordeste brasileiro. Outro dado interessante é que a região Centro-Oeste apresentou um acréscimo no número de lixões, passando de 315 em 2000 para 349 em 2008, assim como diminuiu o quantitativo de aterros sanitários, passando de 92 em 2000, para 71 em 2008. Tais dados podem ser observados nos quadros a seguir.

**Quadro 11. Número de unidades de destino de resíduos e rejeitos urbanos considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário (t/dia).**

Unidade de análise	Unidades de destino de resíduos e rejeitos urbanos considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário (t/dia) – um mesmo município pode apresentar mais de um tipo de destinação					
	Lixão		Aterro Controlado		Aterro Sanitário	
PNSB	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Brasil	<b>4.642</b>	<b>2.906</b>	<b>1.231</b>	<b>1.310</b>	<b>931</b>	<b>1.723</b>
Estrato Populacional						
Municípios pequenos	4.507	2.863	1.096	1.226	773	1.483
Municípios médios	133	42	130	78	128	207
Municípios grandes	2	1	5	6	33	33
Macrorregião						
Norte	430	388	44	45	19	45
Nordeste	2.273	1.655	142	116	77	157
Sudeste	1.040	317	475	807	463	648
Sul	584	197	466	256	280	805
Centro-oeste	315	349	104	86	92	71

Fonte: BRASIL, 2012.

**Quadro 12. Número de municípios que tem lixões e quantidade total de lixões existentes, no Brasil e nas macrorregiões.**

Unidade de Análise	Número de municípios	População urbana	Municípios com presença de lixões	%
Brasil	<b>5.565</b>	<b>160.008.433</b>	<b>2.810</b>	<b>50,5</b>
Norte	449	160.008.433	380	84,6
Nordeste	1.794	38.826.036	1.598	89,1
Sudeste	1.688	74.531.947	311	18,4
Sul	1.188	23.355.240	182	15,3
Centro-oeste	466	12.161.390	339	72,7

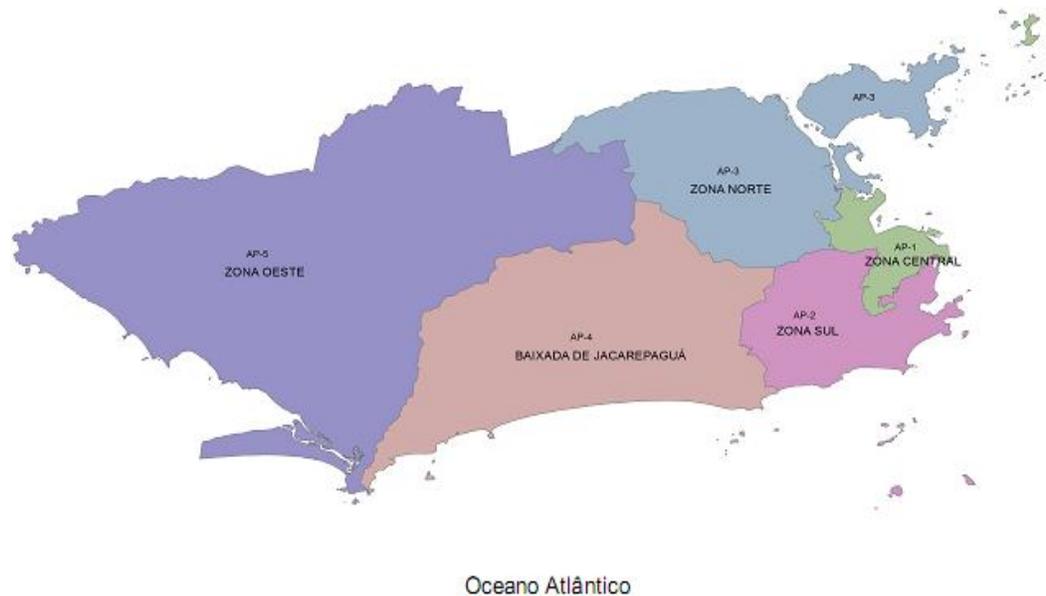
Fonte: BRASIL, 2012.

Há um interesse particular quanto aos lixões ainda em operação por a Lei nº. 12.305/2010 em seu Art. 54ª indicar que “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1o do Art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei”, ou seja, até 2014 todos os lixões deverão estar erradicados.

#### 4.2.1 Sobre o Município do Rio de Janeiro

Sobre a Cidade do Rio de Janeiro convém apresentar alguns dados. A Cidade é dividida em 5 áreas de planejamento, possui uma população de aproximadamente 6,3 milhões de habitantes, uma densidade demográfica de 5.265,81 hab/km<sup>2</sup>, um PIB per capita de R\$28.405,95 e IDH 0.84 (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 5).

**Figura 17. Município do Rio de Janeiro subdividido nas 5 Áreas de Planejamento – AP**



Fonte: PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2012, 2012.

Dados constantes no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (PMGIRS) do Município do Rio de Janeiro indicam que os resíduos gerados na cidade encaminhados às unidades de recebimento do sistema público municipal foram da ordem de 10.815 t/dia, segundo dados da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), tomando-se como referência o mês de dezembro de 2011. O plano destaca que a maior parte dos resíduos coletados coube à competência da administração pública municipal, “à exceção dos resíduos de grandes geradores e das atividades de construção civil, que vinham sendo reaproveitados nos aterros para pavimentação de suas vias internas e recobrimento dos resíduos vazados” (RIO DE JANEIRO, 2012, 2012, p. 7). Abstraindo-se do

total os valores referentes aos grandes geradores tem-se o montante de resíduos coletados e destinados na ordem de 8.626 t/dia. Em relação aos resíduos *per capita* tem-se 1,62 kg/hab/dia, considerando o total de resíduos da cidade; 0,79 kg/hab/dia, considerando apenas o lixo domiciliar; e 0,52 kg/hab/dia, considerando apenas o lixo público. O lixo domiciliar corresponde a 49,42% do total coletado, seguido do lixo público com 32,47%. O quadro a seguir, retirado do PMGIRS aponta as especificações dos resíduos coletados.

**Quadro 13. Resíduos sólidos encaminhados às unidades de recebimento do sistema público da cidade do rio de janeiro**

	T/Dia	%
Lixo Domiciliar	4777	49,42
Lixo Público	3139	32,47
Remoção Gratuita	281	
Emergência	117	
Resíduos de Serviços de Saúde	1	
Outros	196	6,16
Total de competência Municipal	8511	88,05
Grandes Geradores (GG) Incluindo Resíduos da Construção Civil (RCC)	1155	11,95
Total Gerado no Município Incluindo GG	9666	100,00

Fonte: PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2012, 2012.

O próximo quadro apresenta a geração de resíduos *per capita* por Área de Planejamento (AP) da Cidade. As zonas Norte e Oeste são as que mais geram resíduos com, respectivamente 36% e 25% do total de resíduos gerados, como também concentram as maiores populações, com, respectivamente, 37% e 30% da população total. Veja no quadro a seguir.

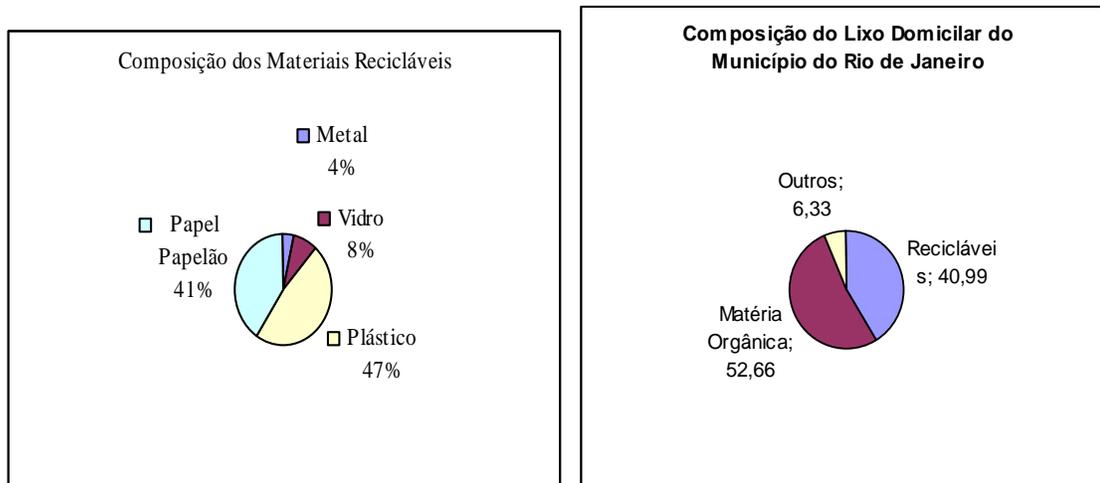
**Quadro 14. Geração de resíduos per capita por área de planejamento (AP) da cidade do Rio de Janeiro.**

Resíduos	AP.1	AP.2	AP.3	AP.4	AP.5	Total
<b>População (hab)</b>	208.267	878.400	2.198.528	893.852	1.814.510	5.993.557
<b>% População</b>	3	15	37	15	30	100
<b>Geração (t/dia)</b>	734	1526	3480	1494	2432	9.666
<b>% Resíduos</b>	8	16	36	15	25	100
<b>Geração per capita (kg/hab/dia)</b>	3,96 <sup>2</sup>	2	2	2	1	1,62 <sup>3</sup>
Nota 1: dados de geração de resíduos da cidade do Rio de Janeiro consolidados do ano de 2011, valor total e valores por APs						
Nota 2: a Ap.1 apresenta valor atípico para o per capita de resíduos devido: a baixa população residente, a alta população flutuante (oriunda de outras áreas da Cidade e de outros Municípios) e seu perfil econômico, sendo de negócios e serviços, com elevada geração de resíduos e escritório, resultante da atividade econômica desta área.						
Nota 3: o valor per capita total obtido é calculado pela relação do valor total de resíduos do Município com a inclusão dos grandes geradores.						

Fonte: PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2012, 2012.

O próximo quadro apresenta a composição percentual do lixo domiciliar recolhido no Cidade. Nota-se parte expressiva (40,99%) correspondem aos materiais passíveis de reciclagem, como metais, plásticos, vidros, papel e papelão. As frações restantes referem-se aos orgânicos (52,68%) e os restos de madeira e de tecidos, e outros resíduos (6,33%). Da totalidade de materiais recicláveis presente no lixo domiciliar, o plástico e papel papelão respondem por quase 90% desses materiais (RIO DE JANEIRO, 2012, 2012). Observe a porcentagem na figura a seguir.

**Figura 18. Composição do lixo domiciliar e de sua fração reciclável**



Fonte: PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2012, 2012.

Quanto à destinação dos resíduos sólidos gerados na cidade do Rio de Janeiro, o PMGIRS aponta que em 2011, as unidades de disposição final de resíduos sólidos receberam, em média, 9.666 toneladas de lixo por dia do município do Rio de Janeiro. O Lixo domiciliar (4.777 t/dia) acrescido do lixo público coletado (3.139 t/dia) alcançou o total de 7.916 t/dia (RIO DE JANEIRO, 2012, 2012, p. 12).

Com a sanção da Lei n. 12.305/2010, decretou-se o fim dos lixões no prazo de até quatro anos após a promulgação da Lei. Desta forma, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, localizado no Município de Duque de Caxias, deveria ser desativado, o que aconteceu no ano de 2012. A prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro passou a estudar alternativas quanto à destinação e tratamento dos resíduos sólidos da cidade a fins de viabilizar o encerramento do Aterro de Gramacho<sup>181</sup>. Segundo consta no PMGIRS, quanto aos critérios observados na decisão de instalação, apontam-se: 1) zoneamento ambiental; 2) zoneamento urbano; 3) acessos; 4) vizinhança; 5) economia de transporte; 6) titulação da área escolhida; 7) economia operacional do aterro sanitário; 8) infraestrutura urbana; 9) bacia e sub-bacia hidrográfica onde o aterro sanitário se localizará (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 11-12). As conclusões do referido relatório subsidiaram a administração municipal pela escolha da implantação de um Centro de Tratamento de Resíduos (CTR) no vizinho município de Seropédica, o chamado CTR-Rio, inaugurada em 20 de abril de 2011 e ocupando uma área de 220 hectares.

<sup>181</sup> Tais estudos encontram-se consolidados no documento "Aterro Sanitário – Relatório Final", elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pelo Decreto Municipal n.º. 30.341/09, publicado no Diário Oficial do Município de 25.09.2009.

A nova CTR-Rio passou a receber gradualmente os resíduos gerados na cidade do Rio de Janeiro. No decorrer de 2011, a quantidade de resíduos inicialmente vazada, da ordem de 1.000 t/dia, passando a 5.500 toneladas/dia no fim de 2011. A CTR-Rio é uma concessão da COMLURB à empresa Ciclus e, além dos resíduos da Cidade, atende também os municípios de Itaguaí, Seropédica e Mangaratiba. A seguir tem-se a imagem da vista aérea do CTR-Rio.

**Figura 19. CTR-Rio, em Seropédica – vista aérea.**



Fonte: PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2012.

A desativação do Aterro de Gramacho<sup>182</sup> e, conseqüentemente, a transferência para Seropédica apresenta impactos que vão além da mera questão de substituição da localidade de disposição final dos resíduos. Em primeiro lugar, a questão logística é fundamental, uma vez que há uma reorganização dos trajetos envolvendo as cidades (Rio/Seropédica/Duque de Caxias). Em segundo, a operacionalização estrutural da nova localidade (Seropédica), uma vez que Gramacho possui infraestrutura urbana maior que Seropédica. Segundo o PMGIRS, para a devida operação da CTR-Rio

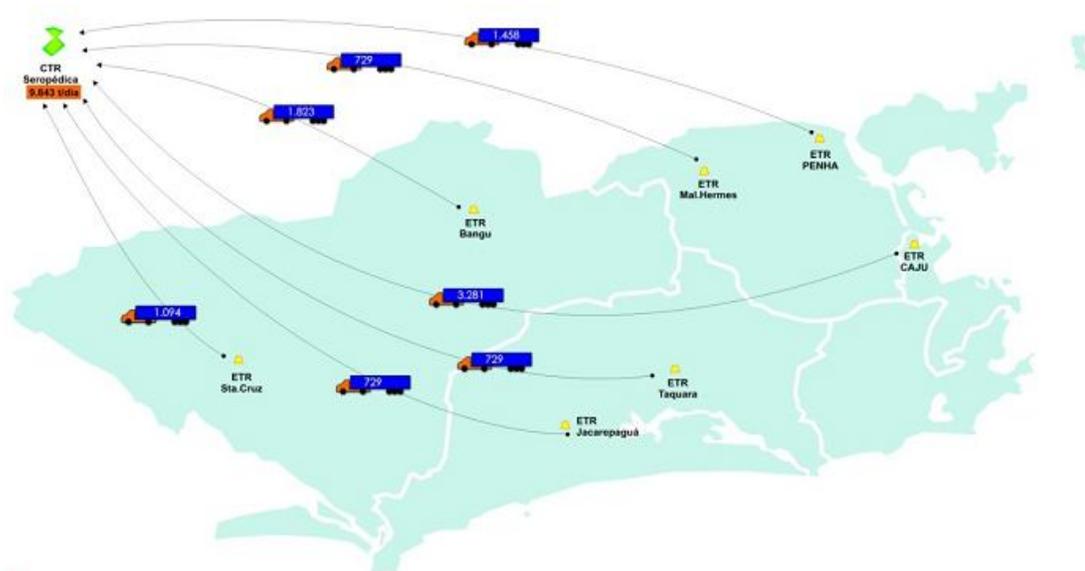
---

<sup>182</sup> O encerramento definitivo deste aterro em 03 de junho de 2012, considerado o maior aterro da América Latina, deu lugar a um polo de extração de biogás para fins energéticos. A Usina de Biogás, inaugurada no Aterro de Gramacho em maio de 2010, é um dos maiores projetos de redução de emissões de GEE no Brasil. Nesta primeira fase, os gases captados no aterro através de uma rede com 320 poços de captação centrados em toda a superfície do aterro, são conduzidos para queima em alta temperatura na Usina. Espera-se que se evite, nos próximos 15 anos, que cerca de 75 milhões de metros cúbicos de metano por ano sejam liberados para a atmosfera (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 21).

foi projetado novo sistema de logística de coleta e transferência de resíduos ora em construção pela concessionária [Ciclus] e que contará, quando finalizado em 2013, com sete Estações de Transferência de Resíduos – ETRs. Até o final do primeiro semestre de 2012, foram reformadas as ETRs do Caju e de Jacarepaguá, anteriores a concessão, e projetadas e construídas as ETRs de Marechal Hermes (operação iniciada em abril 2012) e Santa Cruz (operação iniciada em junho 2012). Estando ainda previstas as ETRs de Taquara, Penha e Bangu, em fase de licenciamento, além da desativação da antiga ETR de Irajá (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 15).

Observe, na figura a seguir, como ficará a logística proposta pelo PMGIRS. Atente para a futura instalação de ETRs em cada AP<sup>183</sup>.

**Figura 20. Logística de Transferência de resíduos para atender o novo CTR-Rio**



Fonte: PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2012.

Quanto aos vazadouros ilegais e em não-conformidade, o PMGIRS destaca que

<sup>183</sup> Quanto às ETRs o PMGIRS destaca que “entre as principais tecnologias empregadas pela CTR está o sistema de impermeabilização inferior das células do aterro, composto de tripla camada de impermeabilização, feita com mantas reforçadas de polietileno de alta densidade (PEAD), rede de sensores, com cerca de 300 eletrodos na 1ª célula em operação, ligados a um software que indica qualquer anormalidade no solo, e camadas de argila compactada. Além disso, no local, o chorume, líquido resultante da decomposição dos resíduos, cujo volume diário foi estimado em 2.000 m<sup>3</sup>, após tratamento, tem previsão de ser reaproveitado como água de reuso. Todo o lodo resultante do tratamento, após a desidratação, retorna para o aterro como resíduo sólido. O biogás que não for aproveitado na geração de energia ou comercializado será transformado em CO<sub>2</sub> através da incineração em queimador próprio (flare). O processo está dentro das especificações previstas em lei. Como o metano é 21 vezes mais poluente do que o gás carbônico, o processo gera uma redução significativa de emissões de gases do efeito estufa” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 17).

os antigos vazadouros utilizados pelo município para a disposição de resíduos sólidos a partir da década de 70 passaram por processos de desativação (a exemplo do aterro de Santa Cruz); por processos de remediação e posterior desativação (a exemplo do aterro de Gramacho e em breve do aterro de Gericinó). Essas áreas constituem passivo ambiental controlado e monitorado (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 28).

A desativação destes repositórios, muitas vezes clandestinos e ilegais, representa um novo desafio à administração municipal. Principalmente no que toca a gestão propriamente dita: como conciliar custos e destinar os resíduos sólidos de forma ambientalmente adequada? Como se sabe, muitos dos municípios brasileiros, a fim de reduzir custos com tratamento e destinação, procedem ao lançamento dos resíduos em lixões, em detrimento de aterros sanitários e/ou aterros controlados. Tal alternativa “barata” sai caro no futuro, uma vez que se há o destino final de forma inadequada, há a contrapartida de agravos ambientais e de saúde, uma vez que se facilita a exposição dos resíduos.

#### **4.3 A Política Nacional de Resíduos Sólidos: competência e diretrizes, conflitos, critérios de harmonização entre as demais normas e legislações e a mudança na gestão dos RSU**

Guardada por muitos anos nas gavetas do Congresso Nacional, discutida em meio a intensos e calorosos debates e *lobbies* do setor produtivo e finalmente sancionada em 2010, a Lei nº. 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), promete ser um marco no que tange à gestão eficiente dos resíduos sólidos.

Em seu art. 1º, a referida Lei dispõe de princípios, objetivos e instrumentos relativos à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público.

O art. 25 afirma que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da PNRS sendo que o art. 30 institui a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos entre o setor público, a iniciativa privada e a sociedade civil, em que objetiva-se a compatibilidade entre os interesses entre agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial com os de gestão ambiental, com vistas ao desenvolvimento de estratégias sustentáveis.

As principais propostas compreendem a promoção do reaproveitamento de resíduos na cadeia produtiva ou direcionadas a outras cadeias produtivas; a redução da geração de resíduos, o desperdício; o incentivo aos insumos de menor agressividade ao ambiente e de

maior sustentabilidade; o estímulo ao desenvolvimento de mercados, produção e consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; estimular as empresas ao alcance da eficiência e sustentabilidade; e o incentivo às práticas de responsabilidade socioambiental (BRASIL, 2010a).

A Lei nº. 12.305/2010 tem entre seus princípios a visão sistêmica na gestão dos resíduos, considerando as variáveis ambiental e econômica; o reconhecimento do resíduo reciclável como um bem econômico e de valor social; e a responsabilidade compartilhada dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços de limpeza urbana pelo ciclo de vida dos produtos.

Entre seus objetivos estão a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e também a gestão integrada de resíduos sólidos de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Seus instrumentos compreendem a logística reversa, a coleta seletiva, os planos de resíduos sólidos, incentivos fiscais, financeiros e creditícios, a educação ambiental, a pesquisa científica e tecnológica, entre outras ferramentas voltadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e gestão dos resíduos sólidos.

A PNRS tem como marco inovador a implementação da gestão compartilhada do meio ambiente, ratificada pelo Art. 225 da Constituição Federal (CF). A política arquiteta uma “abrangente e multiforme articulação e cooperação entre o poder público das diferentes esferas, o setor econômico-empresarial e os demais segmentos da sociedade civil”, destacando-se nesta última, os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, com vistas à “gestão e ao gerenciamento integrados dos resíduos sólidos” (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO FILHO, 2012, p. 3). A referida Lei integra a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/1981) e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº. 9.795/1999), com a Política Federal de Saneamento Básico (Lei nº. 11.445/2007), e com a Lei nº. 11.107/2005.

A PNRS indica, por meio do Art. 3º, Inciso XI, que a Gestão Integrada de RSU compreende “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010a). Esse trecho do texto legal indica a reorganização na forma como os resíduos sólidos são entendidos e “tratados”; a consideração mais ampla e complexa, que envolve questões para além do

marco da saúde pública se traduz no momento em que os resíduos são dotados de valor social, econômico e ambiental.

Tal perspectiva pode ser observada nos princípios fundamentais da PNRS, indicados no Art. 6º, Inciso VIII, que aponta o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como “um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”. Entre os outros princípios norteadores estão:

1. Os princípios da Prevenção e a Prevenção;
2. O Poluidor-Pagador e o Protetor-Recebedor;
3. A Visão Sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;
4. O desenvolvimento sustentável;
5. A Ecoeficiência;
6. A cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;
7. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
8. O respeito às diversidades locais e regionais;
9. O direito da sociedade à informação e ao controle social;
10. A razoabilidade e a proporcionalidade.

Tais princípios indicam um corpo de texto que traz uma política pública disposta a ir além da mera regulação e fiscalização ambiental, da simples utilização de mecanismos de comando e controle, além da ingênua indicação de responsabilidades e papéis. Essa política pretende ser mais ampla e complexa; procura ser Proativa-Consensual ao mesmo tempo em que concisa e o mais simples possível. Define objetivos, diretrizes e instrumentos; indica metas para a elaboração de planos; esclarece os sujeitos à Lei; além dos responsáveis. É uma Lei que procura esgotar todas as variáveis envolvidas no processo e envolver todos os atores na gestão dos RSU.

A PNRS tem como objetivo fundamental a “gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.” (Art. 4º). Por gerenciamento de resíduos sólidos, a PNRS entende o conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de

resíduos sólidos (Art. 3º, Inciso X). Por gestão integrada, a lei entende como o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (Art. 3º, Inciso XI). Neste sentido, a PNRS apresenta um conteúdo ao mesmo tempo técnico e político.

Há de se chamar a atenção de que a PNRS não se restringe aos instrumentos de comando e controle, mas as “supera”. Tais mecanismos foram largamente implementados desde as primeiras políticas públicas ambientais observadas em Vargas e posteriormente apontadas no presente trabalho. Como observado, a cada momento histórico, as políticas públicas se estruturavam conforme as arenas, arranjos, negociações e culturas políticas envoltas. Contudo, alguns aspectos marcavam as políticas, a exemplo do “predomínio do sistema de comando e controle estatal, notadamente de cunho corretivo-repressivo” que Jardim, Yoshida e Machado Filho (2012, p. 4), ao observar a PNRS, apontam-na como “marco fundamental na transição” desse predomínio. Esta política representa uma nova forma de se estruturar uma política, não necessariamente pelo lado repressivo, mas pela proatividade, estruturação das responsabilidades e gestão compartilhada. Entre os instrumentos que se apresentam como “além do comando e controle” estão os acordos setoriais<sup>184</sup>, as diversas modalidades de planos (Federal, Estadual, Municipal, Regionais etc.) e os instrumentos econômicos.

Três instrumentos pertinentes à PNRS, no que toca ao compartilhamento da responsabilidade e gestão, referem-se aos acordos setoriais, consórcios e aos termos de parceria e de ajustamento de conduta, respectivamente apontados nos Incisos XVI, XVIII e XIX do Art.º 8. A diferença básica entre os três instrumentos é que, enquanto os acordos setoriais estão voltados àqueles diretamente vinculados ao ciclo de vida do produto, os consórcios e termos se voltam a qualquer tipo de associação (consórcios) ou ajuste de conduta.

Os Acordos Setoriais são atos de natureza contratual firmado entre o Poder Público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (Art. 3º, I, BRASIL, 2010a).

Quanto aos consórcios públicos, esta modalidade de associação é regulada pela Lei nº. 11.107/2005, em que permite o estabelecimento de gestão associada entre entes públicos,

---

<sup>184</sup> Segundo o art. 3º, Inciso I, o acordo setorial é um ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (BRASIL, 2010a).

empregando recursos humanos, materiais e financeiros de cada um dos consorciados para o incremento de ações conjugadas, visando à eficiência e economia de recursos (DIAS; MATOS, 2012).

Os Termos de Parceria, amplamente destacados por meio da Lei nº. 9.790/199, que cria as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), são definidos como instrumentos da contratação de serviços com o poder público em substituição à modalidade convênio. Já os Termos de Ajuste de Conduta são voltados aos agentes que não estão cumprindo aquilo disposto na PNRS, sendo um Termo em que explicitam uma mudança comportamental, por escrita.

A PNRS, “no papel”, “institui um modelo participativo ímpar de implementação da responsabilidade compartilhada no sistema de logística reversa<sup>185</sup>”, em que são priorizados os acordos setoriais e sucessivamente, os termos de compromisso e os regulamentos. A lei aposta, na “aplicação subsidiária da tríplice responsabilidade ambiental (responsabilidade civil objetiva e solidária, administrativa e penal)”, que ocorre quando “as obrigações ambientais não são respeitadas, há violação de normas (ilícito ambiental) e resultados danosos ao meio ambiente e a terceiros”. Neste sentido, a aplicação subsidiária da tríplice responsabilidade ambiental é ocasionada pelo funcionamento da responsabilidade compartilhada na logística reversa (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO FILHO, 2012, p. 4).

Quanto à competência, a PNRS, indica a maioria de suas disposições no título Diretrizes Gerais (Título III, capítulos I a VI, arts. 9º a 49º). Nesta parte, a PNRS se apresenta como uma “genuína norma geral federal”, ou seja, uma norma com a pretensão de “traçar diretrizes gerais, a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sem, contudo, retirar-lhes autonomia para suplantarem as diretrizes gerais, adaptando-as adequadamente às diversidades regionais e interesses locais” (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO FILHO, 2012, p. 4).

Neste sentido, há um fato complicador: como a União ainda não havia editado normas gerais, facultou-se aos Estados e Municípios a legislar sobre os mesmos. Desta forma, ao momento em que a PNRS foi sancionada, diversos Municípios e Estados já haviam ou

---

<sup>185</sup> Segundo o Art. 3º, Inciso XII, logística reversa é o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010a)

elaborado as suas políticas estaduais de resíduos sólidos ou editado leis que disciplinavam a matéria localmente<sup>186</sup>.

A PNRS prevê a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, sendo o seu processo de construção descrito no Decreto nº. 7.404/2010. O Plano<sup>187</sup> tem vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte (20) anos, com atualização a cada quatro (04) anos e conteúdo descrito nos incisos I ao XI do Art. 15º da lei 12.305/2010. O Plano apresenta um diagnóstico pautado em dados secundários de fontes oficiais de âmbito nacional. É estruturado em 7 capítulos abordando: diagnóstico dos resíduos sólidos no Brasil; a cenarização de ambientes na implementação do Plano; a Educação Ambiental; as Diretrizes e Estratégias; as Metas; os Programas e Ações; e a Participação e Controle Social.

#### **4.4 Análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos a partir da metodologia de Conteúdo, tempo, espaço, atores e comportamentos**

##### **4.4.1 Dimensão de Conteúdo**

Ao emprendermos uma análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), especificamente quanto aos impactos trazidos pelo seu conteúdo, observam-se aspectos que vão para além da mera abordagem tecnocrata da análise de políticas públicas.

Seguindo a ordem proposta no estudo, podemos destacar inicialmente, a partir dos modelos apontados no Capítulo II, a Tipologia de Lowi. A PNRS estabelece um novo tipo de padrão de comportamentos, serviços ou produtos para atores públicos e privados; desta forma, observa-se que a mesma procura resgatar a questão da responsabilidade. Ao observarmos o Art. 1º da Lei nº. 12.305/2010, percebemos essa dinâmica pluralista de reorganização dos papéis dos atores, o compromisso e o que se espera da coordenação dos esforços conjuntos. Por conta disso, a PNRS, que estabelece um marco regulatório sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil se encaixa no Tipo de Política Regulatória.

Nesta Arena, a regulamentação envolve uma clara troca de interesses e a busca geral pelo consenso, o que pode ser observado pelo tempo que a PNRS demandou para que houvesse consenso em sua formulação. Lowi situava que na arena Regulatória, há um

---

<sup>186</sup> No caso do Estado do Rio de Janeiro, com o Decreto Estadual nº. 41.122/2008, que institui o plano diretor de gestão de resíduos sólidos da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e com a Lei Estadual nº. 4.191/2003, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências.

<sup>187</sup> A versão oficial do Plano Nacional de Resíduos Sólidos será publicada no Diário Oficial da União. Foi lançado em agosto de 2012 uma versão preliminar.

posicionamento concreto sobre os que ganham e os que perdem. Entre os atores políticos destacados, os três setores (Estado, Mercado e Sociedade Civil) ganharam e perderam; cada um passou, *a priori*, a assumir sua parcela de responsabilidade. Os Títulos I e II da PNRS são marcos referentes a essa regulação.

Por outro lado, estes atores assumiram a responsabilidade sem um devido preparo, uma vez que de início podemos apontar gargalos visíveis do sistema, a exemplo: do Estado e sua excessiva burocratização que dificulta o pleno andamento do sistema; do Mercado que tenta se desvincular da responsabilidade pós-consumo; e do Consumidor que não foi preparado previa e adequadamente à assunção de agente facilitador da logística reversa. A responsabilidade envolve redistribuição de custos entre todos os agentes. Este último tópico configura a PNRS ao Tipo de Política Redistributiva, por ter havido por ao longo de mais de 20 anos (1989-2010), uma expectativa por entre os atores sobre ao quanto que se pode perder. O Art. 1º da PNRS destaca justamente os atores que tiveram a redistribuição de responsabilidades e custos.

Passando para a Tipologia de Wilson, destacamos outro ponto essencial da PNRS: seu caráter de Política Majoritária. Complementando Lowi quanto aos custos e benefícios, Wilson, com sua tipologia, corrobora a ideia de que os custos e benefícios originados pela PNRS são socializados entre todos os agentes. Cada agente tem um tipo específico de custo, mas que implica diretamente sobre os custos dos outros. A PNRS possui uma base de atuação do tipo em cadeia, ou seja, se o Poder Público não realiza sua “parte” da política, os consumidores, empresariado, o Terceiro Setor e demais agentes têm sua atuação prejudicada.

Quanto ao reordenamento dos custos envolvidos destaque para a Logística Reversa, que inicialmente será abarcada pelo empresariado, mas que será socializada nos preços; outro custo é o da instituição da coleta seletiva pelo Poder Público (pontos de entrega, educação, informação, planos de logística etc.) e a disponibilização dos resíduos oriundos dos órgãos da administração pública às cooperativas<sup>188</sup>; o próximo custo a ser destacado é o do consumidor, que passa a se responsabilizar pelo acondicionamento adequado dos resíduos passíveis de recuperação. Quanto aos benefícios temos como exemplos: para o Poder Público a corresponsabilidade e compartilhamento pela Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos entre demais atores do mercado e sociedade; para o empresariado, a redução de custos com matéria-prima e a facilitação do retorno da mesma; já para o consumidor, os benefícios **previstos** estão à disposição adequada dos resíduos, a redução do uso dos lixões e implicação do

---

<sup>188</sup> Como exposto no Decreto Federal nº. 5.940/2006.

consumo consciente. Destacamos o “previstos” pelo fato de que a política ainda está em fase inicial de implantação e tende a apresentar benefícios em longo prazo. Também na Tipologia de Wilson, mas no Tipo de Política Empreendedora, a PNRS assume esse caráter de importar benefícios coletivos e concentrar custos em determinados agentes. A princípio, os maiores custos são do Poder Público e do Empresariado, enquanto que os consumidores ainda não estão “ativos” no processo de implementação, ou seja, no momento, os custos estão sendo cobertos pelos dois primeiros atores, ainda que o financiamento do Poder Público provenha dos impostos recolhidos dos contribuintes e empresariado.

Seguindo para a Tipologia de Gormley, o maior destaque da PNRS é o seu caráter saliente frente à população<sup>189</sup>, ainda que altamente complexa. A PNRS é simples na leitura e assimilação de conteúdo, mas complexa quanto à organização de interesses e implementação. Estão imbricadas na PNRS questões legais, sociais, econômicas, técnicas e políticas. Aspectos jurídicos como a legislação concorrente da União e o embate entre esta e os Estado e Municípios quanto à legislação sobre o ambiente trazem indagações jurídicas intensas que provocaram conflitos e harmonização das políticas estaduais e municipais junto à União assim que a PNRS foi sancionada. A conciliação de interesses dos fabricantes, cooperativas e órgãos de defesa do consumidor também são tópicos que trouxeram “holofotes” às audiências públicas organizadas para a consulta pública sobre a PNRS. Por fim, a intensa cobertura da mídia a respeito das glórias e absurdos da gestão dos resíduos sólidos urbanos suscitou maior interesse público. Ser em demasia complexa e saliente torna a PNRS, segundo a Tipologia de Gormley, uma Política do Tipo de Sala Operatória.

O próximo destaque está na Tipologia de Gustafsson, que discute a política a partir da vontade política e do conhecimento técnico para a implementação da mesma. É oportuno, contudo, fazermos referência a dois momentos históricos que separam a PNRS. A Convenção de Basiléia em 1989 marca o início das discussões quanto a disposição final ambientalmente adequada; neste ponto, no plano internacional havia vontade política favorável, mas no Brasil, como apontado ao longo do Capítulo 3, não havia tal vontade favorável, muito menos conhecimento técnico disponível. Tal conjuntura caracterizaria uma Política do Tipo Simbólica, segundo Gustafsson. Por outro lado, no Brasil, durante o fim da década de 1990 e início dos anos 2000, o conhecimento técnico se aperfeiçoa, há maior debate quanto à gestão dos resíduos sólidos, a articulação entre os atores se torna positiva, o espaço político é aberto e a economia está mais estável que em décadas anteriores. Essa conjuntura específica fez com

---

<sup>189</sup> O consumidor é um dos sujeitos à observância da lei, segundo o §1º do Art. 1º, uma vez que é responsável diretamente pela geração de resíduos sólidos.

que a PNRS viesse a assumir um aspecto concreto e posteriormente ser considerada, segundo Gustafsson, uma Política do Tipo Real. A mudança acima destacada é exemplificada pelo momento em que a gestão dos RSU deixa de ser um estado de coisas, onde atores envolvidos passaram a visualizar oportunidades, entendendo que o ônus pela inação é superior ao custo do trato do problema.

A última tipologia de conteúdo recai sobre a Tipologia de Bozeman e Pandey. Os autores destacam o conteúdo a partir do caráter técnico ou político. Em poucas palavras, a PNRS se demonstra como um entrecorte de interesses políticos e objetivos técnicos. As definições apresentadas no capítulo II são exemplos do aspecto “técnico”. Já um exemplo do aspecto “político” está no §1º, Art. 9º, Capítulo I, Título III, que recai sobre o aproveitamento energético e que, como apontado no Capítulo 4 deste trabalho, foi alvo de intensas manobras e negociações políticas.

Há ainda a mescla de aspectos políticos e técnicos como a instituição da logística reversa, a obrigatoriedade dos Planos de gestão de RSU, assim como a viabilidade técnica de execução estar atravessada pela negociação política.

#### 4.4.2 Dimensão de Tempo

Quanto à dimensão do tempo, procedemos à análise da PNRS a partir da sua construção histórica. Observa-se desde o momento em que os resíduos sólidos entraram oficialmente no debate internacional (com a Convenção de Basiléia), tornaram-se um estado de coisas (durante a década de 1990) e retornaram ao debate, transformando-se em *issue* (anos 2000).

No Brasil, a geração de resíduos sólidos urbanos (RSU) foi identificada como problema público durante a década de 1980. Aspectos como os apontados no início do Capítulo 4 do presente trabalho reforçam tal perspectiva. A geração de RSU era considerada como problema público, pois envolvia situações que ameaçavam o bem-estar da sociedade como um todo, além de expor a deficiência da atuação do Poder Público e a desorganização e despreparo do modo de produção da indústria em geral. Contudo, a geração de RSU não era considerada uma *issue*, ou seja, uma questão política passível de se tornar “elegível” à entrada na Agenda Formal de diversos governos. A percepção da temática dos RSU envolvia a própria percepção do mesmo enquanto problema público; a delimitação dos RSU era pouco abrangente e havia dificuldade em captar soluções. Posteriormente, com o avanço da conscientização ambiental, do crescimento de movimentos ambientalistas, do surgimento dos

primeiros partidos verdes no mundo, do questionamento sobre decorrências de acidentes ambientais, do crescimento da poluição e entropia urbana, mas principalmente com o fim da Guerra Fria (que reorganiza a agenda internacional, trazendo novos temas ao bojo do debate de política externa), surge uma janela de oportunidade que lança a geração dos RSU à discussão entre os países em acordos internacionais.

A formação de uma “agenda dos resíduos sólidos” data de 1989 a partir das discussões levantadas pela Convenção de Basiléia. Os resíduos, de um modo restrito, passaram a ser considerados *issue* e agora faziam parte de acordos internacionais. Situações como a exportação de lixo para países em desenvolvimento, doenças decorrentes à exposição do mesmo, a disposição final ambientalmente adequada, a reorganização do espaço urbano foram trazidos à baila.

Quando observamos o cenário brasileiro durante a década de 1989, percebe-se que os RSU faziam parte da Agenda da Mídia, mas não da Agenda Política e da Agenda Formal, ou seja, era uma temática pouco recorrente entre a comunidade política e coberto paulatinamente pelos meios de comunicação e pela Academia e não faziam parte dos planos do governo. Não havia intersubjetividade suficiente entre os atores políticos e os mesmos não percebiam vantagens. Era dada pouca atenção, tinha pouca resolubilidade e nenhum senso de responsabilidade pública. Os RSU à época de Basiléia, eram um estado de coisas.

Por outro lado, a mudança qualitativa no entendimento sobre resíduos sólidos no Brasil, data de 1991, no momento em que a Rio-92 já era organizada. Vantagens sociais, econômicas, políticas e ambientais passaram a ser evidenciadas nos resíduos sólidos, ao mesmo tempo em que a questão ambiental, de um modo geral, se situava como uma situação de crise, ou seja, o ônus de ignorá-la era menor que o ônus de não dar uma resposta ao problema. Por conta disso, a produção legislativa brasileira cresce com temas referentes ao meio ambiente e aos resíduos. Datam de 1991, as primeiras formulações de alternativas, entre elas o PL 203/1991 já apontado anteriormente. Entretanto, a fragilidade do espaço político, ainda incipiente, em paralelo à falta de intersubjetividade entre atores políticos, o forte *lobby* do setor produtivo e o pouco interesse da comunidade política sobre o tema fizeram com que o PL 203/1991 não fosse discutido plenamente e posto em prática, retornando a um estado de coisas.

Em 2001, a questão dos resíduos sólidos retorna à fase de formulação da agenda em paralelo com a formulação de alternativas<sup>190</sup>. Em 2001, com Comissão Especial de Política Nacional de Resíduos Sólidos, o tema volta a ser debatido, desta vez com a apreciação crítica sobre as matérias contempladas nos projetos de lei apensados ao PL 203/1991, na tentativa de formular uma proposta substitutiva global. Esta fase compreendeu uma intensa negociação entre os atores políticos. Contudo, a Comissão seria extinta e a temática dos resíduos voltara à fase de formulação da agenda. No mesmo ano, ocorre o 1º Congresso dos Catadores de Recicláveis. Com a 1ª Marcha organizada por eles, os RSU voltavam a serem considerados pela comunidade política. Ao mesmo tempo, esses novos atores pleiteavam por uma solução ao problema.

Apenas em 2003, voltaríamos à fase de formulação de alternativas, porém ainda formulando a agenda. O Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, instituído por Lula culminaria com o Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, uma proposta de alternativa. É neste ano que se dá início à fase de tomada de decisão, em que propostas de caráter incremental vieram à baila, ao mesmo tempo em que este ano marca a abertura da janela de oportunidade que institucionalizou uma nova abordagem referente aos RSU. Os problemas foram gradativamente se ajustando às soluções e estas aos problemas. Como exemplo tem-se em 2004, quando o MMA promove grupos de discussões e o Conama procura formular nova proposta de projeto de lei, uma vez que a proposição Conama 259 estava defasada. O modelo Incremental utilizado na criação das bases da PNRS visualizava agregar diversos atores políticos, entendendo que não há como criar uma política de gestão dos resíduos sem a participação do Poder Público, do Mercado e da Sociedade, por meio da ação conjunta e compartilhamento da gestão e corresponsabilidade. A janela de oportunidade fundamental situa a reorganização da agenda social institucionalizada durante o Governo Lula e a maior abertura democrática na participação de diversos atores na formulação de políticas públicas. Neste último destaca-se a criação e atuação do CDES. Com tal abertura, outros atores políticos, a exemplo do MNCR e do Compromisso Empresarial para a Reciclagem (Cempre), entram no bojo da discussão e temas como pobreza, desigualdade social, geração de renda, catadores de materiais recicláveis, estruturas de governança e gestão compartilhada passam a ser palavras-chave da temática dos RSU. Tal convergência de problemas, possibilidades de solução, em conjunto à reorganização da agenda social e condições políticas

---

<sup>190</sup> Em 30 de junho de 1999 é aprovada em plenário pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a Proposição Conama nº. 259 intitulada Diretrizes TÉCNICAS para a Gestão de resíduos Sólidos, mas que não chega a ser publicada.

favoráveis, fez nascer a proposta da PNRS. A fase de tomada de decisão se prolonga por entre 2005 e 2009 quando finalmente apresentou-se a minuta do Relatório Final da PNRS.

Somente em 2010, após aprovação no Senado e na Câmara dos Deputados e posteriormente sancionada pelo presidente Lula, é que a PNRS entrou na fase de implementação, seu estágio atual. A PNRS possui um caráter, no que toca a implementação, de estilo tanto de cima para baixo (*Top-down*) quanto um caráter de baixo para cima (*Bottom-up*). O primeiro caso se reflete por meio do Decreto nº. 5.940/2006 e pela própria PNRS, uma vez que tanto o decreto quanto a lei obrigam órgãos da administração pública direta a reorganizarem suas estruturas de gestão de resíduos sólidos urbanos<sup>191</sup>. Já o segundo caso se reflete na forma compartilhada de gestão, mas principalmente por setores como o consumidor e catadores de materiais recicláveis serem a base do processo da PNRS. Neste momento da implementação são visualizados alguns gargalos do sistema<sup>192</sup>, principalmente voltados aos consumidores e às cooperativas, as partes mais frágeis do sistema da PNRS. Obstáculos e falhas que acometem o processo de implementação são considerados a fim de reorganizar a política e incrementá-la adequadamente. Como exemplo referente à exploração dos catadores está a sanção da Lei nº. 12.690, de 19 de julho de 2012 que dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho. Esta lei praticamente impõe uma base celetista ao cooperativismo ao determinar, por exemplo, uma base de salário-mínimo e jornada de trabalho de oito horas diárias. Por outro lado, é uma tentativa de trazer segurança econômica aos catadores.

Outra fase que acontece paralelamente à implementação é a avaliação. A PNRS é avaliada *in itinere*, ou seja, durante o momento de implementação. O sistema da PNRS é medido por seus *inputs*, *outputs* e *outcomes*, ou seja, aspectos levantados por Easton. A ênfase do processo é dada nos *outcomes*, notadamente em aspectos como os índices relativos à coleta de resíduos passíveis a reaproveitamento; redução na disposição final inadequada; a geração de empregos diretos e indiretos na indústria da reciclagem; crescimento do número de cooperativas de catadores; redução de custos etc. desta forma, procede-se a avaliação. Sobre a PNRS ainda não foram liberados resultados concretos e informações concretas.

Contudo, alguns aspectos serão passíveis de avaliação crítica por formuladores e implementadores da PNRS: é possível uma erradicação dos lixões no Brasil? – as prefeituras conseguirão equilíbrios fiscal para cumprir a disposição final ambientalmente adequada?; os

---

<sup>191</sup> No caso de Estados e Municípios, existem leis e decretos locais semelhantes ao Decreto 5.940/2006. No caso do Estado do Rio de Janeiro, há o Decreto nº. 40.645/2007 e o Município do Rio de Janeiro aplica o Decreto nº. 30.624/2009.

<sup>192</sup> Tais gargalos serão abordados nos próximos tópicos.

catadores de materiais associados em cooperativas serão explorados? – quais as medidas legais a fim de evitar tal possibilidade?<sup>193</sup>; como trazer a participação popular? – quais as medidas para o engajamento da sociedade civil e demais atores sociais?; como conciliar interesses públicos e privados? – neste ponto, como organizar de maneira convergente as empresas, o Poder Público e a sociedade?

Quanto à última fase do ciclo de políticas públicas – a extinção, poderíamos destacar que um fim do primeiro ciclo da PNRS data para agosto de 2014. Esta data é o prazo máximo para a erradicação dos lixões no Brasil. Como a PNRS vem se orientando por essa perspectiva, induzindo nos Estados e Municípios a necessidade de reorganização da disposição final ambientalmente adequada, é possível deduzir que a PNRS assumirá outro caráter a partir de 2014: o da instituição da gestão compartilhada e melhorias técnicas do processo de gestão de resíduos sólidos urbanos.

#### 4.4.3 Dimensão de Espaço

Ao procurar entender a PNRS devemos ter em mente o ambiente institucional e político envolto ao momento histórico em que foi criada, assim como as relações com as Instituições vigentes à época. Recordando que as Instituições indicam até onde os atores podem chegar durante o processo de construção de política pública, desde o começo, até seu fim e como podem agir durante o mesmo.

É um erro considerar as Instituições a partir de 2010 – quando a PNRS foi sancionada. O ambiente em que a PNRS foi pensada remonta ao fim da década de 1980, um momento de transição de um regime militar para um sistema “democrático”<sup>194</sup>. Pelas tipologias de análise do ambiente institucional podemos situar que a PNRS foi pensada em um ambiente cuja Cultura Política mesclava a Cultura Hierárquica e a Cultura Igualitária. Tais culturas eram evidentes pelo fato de ainda estar no momento frágil de sustentação da democracia.

O momento e o ambiente político apresentavam alta densidade das normas e os grupos que detinham o poder apresentavam um discurso coeso (predominantemente de caráter econômico, principalmente de combate à inflação). Tal ambiente afirmava uma imposição de Cultura Política do Tipo Igualitária, mas também do Tipo Hierárquica, pelo fato de que havia uma desconfiança frente à capacidade resolutiva dos problemas pelo aparelho do Estado –

<sup>193</sup> Neste ponto, explica-se o surgimento da Lei nº. Lei nº. 12.690/2012.

<sup>194</sup> Democrático no sentido de que foi uma abertura democrática condicionada. Ver o tópico Governo Sarney no Capítulo 3.

neste caso, remete à primeira cultura; já em um segundo momento, as políticas públicas eram viabilizadas por meio da coerção legal e os riscos e problemas eram vistos como coletivos – neste caso remete segunda cultura. Posteriormente, com o governo Lula e a criação do Grupo de Trabalho em 2003, a PNRS ainda assume essa dupla cultura política, uma vez que os riscos e a solidariedade procuram ser socializados (Iguatária), enquanto que parte dela se pauta nas redes sociais e voluntarismo (Hierárquica).

Por outro lado, ao observarmos os Graus de Democratização propostos por Robert Dahl, visualizamos claras diferenças entre o período entre 1989-1991 (quando o projeto inicial da PNRS foi criado) e o período 2003-2009 (quando a PNRS foi recriada). Pela análise Dahl, o primeiro período da PNRS compreende uma época em que o Brasil possuía uma alta possibilidade de contestação pública, mas uma baixa participação nos processos decisórios – o que configura uma Hegemonia Incluyente, ou seja, a participação não era efetiva, mas havia possibilidade de contestação, o que aconteceu em relação à PNRS; muitos setores não participaram da construção do texto inicial, mas se propuseram a contestar a política. Já no segundo período da PNRS, podemos situar que o grau de democratização compreendia um espaço em que há maior possibilidade de contestação pública e política, assim como maior capacidade inclusiva na participação durante o processo decisório; a PNRS foi amplamente contestada e debatida, passando por diversas rodadas de negociação e audiências públicas – diversas vezes, o projeto retornou à Câmara dos Deputados e ao Senado para reformulações, devido ao grande número de apensações ao seu texto original.

É conveniente lembrar que essa maior capacidade de contestação e participação políticas no processo decisório ampliou o escopo de atuação da PNRS, tornando-a uma diretriz mais complexa, tanto técnica quanto política, ao mesmo tempo em que procura apresentar capacidade de resolução de problemas públicos e situar um pacto entre os atores por meio do reconhecimento da corresponsabilidade pelo desenvolvimento e implementação da política.

#### 4.4.4 Dimensão de Atores

Na dimensão de atores, podemos destacar os atores envolvidos a partir da classificação dos mesmos em atores governamentais e não-governamentais e em atores invisíveis e visíveis.

Os Atores Governamentais Visíveis são aqueles ligados diretamente à esfera do governo e que cujas ações são amplamente cobertas pela mídia e padecem de contestação e

avaliação pública. Entre os atores Governamentais Visíveis estão os prefeitos (Políticos), que têm a responsabilidade constitucional pela gestão dos RSU, ou seja, está nas mãos dos mesmos a responsabilidade sobre o que fazer com os RSU. Outro ator nessa categoria são os designados politicamente (os detentores de cargos comissionados) a exemplo dos titulares da pasta de meio ambiente ou saneamento do município ou estado, dos titulares responsáveis pelas empresas públicas de serviços de limpeza etc. Deputados, Senadores e Vereadores também são atores políticos importantes, uma vez que os mesmos legislam sobre matérias que atraem saliência do público. As próprias empresas públicas de serviços de limpeza pública são atores nessa categoria.

Os Atores Governamentais Invisíveis são aqueles ligados diretamente à esfera do governamental e que cujas ações não são amplamente cobertas pela mídia e não salientam a contestação e avaliação pública. Entre os Atores Governamentais Invisíveis estão os burocratas (funcionários públicos de carreira), os responsáveis diretamente pela implementação e divulgação da PNRS e os Juízes, atores que mantêm a legalidade da política.

Os Atores Não-Governamentais Visíveis são aqueles que não estão ligados diretamente à esfera do governo e que cujas ações são amplamente cobertas pela mídia e salientam a contestação e avaliação pública. Entre estes atores estão os grupos de Interesse a exemplo do MNCR, da CNI, da ABRELPE, a indústria da reciclagem (os geradores de resíduos e o grandes recicladores) – cujo *lobby* pode afetar o curso e o conteúdo de uma política<sup>195</sup>. Outros atores importantes nesta categoria são os Partidos Políticos, que conseguem influenciar na Agenda Política, na Agenda da Mídia e na Agenda Formal; as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, que já conseguem trazer a atenção pública para a sua questão sociopolítica e econômica; as organizações do Terceiro Setor, principalmente as que possuem a temática ambiental e de desigualdade social como causas; os destinatários de políticas públicas (principalmente o consumidor e a sociedade); outros *stakeholders* a exemplo de organismos internacionais (PNUMA) ou agentes financiadores (BNDES, CEF e BB).

A última categoria de atores – Os Atores Não-Governamentais Invisíveis são aqueles que não estão ligados diretamente à esfera do governamental e que cujas ações não são amplamente cobertas pela mídia e não salientam a contestação e avaliação pública. Entre estes atores estão as empresas responsáveis pelo gerenciamento dos Aterros Sanitários, os

---

<sup>195</sup> Haja visto a PNRS em 1989-1991.

Sucateiros, as empresas responsáveis pela logística de resíduos (do local da geração até à disposição).

Ao observarmos os modelos de relação e prevalência de atores, situamos o uso dos modelos Principal-agente e modelo de Redes de Políticas Públicas. O primeiro modelo é evidenciado nas relações que envolvem as cooperativas de catadores. A PNRS visa o aumento das relações deste tipo em que os catadores são o Agente contratado pelo Principal (este último pode variar entre órgãos públicos a prefeituras, assim como empresas privadas e até mesmo outras cooperativas). Já as Redes são a base da PNRS, uma vez que são por elas que a mesma se desenvolve; seja por meio de consórcios públicos; associação entre cooperativas; organizações de empresas etc.

Por outro lado, há de se ter em conta o Elitismo presente nas relações da PNRS. O empresariado atou de forma a minimizar possíveis adversidades aos seus interesses, assim como as cooperativas de catadores – parte intrínseca à PNRS, são o elo mais fraco da mesma, contudo, vêm apresentando capacidade de articulação que vem garantindo a proteção de seus interesses<sup>196</sup>.

Também há um cenário Pluralista envolto à PNRS, pois apesar de cada um dos atores possui um grau diferencial de influência, todos os atores têm capacidade de exercer influência. Na PNRS diversos interesses foram harmonizados e convergidos visualizando uma política que contemplasse esforços conjuntos e corresponsabilidade. Para implicar a corresponsabilidade, cada ator deve ceder parte de seus interesses em prol da sustentabilidade do sistema. As indústrias devem produzir produtos com materiais que possam ser passíveis de reaproveitamento, ao mesmo tempo em que devem manter locais próprios para que o consumidor final possa ir entregá-los; o consumidor deve assumir a responsabilidade de segregação prévia dos resíduos e condicionamento adequado; os titulares pelos serviços de limpeza pública devem prover informação sobre como o consumidor deve segregar previamente os resíduos e manter parcerias junto às cooperativas em relação à coleta seletiva; as cooperativas devem se articular com o Poder Público, o Mercado e a Sociedade para que possam ter infraestrutura e bases mais amplas para atuação etc.

Entre os atores importantes na gestão dos RSU, nos mais diferentes esferas governamentais estão: o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) que trata da inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, cuja Secretaria Executiva estrutura o processo de Coleta Seletiva Solidária (previsto no Decreto

---

<sup>196</sup> Exemplificado pela manobra do Art. 9º da PNRS.

5.940/06), sendo coordenada pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) das Cidades (MCidades). É composta, ainda, pelos Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Trabalho e Emprego (MTE), da Ciência e Tecnologia (MCT), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), da Fazenda (MF), da Educação (MEC) e da Saúde (MS), além da Casa Civil, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Por fim, o Modelo de Triângulos de Ferro compreende as relações entre Grupos de Interesse, Burocratas e Políticos. A PNRS em 1989-1991 era configurada a partir dessa relação. Por outro lado, não se aplica ao ambiente da PNRS em 2003-2010.

#### 4.4.5 Dimensão de Comportamento

A dimensão do comportamento da PNRS é bastante esclarecedora das próprias expectativas e limites dessa política.

De acordo com a Tipologia de Richardson, Gustafsson e Jordam, quanto à abordagem na resolução de problemas, a PNRS possui um caráter tanto Proativo como Reativo. Proativo pelo fato de que a mesma possui objetivos claros e se pauta nas ações de solução (um exemplo claro é a meta em relação aos lixões). Já o lado Reativo está na forma incremental da PNRS: observando aspectos políticos e institucionais, visualizando mudanças na realidade social (o que pode ser observado na gestão compartilhada e o compromisso com a desigualdade social). Há aspectos técnicos e regulatórios, quanto econômicos e políticos. A PNRS possui uma ordem lógica (proativa) iniciada a partir de um problema, mas também aspectos que fogem dessa lógica (reativo).

Por outro lado, a PNRS apresenta sentido para o eixo consensual em que os atores se dispuseram a equacionar suas posições e interesses em um processo aberto, facilitando, inclusive a participação de outros atores.

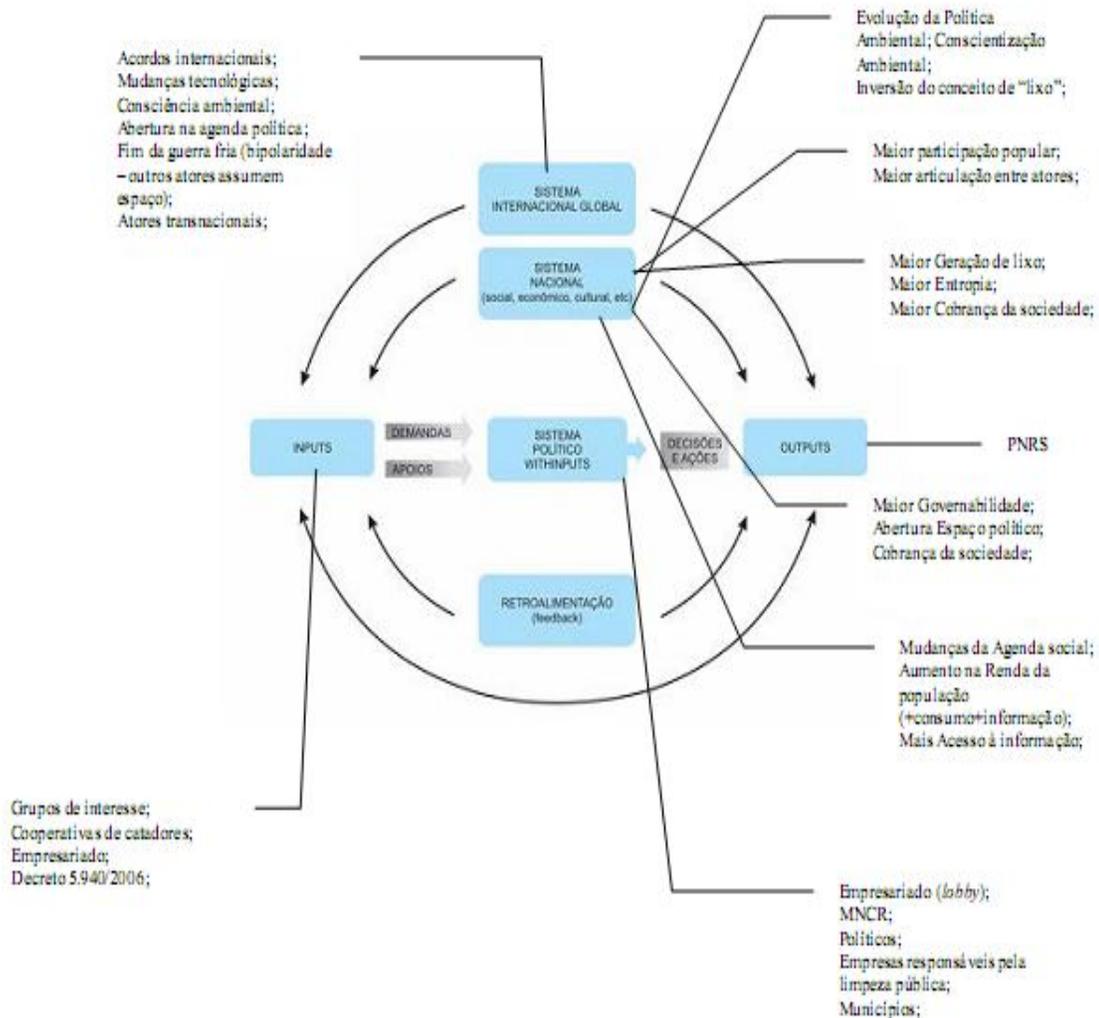
Paralelamente, ao observarmos as Teorias Contingenciais e Não Contingenciais sobre Participação, nota-se que a PNRS se associa às Teorias Contingenciais, uma vez que o nível ideal de participação varou de acordo com o ambiente decisório e os participantes. Recordando o histórico da PNRS, as Teorias Contingenciais se relacionam ao entendimento de que o ambiente político-institucional, a maturidade dos atores, o nível do debate, a evolução da conscientização ambiental, o refinamento tecnológico da indústria da reciclagem, entre outros fatores foram cruciais ao desenvolvimento da PNRS. Inicialmente em um

ambiente desfavorável à sua criação em 1989, somente vinte anos depois, em 2009, a PNRS amadureceu devido à abertura do ambiente político-institucional e demais fatores que favoreceram a sua inclusão como *issue* e sua incorporação na Agenda Política e posteriormente na Agenda Formal.

#### 4.4.6 O Sistema de David Easton

Os inputs, *outputs*, *withinputs* e *outcomes* a partir da proposta de Easton estão na figura a seguir.

**Figura 21. O modelo sistêmico de David Easton**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de RUA (2009).

Trazendo considerações iniciais sobre o modelo de Easton, o ambiente que circunda a PNRS é interessante. Situando brevemente as demandas da PNRS, destaque para a insalubridade vivida pelos catadores, assim como a desigualdade social; a questão do lixo como fonte de renda para grupos marginalizados pelo Poder Público; a conscientização ambiental; a percepção do resíduo sólido como valor socioeconômico, político e cultural; partidos políticos, movimentos sociais e políticos voltados ao tema ambiental; o desordenamento urbano e a entropia das cidades; acordos internacionais e violações dos mesmos etc. Entre os apoios, sejam eles positivos/negativos e/ou passivos/ativos estão aqueles provenientes do movimento dos catadores; dos órgãos de defesa do consumidor; dos órgãos do Poder Judiciário; das associações de consumidores; das empresas geradoras de resíduos;

das empresas recicladoras; das organizações do terceiro setor; dos prefeitos; dos titulares dos serviços de limpeza pública; das instituições acadêmicas; dos meios de comunicação etc. Já os *withinputs* estão percebidos nos atores dentro do sistema político, a exemplo da resistência ou catalisação da PNRS, provenientes de atores como os prefeitos, os juízes, os designados politicamente e burocratas – exemplos mais concretos visualizando o município do Rio de Janeiro, estão a atuação da Comlurb, do Ministério Público, da Prefeitura, da Assembleia Legislativa, da Câmara dos Vereadores etc. O *output* do sistema político da PNRS é a gestão compartilhada dos resíduos sólidos; este é o seu produto final. Como resultado tem-se a gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos. Como efeitos têm-se, em um primeiro momento, a redução das bases de consumo, desperdício, poluição e entropia; do outro lado tem-se o reordenamento do espaço urbano, a reorganização das cidades em torno da disposição e destinação adequada dos resíduos; a erradicação dos lixões clandestinos; o aumento dos centros de tratamento de resíduos; o aumento de ações coordenadas entre municípios e estados; o fortalecimento das cooperativas de catadores; a elevação da força institucional do consumidor etc. Já os efeitos são questões a serem levantadas: haverá o aumento da concorrência entre cooperativas?; todas as cooperativas serão atendidas pelo Poder Público?; haverá fiscalização para que cooperativas não sejam utilizadas como meios subversivos de burlar a legislação trabalhista?; com o fim dos lixões, o que acontecerá com aqueles que lá trabalhavam?, entre tantas outras indagações que poderiam ser feitas.

A título de fechamento deste item, citamos que um dos efeitos aqui apontados, já aconteceu no município de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro. Com a PNRS, foi decretado o fim dos lixões. Um dos primeiros lixões a serem fechados foi o localizado em Gramacho, mais conhecido como o Aterro de Gramacho. Com seu fechamento, muitos catadores que ali trabalhavam perderam suas ocupações, sendo, assistenciados pela prefeitura, em um processo muito conflituoso e polemico, com pouquíssima transparência. O comércio local foi afetado diretamente, pois sem os catadores que ali consumiam constantemente, vários comerciantes perderam sua fonte direta de renda<sup>197</sup>. Sem esse fluxo de renda, o comércio local foi afetado.

#### 4.4.7 As Rupturas e Continuidades da Política Ambiental brasileira na PNRS

Para a assimilação da problemática ambiental e das próprias políticas ambientais em si, das demandas sociais e do aparato político-administrativo que envolve a dimensão

<sup>197</sup> Situando que a renda obtida pelo catador é em “dinheiro vivo”, ou seja, eles recebem na hora pelo dia trabalhado. Com essa renda em mãos, dirigiam-se ao comércio local, movimentando a economia.

ambiental no Brasil, entende-se como basilar a construção de uma base cronológica. O Capítulo III procurou trazer este esforço cronológico.

Para Peccatiello,

há uma relação direta entre problemática ambiental e políticas públicas. As demandas sociais determinam intervenções político-administrativas, realizáveis por meio do aparato legal e das políticas públicas. É perceptível que tais demandas, por sua vez, configuram-se a cada dia mais como demandas socioambientais, exigindo mudanças contextualizadas ao tempo e ao espaço. Tendo em vista a realidade de países em desenvolvimento, tais como o Brasil, caracterizados em sua maioria por democracias não consolidadas, as peculiaridades socioeconômicas e políticas exigem uma adaptação do conjunto de instrumentos que englobam a dinâmica político-decisória, de forma a consolidar práticas participativas, acessíveis e realizáveis em todos os níveis sociais (PECCATIELLO, 2011, p.72).

Na leitura da PNRS, podemos observar aspectos presentes nas políticas ambientais destacadas nos Governos Vargas, JK, Militares, Sarney, Collor/Itamar, FHC e Lula. Alguns aspectos se apresentam ou como ruptura (inovação) ou como continuidade e influenciaram, primeiramente, no conteúdo e em segundo, na pactuação das políticas ao longo de sua criação pelos atores políticos a cada nova política.

O período escolhido (1930-2010), que abarca os governos acima destacados, demonstra a passagem na construção de políticas públicas ambientais, inicialmente marcadas pela regulação sobre o uso dos recursos naturais, identificando o nacionalismo de Vargas; para, em seguida, sinalizarem os primeiros indícios de entropia urbana com a poluição; posteriormente serem relegadas à posição de coadjuvantes em pontos setoriais e estimuladoras de atividades econômicas nos governos nos governos militares, sendo que, no período do regime militar, apresenta-se a nítida contrariedade das políticas ambientais, reflexo do ambiente político.

Chegando ao período democrático, as políticas ambientais assumem uma posição mais “política” e institucional, em que são criadas políticas nacionais e instituições em diversos campos, devido ao avanço na discussão ambiental e aos acordos internacionais assinados; e por fim, destaca-se, na transição no governo FHC-Lula, a incorporação da inclusão social, principalmente por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Tal ponto indica que as mudanças do ambiente institucional, político e socioeconômico afetaram também o corpo das políticas.

Por conta disso, ratifica-se que as políticas públicas são produtos históricos do momento em que foram pensadas, elaboradas, implementadas e pactuadas. No caso das políticas ambientais, percebem-se alguns aspectos básicos que evoluíram em cada época pesquisada. Alguns aspectos são de continuidade e que saem e voltam em políticas, como a

imposição unilateral sobre o meio ambiente; o entendimento do uso desenfreado dos recursos naturais e na crença da inesgotabilidade dos mesmos, perpassando a construção das políticas públicas.

Outros aspectos, também no sentido de continuidade, que surgiram nas políticas anteriores se apresentam a cada elaboração de nova política: a regulação; a economicidade; o utilitarismo da natureza a serviço dos seres humanos. Já outros aspectos são de ruptura em sentido de inovação (em cada época): os primeiros sinais de preocupação com a qualidade de vida, indicadas com o aumento da poluição; os momentos iniciais em que as negociações internacionais adentraram nas legislações nacionais; a construção conjunta de várias políticas; a absorção da educação; a gestão compartilhada; a mudança da agenda social e a introdução das mesmas nas políticas públicas etc.

É nítido o senso de Incrementalismo presente na PNRS, quando observadas as outras políticas ambientais. Ressalte-se que, pela análise de conteúdo em si, é dificultoso estabelecer aspectos igualmente textuais, notadamente pelo fato da evolução do ordenamento jurídico e das próprias instituições e instrumentos. Isso significa que uma Lei da década de 30, no que se refere à regulação e fiscalização **não será, textualmente** igual à PNRS, mas por outro lado, em sua concepção e objetivo, há a possibilidade de se tecer paralelos.

Primeiramente podemos situar quatro fases distintas na evolução das políticas públicas ambientais durante o período 1930-2010:

1. A administração dos recursos naturais (notadamente a partir de 1930, com Getúlio Vargas);
2. O controle da poluição industrial, especificamente durante o governo JK;
3. A institucionalização das políticas, com a criação de Instituições voltadas ao comando da política (durante os governos militares) e;
4. A gestão integrada com outras políticas, instituições, atores e demandas sociais (principalmente a partir do período democrático pós 1988).

Tais aspectos se perpetuaram, em um sentido de Incrementalismo nas políticas públicas ambientais seguintes. Podem ter perdido algumas de suas características iniciais, como, por exemplo, na década de 30, cujo Código de Caça e Pesca proibia estrangeiros de exercerem tais atividades. Por outro lado, a concepção de proteção à fauna permaneceu, haja vista a criação da LCA ou do SNUC. O conteúdo textual é modificado, não somente pela evolução da ciência e do arcabouço jurídico, mas também pelos arranjos político-institucionais.

Interessante destacar a influência que o macroambiente (socioeconômico e político-institucional) exerceu sobre a construção das políticas ambientais. Casos como as Conferência de Estocolmo, Basiléia e a Rio92 reforçam a ideia de que pressões políticas internacionais foram capazes de organizar, seja pela pressão internacional ou mesmo pelo consenso, arranjos capazes de, se não construir a política, mas pelo menos iniciar o movimento pela elaboração da mesma. A PNRS é um exemplo da mescla das duas situações: a política foi influenciada por Basiléia, mas tornou-se um estado de coisas pela incapacidade dos atores visualizarem oportunidades na intervenção do problema.

Outro exemplo a ser destacado está presente na própria concepção de Governo, da Governança e da Governabilidade<sup>198</sup>. O Governo, se ditatorial ou democrático, trouxe suas características às políticas públicas, notadamente quando observadas no campo da abordagem Estadista ou Multicêntrica, se construída unilateralmente ou por redes. Ao mesmo tempo, a Governança e a Governabilidade brasileira evoluíram a cada momento histórico, especificamente quando observamos a construção de redes abarcando diversos atores para o esforço comum na construção de políticas (Governança), além do ambiente político-institucional que permitiram gerar maior legitimidade e credibilidade das ações empreendidas (Governabilidade).

Partindo cronologicamente, a República Velha traz considerações interessantes à PNRS. Esse período histórico representa a incapacidade dos atores políticos da época para a visualização dos problemas públicos, uma vez que as ações se voltavam ao beneficiamento de determinadas categorias de atores que detinham o poder. Tendo em consideração a PNRS, podemos tecer um paralelo: em seu momento inicial de concepção, a PNRS, não era intersubjetivamente pactuada por atores políticos, pelo fato de não serem visualizadas oportunidades no tratamento dos resíduos. Paralelamente, grupos de interesse exerceram forte influência para que a política não desse andamento, por não quererem assumir custos e responsabilidades na gestão dos resíduos. A incapacidade de observar problemas públicos, conciliar interesses e construir arranjos foram as continuidades da PNRS até o momento da virada desse quadro após os anos 2000.

Seguindo em Vargas, a vertente preservacionista e intervencionista, características desse momento histórico, estão presentes como continuidade na PNRS. A preservação, agora atenuada em sua concepção original, pauta-se pela preservação do ambiente salubre e propício à qualidade de vida, já que o não tratamento dos RSU é capaz de trazer consequências

---

<sup>198</sup> Cf. CAMARGO In TRIGUEIRO, 2011. A autora distingue os conceitos de Governança, Governo e Governabilidade. Além desta autora, DIAS e MATOS, 2012 também abordam os três conceitos.

alarmantes sobre o ambiente caso não tratado. Já o intervencionismo está presente, talvez com a mesma força da década de 30, mas no caso da PNRS configura-se pelo fechamento dos lixões clandestinos (pelo bem ou pelo mal?), em um estilo Impositivo-Reativo, envolto às disputas e conflitos pelo poder e que não necessariamente observam os impactos e efeitos – como, por exemplo, ao fechar o Aterro de Gramacho, os impactos socioeconômicos foram fortes, uma vez que pelo fechamento do lixão, os empreendimentos econômicos locais foram diretamente afetados, pois perderam seus clientes diretos (os catadores locais). Por outro lado, o intervencionismo da PNRS prima pela construção de um sistema integrado de Gestão de RSU com o aporte de outras políticas, atores e processos. A PNRS se utiliza de instrumentos de Comando e Controle, em que se enfatiza a fiscalização e regulação pelo Estado com foco nas necessidades das nascentes industrialização e urbanização. Os instrumentos como a prevenção e precaução, da PMNA e da PNRS, por exemplo, afirmam essa necessidade do Estado de atuar sobre os geradores de resíduos. Outro aspecto, só que de ruptura (inovação) se encontra na presença de diversos órgãos da Administração Direta e Indireta como o Sinir, Sinima, Sisnama, criados para garantir a intervenção e a aplicação da política, assim como em Vargas.

Em seguida ao momento histórico de JK, há quatro palavras-chave, em sentido de ruptura (inovação) que resumem esta época: redes; multicêntrico; atores; e poluição. São rupturas pelo fato de que até este momento, as políticas brasileiras eram centralizadas, setorializadas, com a participação de poucos atores, além de serem pouco abrangentes. JK rompe estas características ao se primar pela construção de redes em torno do desenvolvimento pautadas pela abordagem Multicêntrica de diversos atores na elaboração de políticas. Ao mesmo tempo, a preocupação com a poluição assumiu contornos maiores, notadamente pela urbanização e industrialização. A PNRS também apresenta estas quatro concepções, uma vez que se rege pela responsabilidade e gestão compartilhadas entre atores, sendo concebida em estruturas de participação multicêntricas. Quanto à poluição, a PNRS é clara ao destacar que seu objetivo principal é a gestão adequada dos RSU, incluindo a disposição final ambientalmente adequada.

O início do governo militar, quando observadas as políticas ambientais, percebe-se que o mesmo procurou atuar sobre o uso dos recursos, assim como a regulação e fiscalização dos mesmos. No governo Castello Branco, Médici e Geisel foram criadas Instituições para a viabilização das políticas ambientais, mas que eram incipientes tanto quanto o próprio governo, uma vez que diferentes ministérios cuidavam dos assuntos ambientais, sem a menor integração, coerência e uniformidade da política ambiental. Por outro lado, estas instituições

também representam uma tentativa de socializar a responsabilidade pelo meio ambiente entre sociedade, mercado e Poder Público. A PNRS também possui estas Instituições, a exemplo do Sinir, Sisnama, Conama, que são responsáveis pelo subsídio de informações e pela manutenção da política, contudo, estas atuam de forma integrada. No governo Médici é oportuno citar que o meio ambiente adquire status governamental por causa da Conferência de Estocolmo, principalmente pela criação da Sema, pela difusão do Ecodesenvolvimento e da importância do respeito à natureza. Este o primeiro momento em que o ambiente macro, no plano internacional atua substancialmente na política ambiental brasileira. Já durante o governo Geisel, a ênfase está no crescimento econômico e todas as políticas são elaboradas a conter aspectos voltados ao crescimento (como por exemplo, a mudança na matriz energética brasileira). A PNRS também apresenta essas características de economicidade, uma vez que ela possui instrumentos implícitos à questão ambiental, como por exemplo, a reciclagem e a logística reversa, que são, em um primeiro momento, instrumentos voltados à produção, mas que têm impactos diretos ao meio ambiente, pois retira do mesmo grande quantidade de resíduos. Outro destaque em Geisel é a inserção das Universidades e do espaço acadêmico na política ambiental, pois são dessa época o foco na EA e a reformulação de currículos para a inserção da questão ambiental. No caso da PNRS é nítida a importância da EA, por meio Formal, Informal e não-Formal, notadamente à mudança transformadora nos padrões de produção e consumo, além da coleta seletiva e gestão de RSU. Interessante notar, que no caso do município do Rio de Janeiro, diversas Universidades participam ativamente da coleta seletiva local, a exemplo da UERJ, que assessora o Governo do Estado e cooperativas participantes, e da UFRJ, com sua incubadora de cooperativas, prestando assessoramento às mesmas. Por último, destaca-se, no governo Figueiredo, a criação da PMNA, política norteadora da política ambiental brasileira, cuja PNRS faz parte. A responsabilidade impetrada pela PMNA está explícita na PNRS, especificamente no que toca a gestão integrada de RSU. E, por fim, os aspectos de continuidade da PNRS, presente nos governos militares estão: as Instituições voltadas à condução da política; a política ambiental com instrumentos implícitos à economia. Como aspectos de ruptura (inovação) estão: Instituições integradas; a Academia voltada à questão ambiental; e a pressão internacional sobre a política ambiental brasileira.

É no momento da transição para a democracia que se observam mudanças qualitativas mais substanciais nas políticas públicas como um todo. Como não poderia deixar de ser, as políticas públicas ambientais acompanharam esse processo gradual de abertura democrática. Inicialmente, como apontado por Kinzo (2001) o governo Sarney representaria a incapacidade

de se manter certo grau de governabilidade. Envoltos a uma transição gradual, lenta e nada segura, o sistema político-institucional ainda ficariam retidos às amarras e influências dos militares, neste momento atores invisíveis. Durante Sarney a prioridade governamental era o combate à inflação e as políticas ambientais ficaram em segundo plano. Por outro lado, com a abertura democrática, outros temas vieram à tona, abrindo espaço ao debate legislativo e público sobre o meio ambiente. Este ganha segurança jurídica com a PMNA e com o aporte do Ministério Público e a Ação Civil Pública, concomitantemente à criação de diversas Instituições voltadas à proteção ambiental. A contribuição do governo Sarney está na internacionalização da questão ambiental e dos resíduos sólidos, notadamente com a Convenção de Basiléia. A PNRS surgiu no ambiente político-institucional do governo Sarney, em um momento com maior espaço à contestação e participação políticas. No entanto, assim como o próprio governo não conseguia construir a governabilidade, esta se refletiu na PNRS. A questão dos resíduos sólidos, inicialmente na PNRS, era muito incipiente, especialmente quanto às formas de tratamento de resíduos, gestão compartilhada e instrumentos como a logística reversa e a coleta seletiva; ao mesmo tempo em que certos atores como as Cooperativas de Catadores ainda não eram estruturados. Por conta disso, a PNRS seria condicionada ao que Rua (2009) denomina como “estado de coisas” em que os atores não conseguem visualizar oportunidades sobre problemas públicos, ou mesmo ainda quando estes são considerados como problemas públicos, no caso a gestão de resíduos sólidos. Há de ser considerado também que não havia a confluência entre problemas, soluções e ambiente político favorável, como situado por Kingdon (1995) ao situar as necessidades para o surgimento de políticas públicas. No caso da PNRS, não havia intersubjetividade entre os atores sobre o problema público, nem propostas de soluções compartilhadas, nem ambiente político favorável. A PNRS surgiu naquele momento como resultado de pressões internacionais, especialmente por Basiléia, mas que não se desenvolveu plenamente. Por outro lado, é basilar a menção de que foi durante o governo Sarney que a problemática ambiental ganha status como questão a ser merecedora de atenção, sem necessariamente se transformar em *issue* ou problema público, ganhando espaço no Direito brasileiro. O Direito Ambiental brasileiro sofre influências de Estocolmo e são criados diversos princípios que foram amplamente utilizados nas legislações ambientais posteriores, inclusive a PNRS, com destaque para a prevenção e precaução, o pagador-poluidor, a participação e informação e o desenvolvimento sustentável, entre outros. O meio ambiente ganharia status de ser protegido pelo poder público e pela coletividade na CF de 1988, sendo considerado esta proteção posteriormente em todas as políticas ambientais seguintes, entre elas a PNRS. O meio

ambiente precisa ser ecologicamente equilibrado, pois é um bem de uso comum, essencial à sadia qualidade de vida de todos, sendo desta forma, necessária a intervenção estatal e corresponsabilidade com outros atores da sociedade e do mercado. A PNRS, desta forma, é fruto dessa integração e cogestão; seus ideais participativos foram concebidos neste momento histórico e, ainda que a mesma não tenha sido levada adiante no processo legislativo, a PNRS manteve tais ideais, que seriam reforçados posteriormente. Os destaques de continuidade em Sarney estão: a criação de Instituições voltadas ao trato da política ambiental; a influência de pressões internacionais sobre a política ambiental; e a presença dos instrumentos de comando e controle (via ampliação da PMNA). Como aspectos de ruptura (inovação) têm-se: a ampliação dos temas ambientais (resíduos sólidos, EA, entre outros); a ampliação da proteção ambiental (via atuação do Ministério Público e a Ação Civil Pública); o meio ambiente como responsabilidade do Poder Público e da coletividade; a ampliação dos princípios do Direito Ambiental e sua perpetuação nas políticas seguintes.

Após Sarney, durante o breve e conturbado período Collor/Itamar, a questão ambiental passa a ser considerada para além da dualidade *High Politics* e *Low Politics*. A maior prova está na Rio-92, em que foram discutidas diversas propostas para acordos internacionais e soluções para problemas ambientais. Como respostas ao evento, surgiram muitas propostas de Lei que, em sua maioria seriam sancionadas durante a década de 90. A PNRS e a PNEA, por exemplo, foram retomadas nesta época, mas somente a segunda seguiu o trâmite legislativo, por ter havido consenso em sua elaboração. A maior contribuição deste período histórico para a PNRS está no fato de que o desenvolvimento sustentável passou a ser pautado nas políticas ambientais seguintes, ao mesmo tempo em que a discussão internacional sobre o modelo de desenvolvimento, produção e consumo também está presente na PNRS, notadamente quando a mesma destaca instrumentos como a logística reversa, a reciclagem, a coleta seletiva e a EA como indutoras às mudanças transformadoras nos três itens citados. Esse período histórico também fez emergir os movimentos sociais e a participação da sociedade civil organizada, o que também é preconizado pela PNRS, por meio da corresponsabilidade e cogestão, além da disponibilidade de instrumentos que agreguem atuação conjunta entre Poder Público, Empresariado e Sociedade Civil.

Partindo para o governo FHC, é neste em que há a institucionalização de políticas ambientais integradas. É oportuno citar que o governo FHC representa a retomada da governabilidade e governança, pelo fato de haver respectivamente maior estabilidade política e capacidade de estruturar políticas públicas em sentido multicêntrico. A PNEA, a PNRH, a LCA e o SNUC são exemplos de políticas nascidas sob a égide da integralização entre si e

com outras instituições, ou seja, as políticas deveriam “conversar entre si”, serem criadas a partir de um viés lógico e que somassem às outras existentes, em um claro sentido incremental. A PNRS é um produto da influência desse período histórico, pois a mesma é parte integrante da PMNA e está estruturada junto à política de saneamento básico e à de educação ambiental. Outro aspecto do período FHC está na criminalização àquele que infringe o ordenamento da tutela ambiental. A LCA veio a complementar o proposto pela CF de 88, no que se refere à proteção ambiental, assim como institucionalizar os poderes do Ministério Público quanto à Ação Civil Pública. Os crimes contra o ambiente passaram a ser passíveis de punição nas esferas cível, administrativa e criminal, sem importar se são pessoas físicas ou jurídicas e com a inversão do ônus da prova, agora para a parte acusada. Esta criminalização está presente na PNRS, principalmente quanto ao não cumprimento, por parte dos geradores e responsáveis pela gestão dos RSU, seja o Poder Público, Empresariado ou Sociedade. A criminalização representa a salvaguarda do cumprimento da tutela ambiental. Destaque-se no governo FHC que houve maior abertura para a inserção de novos temas na área ambiental; desta forma, várias políticas foram frutos dessa época, entre elas, a retirada da PNRS, em 2001, do “estado de coisas” e sua inserção na agenda da mídia e política, principalmente pelo questionamento ao ordenamento urbano, a falta de espaço físico à disposição dos resíduos, as doenças, a pobreza e a miséria. Por fim, entre os aspectos de continuidade em FHC estão: a criação de Instituições voltadas ao trato da política ambiental; a influência de pressões internacionais sobre a política ambiental; e a presença dos instrumentos de comando e controle. Como aspectos de ruptura (inovação): o Incrementalismo das políticas; a proteção legal da flora e fauna e do ambiente, por meio coercitivo e punitivo; a integração das políticas ambientais; o caráter multicêntrico; e a criminalização nas políticas ambientais.

O último período histórico analisado é o governo Lula, pelo fato de ser neste em que a PNRS é sancionada. O governo Lula representa, no âmbito ambiental, a inserção de novos atores, arranjos políticos, demandas sociais, espaços de participação e contestação públicas, e agenda social. Neste período histórico houve uma reorientação das políticas públicas como um todo. Estas influenciaram todo o escopo das políticas, inclusive as ambientais. O cenário político favorável à participação trouxe novos temas e *issues* que foram entendidos como problemas públicos sem necessariamente subordinados ao campo econômico. É neste ponto que surgem novos campos não visualizados anteriormente por governos passados. Exclusivamente, quanto à PNRS, é durante o governo Lula que houve confluência de soluções, problemas e ambiente político favorável, como apontado por Kingdon (1995). As

soluções passaram por um refinamento (as técnicas de recuperação de materiais evoluíram, assim como os conceitos de gestão compartilhada), o problema (a gestão dos RSU) foi entendido intersubjetivamente como necessário à intervenção, e o ambiente político tornou-se mais favorável aos atores e à construção de consensos. Convém situar que a PNRS foi criada em amplo debate público, principalmente via audiências públicas. Destaca-se também que a mudança na Agenda Social, característica do governo Lula, influenciou no escopo de várias políticas, entre elas a PNRS. Com maior espaço político – ainda que frágil e incipiente – outros atores ligados diretamente com a gestão dos RSU, a exemplo do CEMPRE, ABRELPE e MNCR foram capazes de se fazerem ouvir para a construção conjunta da PNRS. Pela primeira vez, uma política ambiental tem claro comprometimento à mudança social, sem ser diretamente relacionada ao âmbito educacional. Com maior escopo, a PNRS perdeu suas iniciativas iniciais (gestão dos resíduos de saúde) e assumiu contornos amplos. Foi necessária a criação de Instituições, programas e instrumentos para dar andamento à consecução do objetivo maior da PNRS: a criação e institucionalização da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. Os instrumentos da PNRS, todavia, não se restringem aos de comando e controle, reativos por essência, mas trouxe os instrumentos fiscais e creditícios, com vistas a agirem proativamente, criando as bases para a gestão e responsabilidade compartilhada. Por fim, entre os aspectos de continuidade em Lula estão: o Incrementalismo; a integração das políticas; a inserção de novos temas ambientais; criação de Instituições voltadas ao trato da política ambiental; a presença dos instrumentos de comando e controle. Como aspectos de ruptura (inovação): a presença de instrumentos fiscais e creditícios nas políticas ambientais; a presença de questões sociais nas políticas ambientais; a ampliação de mecanismos de participação e controle social.

#### **4.5 Sobre a Coleta Seletiva**

A Coleta Seletiva de lixo possibilita a separação e destinação apropriada de diversos tipos de resíduos, muitos dos quais altamente tóxicos para o ambiente e para a comunidade de seres vivos (UZUNIAM; BIRNER, 2004).

Sobre a Coleta Seletiva, a Lei nº. 12.305/2010, por meio do art. 3º, inciso V, a define como a “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição”.

A Coleta Seletiva é um dos principais instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos prescritos no capítulo III da referida lei, em que segundo o § 1º do art. 18 os

municípios que a implantarem com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Percebe-se na PNRS um caráter que envolve a vertente tanto ambiental (por prever a gestão “do berço ao túmulo” dos resíduos sólidos), como a vertente econômica (por apresentar condições econômicas que venham a ser viáveis aos diferentes setores) e por último, a vertente social (por relacionar ações que venham a fazer com que as camadas sociais de baixa renda possam ser inclusas no processo de gestão).

Desta forma, um dos principais problemas relacionados à Coleta Seletiva recairia sobre a falta de participação da sociedade em aderir ao projeto, seja no sentido de não selecionar previamente os resíduos domésticos, ou no sentido de não participação, ou seja: o principal problema recairia sobre a não pactuação da política pública, inicialmente sobre a sociedade. Para tentar equacionar este problema, os planos municipais de gestão de resíduos sólidos podem estruturar sistemas de Coleta Seletiva em associação com cooperativas ou outras associações, conforme o inscrito no art. 18.

O estímulo à Coleta Seletiva é facilitado por meio do art. 35, que apresenta as obrigações dos consumidores, quando estabelecido, no município, o sistema de Coleta Seletiva proposto pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, de maneira que impõe aos consumidores a responsabilidade do acondicionamento adequado e diferenciado dos resíduos gerados, assim como a de disponibilizar apropriadamente os resíduos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução. Faculta-se ao poder público a possibilidade de instituir incentivos econômicos aos consumidores que participarem do sistema de coleta seletiva, na forma de lei municipal (BRASIL, 2010a). Aqui a EA é fundamental ao consumidor e à população em geral em relação ao acondicionamento e disposição de RSU, mas também à proposição de novos hábitos de produção e consumo.

A PNRS tem como uma de suas bases o Decreto Feral nº. 5.940/2006, que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis (Art. 1º). Desta forma, a lei procurar trazer à gestão dos RSU, as cooperativas de catadores.

Outro grande problema referente à Coleta Seletiva condiz na atuação do titular dos serviços públicos de limpeza urbana, lembrando que a responsabilidade sobre a gestão dos RSU é dos municípios. De nada adianta os consumidores adotarem práticas de seleção, separação e destinação dos resíduos se o titular dos serviços de limpeza não dispõem de meios

para o correto acondicionamento. Isto somente serve para o descrédito, por parte dos consumidores em continuar adotando práticas de coleta seletiva.

Previendo este problema, o art. 36 da PNRS aponta as responsabilidades do titular dos serviços públicos de limpeza, em que havendo o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, adotar procedimentos para o reaproveitamento de resíduos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; estabelecer um sistema de coleta seletiva; estimular com os agentes econômicos e sociais medidas que visem a viabilidade o retorno ao ciclo produtivo de resíduos reutilizáveis e recicláveis coletados na limpeza urbana; a implantação da compostagem para resíduos orgânicos, entre outras ações (BRASIL, 2010a).

Ainda no art. 36, prevê-se que para o cumprimento destas ações, o titular dos serviços públicos de limpeza terá de dar prioridade à organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação (BRASIL, 2010a). Mais uma vez, percebe-se o caráter de inclusão social na PNRS<sup>199</sup>.

Por fim, no art. 42, que compreende os instrumentos econômicos facilitadores da PNRS, destaca-se que o poder público, por meio da União, dos Estados, do Distrito Federal e os Municípios, poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender prioritariamente, entre as várias iniciativas descritas na Lei, a estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa, assim como as iniciativas de projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida do produto, prioritariamente em parcerias com cooperativas ou outras formas de associações e também às empresas dedicadas à limpeza urbana e atividades a ela relacionadas (BRASIL, 2010a).

Podemos observar que a PNRS procura trazer mecanismos de para à facilitação e manutenção de parcerias que se atentem à pactuação da políticas como um todo.

#### 4.5.1 Dados sobre a coleta seletiva no Brasil, no Rio de Janeiro e exemplos bem sucedidos

De acordo com a PNSB 2008, de 5.564 municípios brasileiros, 994 deles (18%), praticavam a coleta seletiva, por outro lado, em 5.024 municípios, a coleta seletiva não existia oficialmente. As primeiras informações levantadas pela PNSB de 1989, identificaram, naquele ano, a existência de 58 programas de coleta seletiva no País e depois, na PNSB 2000,

---

<sup>199</sup> Ver sobre a mudança na agenda social, já discutida no capítulo III.

no mesmo ano, esse número cresceu para 451 (IBGE, 2010). Outros dados situam que de 5.564 municípios brasileiros, apenas 643 (aproximadamente 12%) destinaram os resíduos às unidades de triagem de resíduos recicláveis.

Conforme a última pesquisa, tal avanço se deu, sobretudo, nas Regiões Sul e Sudeste, onde 46,0% e 32,4%, respectivamente, dos seus municípios informaram programas de coleta seletiva que cobriam todo o município. Na Região Sul, dos programas implementados, 42,1% se concentravam em toda a área urbana da sede do município e 46,0% cobriam todo o município. Na Região Sudeste, 41,9% cobriam toda a área urbana da sede municipal. [...] a PNSB 2008 revelou, ainda, que os municípios com serviço de coleta seletiva separaram, prioritariamente, papel e/ou papelão, plástico, vidro e metal (materiais ferrosos e não ferrosos), sendo os mesmos assim negociados: comerciantes de recicláveis, como principais receptores finais desses materiais, com 53,9%; indústrias recicladoras, 19,4%; entidades beneficentes, 12,1%; e outras entidades, 18,3% (IBGE, 2010, p. 63).

Dos 994 municípios que praticam a coleta seletiva, em 536 deles (aproximadamente 54%), o principal receptor final da coleta seletiva são os comerciantes de materiais recicláveis. Destes mesmos 994 municípios, em 436 deles (44%), aplicação dos recursos provenientes da coleta seletiva é destinada à manutenção do próprio programa. Outros dados apontam que dos 653 municípios brasileiros com manejo de resíduos sólidos com participação de catadores nas ações de coleta seletiva, em 445 deles (68%), a forma de participação é Organizada através de cooperativas ou associações. O PNSB 2008 estima que existam 1.175 cooperativas ou associações ligadas aos 5.564 municípios pesquisados e em 30.390 o número de catadores ligados a cooperativas ou associações (IBGE, 2010).

Por outro lado, dados da ABRELPE (2012), apontam que em 2011, dos 5.565 municípios, 3.263 (58,6%) indicaram a existência de iniciativas de coleta seletiva. Tais números, inclusive os de 2010, podem ser observados nos quadros a seguir.

**Quadro 15. Municípios com Iniciativas de Coleta Seletiva em 2011**

Iniciativas de coleta seletiva em 2011	Norte	Nordeste	Centro-oeste	Sudeste	Sul	Brasil
SIM	209	651	131	1.336	936	3.263
NÃO	240	1.143	335	332	252	2.302
<b>Total</b>	<b>449</b>	<b>1.794</b>	<b>466</b>	<b>1.668</b>	<b>1.188</b>	<b>5.565</b>

Fonte: ABRELPE, 2012.

**Quadro 16. Municípios com Iniciativas de Coleta Seletiva em 2010**

<b>Iniciativas de coleta seletiva em 2010</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Centro-oeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Brasil</b>
SIM	205	624	129	1.326	923	3.207
NÃO	244	1.170	337	342	265	2.358
<b>Total</b>	<b>449</b>	<b>1.794</b>	<b>466</b>	<b>1.668</b>	<b>1.188</b>	<b>5.565</b>

Fonte: ABRELPE, 2012.

Deve-se ter em conta que tais iniciativas não necessariamente refletem iniciativas do Poder Público, mas empreendimentos de comerciantes e/ou organizações sociais. Há uma larga diferença entre os dados apontados pelo IBGE, que indicam a existência formal da coleta seletiva em apenas 994 municípios brasileiros, contra os 3.263 em que há iniciativas de coleta seletiva. A própria ABRELPE destaca tal afirmativa ao situar que

embora a quantidade de municípios com atividades de coleta seletiva seja expressiva, é importante considerar que muitas vezes tais atividades resumem-se na disponibilização de pontos de entrega voluntária à população ou na simples formalização de convênios com cooperativas de catadores para a execução dos serviços (ABRELPE, 2012, p. 37).

O indicativo de que quase 59% dos municípios brasileiros possuem iniciativas de coleta seletiva apontam maior conhecimento do assunto, mas principalmente o reconhecimento da existência dos atores envolvidos no processo de coleta seletiva, principalmente as cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis. Como aponta o PNSB 2008 (IBGE, 2012), dos 5.564 municípios pesquisados, 2.730 (49%) tem conhecimento quanto à atuação de catadores na área urbana, em contraste com os 2.832 (51%), que não têm conhecimento.

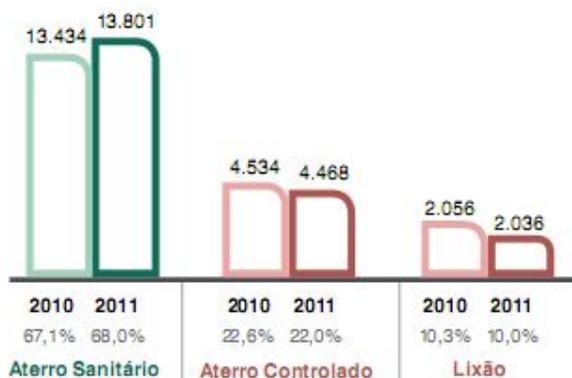
A disparidade se alarga absurdamente quando se tem em questão a atuação destes catadores exatamente nas localidades em que os resíduos coletados pela entidade pública são depositados pela entidade pública responsável. A PNSB 2008 aponta que dos 5.564 municípios pesquisados, 4.074 (aproximadamente 74%) não tem conhecimento quanto à atuação de catadores nas unidades de disposição de resíduos no solo. Tal desconhecimento quanto à situação dos catadores favorece o trabalho escravo e infantil nas localidades. A PNSB 2008 aponta que há, por todo o Brasil, 5.636 catadores na área urbana com até 14 anos de idade e 64.813 com mais de 14 anos de idade (IBGE, 2012).

Especificamente, quanto ao Município do Rio de Janeiro, a PNSB situa que há 22 municípios com serviço de coleta seletiva, 8 deles com abrangência por todo o município. Destes 22 municípios, em 11 deles os comerciantes de materiais recicláveis são os principais receptores final. Em apenas 8 destes 22 municípios, a aplicação dos recursos provenientes da coleta seletiva é destinada à manutenção do programa (IBGE, 2012). Já a ABRELPE (2012) destaca que, na região Sudeste há 1.336 municípios com Iniciativas de Coleta Seletiva na Região Sudeste.

Em 24 municípios do Estado do Rio de Janeiro em que o manejo de resíduos sólidos é realizado com participação de catadores nas ações de coleta seletiva, em 17 (70%), a forma de participação das mesmas ocorre por meio de cooperativas ou associações. Quanto às cooperativas de catadores, em 51% dos 92 municípios do Rio, a entidade pública responsável não tem conhecimento quanto à atuação de catadores na área urbana e em 70% deles, a entidade pública não tem conhecimento quanto à atuação de catadores nas unidades de disposição de resíduos no solo. Tal dado explica o motivo da existência de 1.150 catadores na área urbana com menos de 14 anos de idade e 8.330 com mais de 14 anos de idade (IBGE, 2010).

Dados da ABRELPE situam que foram coletados, em 2011, no Estado do Rio de Janeiro, 20.305t/dia de RSU ou 1,303kg/hab/dia. Especificamente na cidade do Rio de Janeiro, foram coletados 8.263t/dia de RSU ou 1,300 kg/hab/dia. Quanto à destinação final, observe a figura a seguir. A disposição final em Aterros Sanitários constitui a maior parte da forma realizada (68% em 2011), sendo tendência de aumento, pois este mesmo índice foi de 67,1% em 2010. Quanto à disposição em lixões, esta teve uma queda de 10,3% em 2010 para 10,0% em 2011. A disposição em aterros controlados também caiu de 22,6% para 22,0% de 2010 para 2011, o que indica que os RSU passaram a ser dispostos em Aterros Sanitários.

Figura 22. Destinação Final de RSU no Estado do Rio de Janeiro (t/dia).



Fonte: ABRELPE, 2012.

#### 4.5.1.1 A Coleta Seletiva em São Carlos/SP

Os tópicos seguintes têm por objetivo trazer os modelos de coleta seletiva aplicados em localidades que já possuem certa *expertise* no trato da gestão dos RSU. Não temos o objetivo de comparar os modelos de São Carlos e Porto com o modelo do Rio de Janeiro, unicamente pelo fato de que o modelo carioca sequer está em pleno funcionamento. Estes modelos são trazidos a título de relativização das oportunidades que trazem e que possam ser aplicados no Rio de Janeiro. Contudo, as particularidades de cada localidades devem ser consideradas.

Inicialmente, O Programa Municipal de Coleta Seletiva de São Carlos, no Estado de São Paulo, atendia 12 bairros do município: Jardim Cardinali, Rua Américo Alves Margarido, Jardim Acapulco, Planalto Paraíso, Jardim Alvorada, Vila Monteiro, Centreville, Jardim Ricetti, Vila Marcelino, Vila Lutfalla, Lagoa Serena e Parque Faber. Posteriormente, com a expansão do programa, o número de bairros atendidos chegou a 60 (SÃO CARLOS, 2012).

Os coletores passam uma vez por semana em cada residência para recolher os resíduos Recicláveis. A vantagem neste caso, é de trazer comodidade ao morador, que não precisa sair de sua residência para a entrega dos resíduos. Três cooperativas são parceiras do programa. No site da prefeitura de São Carlos, consta que

Além dos ganhos ambientais, a Coleta Seletiva evita que os resíduos recicláveis sejam depositados todos os meses no aterro sanitário e também gera renda para os trabalhadores organizados em três cooperativas: ECOATIVA, COOPERVIDA e COOLETIVA. Cada cooperativa tem uma Central de Triagem e um caminhão (SÃO CARLOS, 2012: s/p).

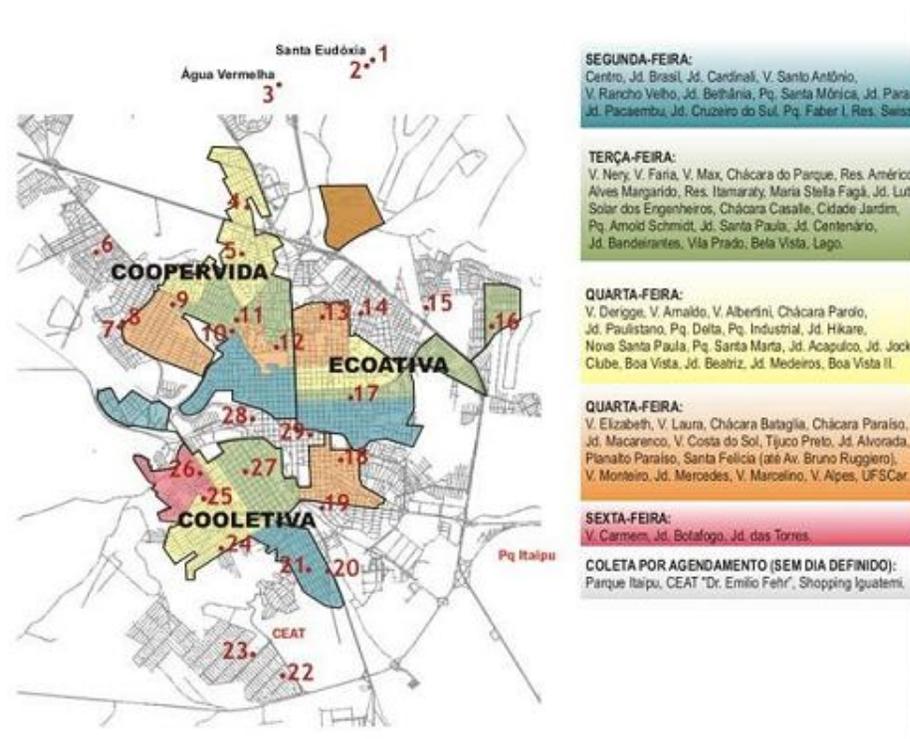
O programa estimula a entrega de materiais que possam ser separados à reciclagem a exemplo de papéis (jornais, revistas, caixas de papelão, papel branco ou colorido, caixinhas tipo longa vida), plásticos (garrafas PET, embalagens de produtos de limpeza, sacos e sacolas plásticas, potes de margarina, iogurte, requeijão e outros recipientes), vidros (garrafas, copos, potes e frascos), metais (latas de alumínio, latas de molho de tomate, conservas e óleo, latas de tinta, sucata de ferro) e óleo de cozinha usado<sup>200</sup>. O programa não aceita compostáveis (restos de comida, cascas de ovos, frutas, legumes, folhas e galhos), resíduos perigosos (pilhas, baterias, lâmpadas, embalagens de produtos tóxicos), entre outros materiais, a exemplo de embalagens de bolachas e salgadinhos, papel de bala, bandejinhas de isopor, papéis carbono, de fax e celofane, vidros planos, acrílico, madeira, espuma e couro (SÃO CARLOS, 2012: s/p).

Na figura a seguir, estão as regiões da cidade atendidas pela Coleta Seletiva porta-a-porta realizada pelas três cooperativas nos dias indicados, e também os Pontos de Entrega Voluntária de materiais recicláveis (em vermelho).

---

<sup>200</sup> A cidade de São Carlos gera cerca de 60.000 litros de óleo vegetal usado por mês. A reciclagem deste óleo evita a contaminação de milhões de litros de água todos os dias e pode ser usado na fabricação de sabão e biodiesel, entre outras aplicações. A lei municipal de São Carlos nº. 14.171, de 9 de agosto de 2007, institui o "Programa para a destinação de óleo vegetal ou gordura", cujo objetivo é "diminuir ao máximo o lançamento de óleo vegetal nos encanamentos que ligam a rede coletora de esgoto, fossa séptica ou qualquer outro equivalente no município de São Carlos, em conformidade com o artigo 255 da Constituição Federal" (PREFEITURA SÃO CARLOS, 2012: s/p).

**Figura 23. Regiões da cidade atendidas pela Coleta Seletiva porta-a-porta na cidade de São Carlos/SP**



Fonte: PREFEITURA SÃO CARLOS, 2012.

Em contato com a prefeitura de São Carlos<sup>201</sup>, a Sra. Adriana Gonçalves Ferreira, Engenheira Ambiental e Coordenadora de Meio Ambiente, destaca os números referentes à cooperativa Coopervida.

A Coopervida, em 2010, coletou 986.666kg de materiais, gerando recursos no montante de R\$434.849,55. O material mais coletado foi Papel Canelado/ondulado (255.078kg), seguido do Vidro (117.718kg), do Papel Misto (100.187kg) e do Papel Branco (90.540kg). Cada um desses materiais gerou respectivamente R\$91.212,30, R\$20.141,22, R\$10.058,32 e R\$28.593,10. A percentagem entre quantidade vendida/quantidade coletada alcançou 70%. O número médio de trabalhadores envolvidos esteve em torno de 495. A renda média dos mesmos girou em R\$ 878,48.

Em 2011 a Coopervida coletou 1.083.656kg de materiais, gerando recursos no montante de R\$614.517,50. O material mais coletado foi Papel Canelado/ondulado (276.095kg), o Papel Misto (156.377kg), seguido do Vidro (127.569kg) e do Papel Branco (111.522kg). Cada um desses materiais gerou respectivamente R\$73.708,00, R\$14.676,25, R\$23.103,30 e R\$34.792,70. A percentagem entre quantidade vendida / quantidade coletada

<sup>201</sup> Ver mensagem n°. 1 contida no ANEXO B.

alcançou 69%. O número médio de trabalhadores envolvidos aumentou para 706. A renda média dos mesmos girou em R\$768,02.

A renda média na passagem de 2010 para 2011 na Coopervida caiu. Tem-se de levar em consideração que o valor, em reais, do Papel Canelado/ondulado decresceu, ainda que com maior coleta do material; outros materiais foram coletados, gerando maior volume de recursos (casos do papel branco e misto). Por outro lado, o número de trabalhadores envolvidos quase dobrou, inicialmente em 495, passando para 706. Desta forma, podemos situar que houve uma distribuição ampla dos recursos gerados.

O modelo de São Carlos é interessante pela sua contribuição à organização das cooperativas e pela estruturação da coleta seletiva em dias e horários programados. Observando o Rio de Janeiro, esta seria uma possibilidade de “copiar” do modelo paulista. No caso carioca, ainda há incipiência no que se refere à estruturação de dias e horários em todos os bairros da cidade.

#### 4.5.1.2 A Coleta Seletiva em Porto Alegre/RS

Segundo Jairo Armando dos Santos<sup>202</sup>, Diretor da Divisão de Projetos Sociais, do Departamento Municipal de Limpeza Urbana da prefeitura de Porto Alegre/RS, o Programa de Coleta Seletiva em Porto Alegre completou 22 anos no dia 7 de julho de 2012. Desde o início do projeto há um programa de divulgação e educação, com distribuição de folhetos, difusão de mensagens em eventos em comunidades, atingindo um público diversificado. Em paralelo, foi desenvolvido um programa direcionado especialmente às escolas, empresas, hospitais e órgãos públicos. Há também cursos destinados a professores e líderes Comunitários.

O DMLU, em julho de 1990, escolheu o bairro Bom Fim para implantar o serviço de coleta seletiva. Inicialmente, a comunidade foi estimulada a separar o lixo doméstico, entre eles o lixo orgânico (continuando disposto à coleta tradicional) e o lixo seco (sendo recolhido uma vez por semana). Em 2009, o DMLU renovou a estrutura da Coleta Seletiva de Porto Alegre, terceirizando a totalidade do serviço e ampliando o recolhimento de lixo seco para duas vezes por semana em toda a cidade. Hoje a coleta seletiva atende 100% da cidade duas vezes por semana.

---

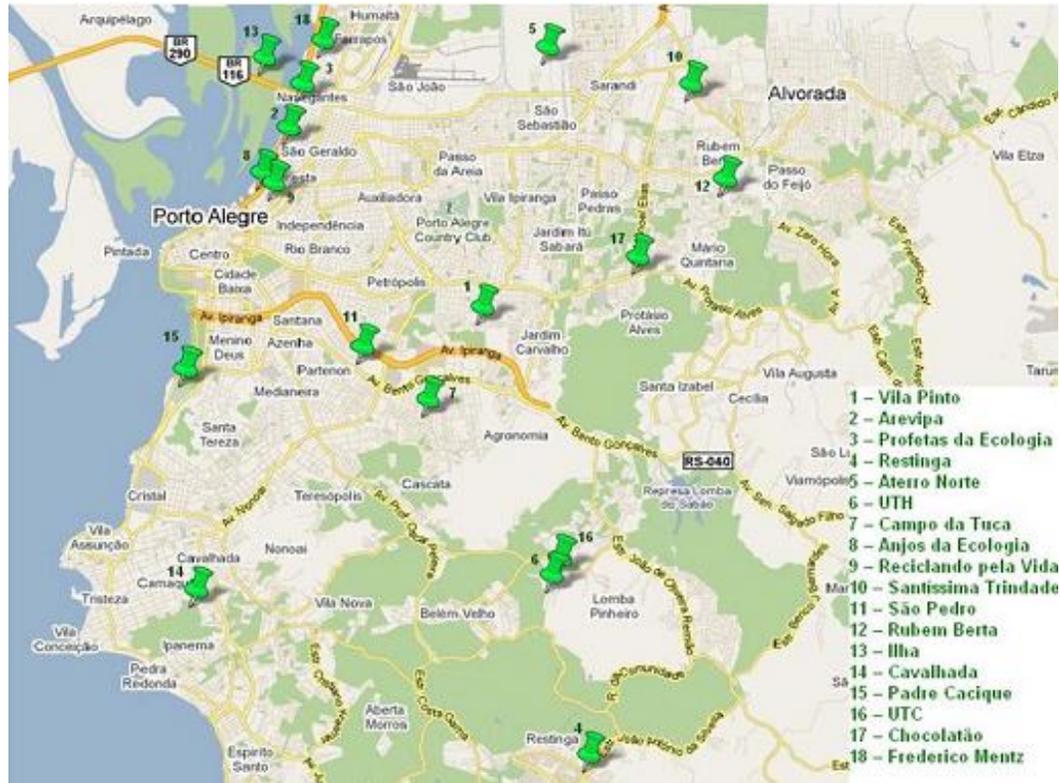
<sup>202</sup> Ver mensagem nº. 2 contido no ANEXO B.

Posteriormente, houve reforço na estrutura das Unidades de Triagem – UT, que hoje são 18 e tem como função o encaminhamento do lixo seco às indústrias de reaproveitamento e reciclagem, com vistas à geração de mais empregos renda para os trabalhadores do setor.

Cada Unidade de Triagem é montada pela Prefeitura em um galpão com toda a estrutura: cestos coletores, recipientes para a triagem do lixo, esteiras, balanças e prensas. Algumas têm cozinha comunitária e horta. Há outras até com salas de informática. O DMLU, no processo de formação das Associações, procura qualificar seus integrantes, através de cursos profissionalizantes. Quando chega às Unidades de Triagem, o material coletado passa por processo de triagem, acondicionamento, prensagem e armazenamento, para depois ser encaminhado às indústrias recicladoras por meio de venda direta ou via intermediários. Ao todo, cerca de 850 pessoas (cerca de 82% são mulheres) estão envolvidas na atividade. O DMLU faz o acompanhamento constante de cada uma destas unidades, prestando assistência em sua capacitação e organização. O rendimento de cada trabalhador é a média de um salário mínimo, com vistas a melhorar na medida em que a quantidade de material recuperado aumente e este seja vendido diretamente às indústrias.

O DMLU fornece a matéria prima (resíduos da Coleta Seletiva) e mais R\$ 2.500,00 mensais para as despesas de manutenção, como luz, água, equipamentos individuais de segurança, etc. Mensalmente, o DMLU recebe a prestação de contas dessa verba, que só pode ser usado para o pagamento do custeio da instalação e compra de Equipamentos de Proteção Individual. A administração do grupo (número de pessoas e divisão da renda) e a comercialização com a indústria são feitas de maneira autônoma pelos trabalhadores que dividem o resultado da produção entre eles.

**Figura 24. Regiões da cidade atendidas pela Coleta Seletiva porta-a-porta na cidade de São Carlos/SP**



Fonte: PREFEITURA PORTO ALEGRE, 2012.

Na figura seguinte, tem-se o Aterro Sanitário da central de Resíduos do Recreio (ASCRR), que foi implantado no município de Minas do Leão e ocupa uma área de 25,35ha com capacidade de aporte de 33.000t/mês.

**Figura 25. Imagem de satélite do Aterro da Central de Resíduos do Recreio, em Porto Alegre/RS**



Fonte: PREFEITURA PORTO ALEGRE, 2012.

O que modelo gaúcho pode trazer de contribuição ao modelo carioca está no fato da estruturação das cooperativas. Estas recebem apoio da prefeitura e possuem estruturação. Destaque para o fato de que o modelo carioca também se pauta pelas estações de triagem, sendo que no modelo carioca, são CTRs em grande escala e no modelo gaúcho, estas são em menor escala produtiva.

#### 4.5.1.3 A Coleta Seletiva no Rio de Janeiro/RJ e legislação aplicada

No município do Rio de Janeiro, a exigência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), surge com a sanção da Lei Municipal nº. 4.969/2008, que dispõe sobre objetivos, instrumentos, princípios e diretrizes para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (GIRS) no âmbito do município, a qual, por meio do Art. 6º estabelece que cabe ao Município elaborar o seu Plano de Gestão. Tal plano, deve ainda cumprir a exigência adicional do Decreto Municipal nº. 31.416/2009 e inserir metas de redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Há ainda, a Lei Municipal nº. 5.248/2011 que, por meio do Art. 6º estabelece as metas de redução de emissões do antrópicas de GEE para o Município<sup>203</sup>. O próprio PMGIRS do Município do Rio de Janeiro correlaciona GEE e RSU.

<sup>203</sup> Redução de 8% para o ano de 2012; 16% para 2016; e 20% para 2020.

Após a edição da Lei 12.305/10, junto ao Decreto Federal 7.404/10, reforçou-se a exigência de elaboração dos Planos pelos municípios como condição ao acesso a recursos federais, por meio de incentivos e financiamentos. Junto à esta Lei, e À Lei municipal de GIRS, passou-se a exigir dos geradores de determinados resíduos, a elaboração de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que atenderá ao disposto pelo PGIRS do município, sem prejuízo das normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA, do SNVS e do Suasa.

De acordo com o PMGIRS do Rio de Janeiro, o Art. 6º, inciso V e VII, da Lei Municipal 4.969/2008 combinado ao Art. 20º da PNRS, estão sujeitos à elaboração do PGRS, os geradores dos resíduos sólidos especificados a seguir, incluindo os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviço:

- Resíduos dos serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais;
- Resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- Resíduos de Serviços de Saúde – RSS: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS;
- Resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;
- Resíduos perigosos e não perigosos cujo volume de geração seja superior a 120 litros/dia, ou outro limite que venha a ser fixado pelo poder público municipal;
- Resíduos da Construção Civil – RCC, nos termos do Decreto Municipal nº. 27.078/2006 ou de normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA;
- Resíduos de serviços de transporte: portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodovias, ferrovias e passagem de fronteira, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e, se couber, do SNVS;
- Resíduos agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do SISNAMA, do SNVS ou do Suasa.

Segundo a Coordenação de Resíduos Sólidos (CRS), da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (SEA), a política estadual, em consonância com a Política

Nacional de Resíduos Sólidos, promulgada em 2010, busca alcançar, desde 2007, o objetivo de erradicar os lixões existentes em vários municípios. A proposta de ações de apoio a soluções intermunicipais vem da necessidade de geração de locais adequados para o tratamento e destinação dos resíduos que sejam economicamente viáveis para as prefeituras.

No que consta no site da SEA, a situação da destinação dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro encontra-se no quadro a seguir:

**Quadro 17. Situação da destinação dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro**

SITUAÇÃO			META PARA 2014	DEMANDA
2007	2010	2012		
15.320.475 Habitantes	16.010.429 Habitantes	16.410.500 Habitantes	Projeção: 16.495.923 HAB	
76 municípios destinam em lixões; 4 municípios destinam em aterros sanitários; 12 municípios destinam em locais remediados e controlados;	49 municípios destinam em lixões; 25 municípios destinam em aterros sanitários/CTR's; 18 municípios destinam em locais remediados e controlados;	27 municípios destinam em lixões; 50 municípios destinam em aterros sanitários/CTR's; 15 municípios destinam em locais remediados e controlados;	86 municípios destinam em aterros sanitários/CTR's; 06 municípios destinam em aterros sanitários/CTR's; 06 municípios em projetos de Gestão Pública	Investimentos para expandir a implantação de CTR's (Centros de Tratamento de Resíduos); Incentivos à participação de empresas (PPP).
Total de Resíduos produzidos: 13.738 t/dia 41% em lixões; 09% em locais sanitários; 36% em locais controlados.	Total de Resíduos produzidos: 15.760 t/dia 13% em lixões; 22% em locais sanitários; 50% em locais controlados. 02 lixões remediados 18 lixões clandestinos fechados	Total de Resíduos produzidos: 16.154 t/dia 10% em lixões; 64% em locais sanitários; 26% em locais controlados. 06 lixões remediados 49 lixões clandestinos fechados	Projeção da produção de resíduos: 16.330 t/dia 00% em lixões; 15% em locais sanitários; 15% em locais controlados. 02 lixões remediados Atendimento das metas olímpicas (resíduos)	Aumentar a participação do setor da reciclagem; Gerar atrativos para a formalização de alguns setores; Aumentar ação focalizadora.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2012<sup>204</sup>.

Foi elaborado, em 2008, o Plano Diretor de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Pegirs), cujo principal objetivo é diminuir o volume de lixo a ser disposto em aterros sanitários, aumentando assim a vida útil dos mesmos, além de gerar trabalho e renda para catadores de materiais recicláveis.

<sup>204</sup> Ver em <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=498648>>. Acesso em 16 de dezembro de 2012.

As instituições responsáveis por sua implantação e execução são a SEA e o Inea, que têm o desafio de articular prefeituras para que se associem em consórcios intermunicipais<sup>205</sup>, contornando diferenças sociopolíticas em busca de resultados integradores na gestão de resíduos sólidos, e principalmente, da implantação da coleta seletiva solidária no Estado.

Segundo consta no PMGIRS do Rio de Janeiro, a coleta seletiva de materiais recicláveis, realizada porta a porta nos principais logradouros de 41 dos 160 bairros do Município, permite que 200 t/dia<sup>206</sup> sejam encaminhadas às esteiras de catação da Usina de Reciclagem do Caju, onde trabalham 110 cooperados, recuperando cerca de 20 t/dia de recicláveis. Ainda segundo o documento, “a quantidade de recicláveis recuperada pelo sistema de coleta seletiva e pelas cooperativas de catadores atingiu 7.797 toneladas em todo o ano de 2011. Isto equivale a apenas 4 g por pessoa por dia” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 33).

Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em seu Diagnóstico sobre Resíduos Sólidos de 2010, destaca que do total dos 4.176.978t de resíduos coletados (já somados os 1.989.902t de resíduos domiciliares) em 2010, 1.295,8t foram coletados por catadores de materiais recicláveis apoiados pela prefeitura. (SNIS, 2012).

Quanto à coleta seletiva, foram coletados, em 2010, 9.451,9t, sendo que 8.156,1t coletados pela prefeitura e 1.295,8t coletados por catadores. Ainda segundo o SNIS, existem, no município do Rio de Janeiro, 13 entidades com aproximadamente 563 pessoas envolvidas na coleta seletiva. A taxa de recuperação é baixíssima: 0,36%, ou seja, menos de 1% dos resíduos coletados em 2010 foi recuperado.

A prefeitura do Rio pretende ampliar a coleta seletiva por meio do Programa de Ampliação da Coleta Seletiva da Cidade, que objetiva estender os serviços a todos os 160 bairros da cidade, “promovendo a inclusão social e produtiva de até 1.500 catadores de materiais recicláveis e garantindo o reaproveitamento de 5% dos materiais potencialmente recicláveis presentes no lixo domiciliar”. Foi assinado um contrato, em dezembro de 2010, entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) envolvendo recursos da ordem R\$52 milhões. A coleta dos materiais recicláveis das residências “será realizada duas vezes por semana, ‘in door’, de forma a impedir o acesso da população de rua aos materiais segregados pela população”. O Programa

---

<sup>205</sup> Existem 59 consórcios públicos no Brasil destinados aos Resíduos Sólidos, a maioria distribuídos entre os Estados do Ceará, Rio Grande do Sul e São Paulo. Não há consórcios do Rio de Janeiro cadastrados no site da Secretaria de Relações Institucionais. Ver a lista de consórcios em [http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/LinksDeConsortorios/ANEXO-II\\_Rel\\_Cons-BRASIL.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/LinksDeConsortorios/ANEXO-II_Rel_Cons-BRASIL.pdf). Ver também a mensagem nº. 5 referente a contato com Saburo Takahashi, Gerente de Projeto do Ministério do Meio Ambiente no Anexo B.

<sup>206</sup> O Estado do Rio de Janeiro produz aproximadamente 12.000 toneladas de lixo por dia. Deste total, estima-se que quase 80% vão parar em lixões sem qualquer tipo de tratamento. Fonte: RIO DE JANEIRO, 2012.

envolve a construção de ao todo seis Centrais de Triagem, “três com capacidade de processar 30 t/dia, absorvendo a mão de obra de até 300 catadores, localizadas nos bairros do Centro, Bangu e Campo Grande. As três restantes serão 33 implantadas nos bairros da Penha, Irajá e Vargem Pequena e processarão 20 t/dia, atendendo cada uma até 200 catadores” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 33-34). Veja na figura a seguir a proposta de instalação dos Centrais de Triagem.

**Figura 26. Futuras Centrais de Triagem a serem criadas**



Fonte: PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2012.

Em contato com a central de atendimento do BNDES<sup>207</sup>, esta informa que o Contrato de Concessão de Colaboração Financeira Não Reembolsável nº. 10.2.2030.1, de 30/12/2010, prevê investimentos de R\$ 28,3 milhões do Município do Rio de Janeiro e R\$ 22,2 milhões do BNDES, contemplando, dentre outras, as seguintes ações para a ampliação do Programa de Coleta Seletiva do Município do Rio de Janeiro:

1. Ampliação da coleta seletiva no Município e entrega dos recicláveis aos catadores;
2. Implantação de seis centrais de triagem (galpões para o recebimento, triagem e enfardamento de recicláveis), que serão posteriormente cedidas às cooperativas de catadores selecionadas, com possibilidade de incluir mais de mil catadores;
3. Capacitação, assessoria de gestão e formação de redes de comercialização voltados aos catadores;

<sup>207</sup> Ver mensagem nº. 3 contida no ANEXO B.

4. Aquisição de máquinas, equipamentos, veículos, móveis e utensílios, destinado à melhoria da estrutura produtiva e de comercialização das cooperativas de catadores participantes do projeto.

Em relação ao quantitativo de cooperativas que serão atendidas pelo projeto, o Município do Rio de Janeiro identificou que existem no Município aproximadamente 25 grupos de catadores (cooperativas, associações e grupos semiorganizados), sendo eles os potenciais beneficiários desse projeto.

O Programa de Coleta Seletiva Solidária da Prefeitura, criado pelo Decreto Municipal nº. 30.624/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009), em cumprimento ao Decreto Federal nº. 5940/2006, destina materiais recicláveis, separados nas unidades da administração municipal, a cooperativas e a associações de catadores, com perspectivas de ampliação da mesma, com a ampliação desta prática nos demais órgãos municipais.

O Programa de Ampliação da Coleta Seletiva que se encontra em implantação, fruto de parceria entre a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e o BNDES, contou desde o início de seu desenvolvimento com ampla participação de catadores, representantes de cooperativas e de associações de catadores, e respectivas lideranças, que puderam opinar através de um canal de comunicação estabelecido pelo Município e pela área de inclusão social do BNDES. Os catadores participaram de várias reuniões e encontros onde foram discutidos os diferentes subprojetos do programa, como: o projeto das Centrais de Triagem, os equipamentos a serem utilizados nas Centrais, os caminhões a serem usados na coleta seletiva residencial de forma a garantir a qualidade dos materiais, o projeto de identidade visual, entre outras atividades, de forma a mantê-los informados e integrados na implantação do projeto (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 37).

Junto ao decreto municipal está o Decreto nº. 40.645/07 de 08 de março de 2007 do Estado do Rio de Janeiro que, nos moldes do Decreto Federal nº. 5.940/2006 institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis (RIO DE JANEIRO, 2007). Nota-se o caráter incremental e texto idêntico dos três decretos.

Há de se contar também, com a Lei nº. 3755/2002 do Estado do Rio de Janeiro, a Lei La Provita, que autoriza o Poder Executivo a financiar e/ou subsidiar a formação de cooperativas com a finalidade de coletar materiais inorgânicos passíveis de reciclagem. Por meio do Art. 2º o Poder Executivo poderá oferecer aos interessados em sua formação o fornecimento de todos os equipamentos necessários à execução dos seus objetivos e pelo Art. 4º, para a constituição das cooperativas de que trata a esta Lei, serão gratuitos os atos de

registro na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, podendo o Poder Executivo estender a gratuidade a outros atos (RIO DE JANEIRO, 2002).

Por fim, destaca-se a Lei nº. 4.191/2003, que dispõe sobre a política de resíduos sólidos do Estado do Rio de Janeiro. A lei visa, segundo o seu Art. 1º, estabelecer princípios, procedimentos, normas e critérios referentes à geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, visando controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais. Uma medida regulatória, é apresentada no art. 7º, o qual conta que as atividades geradoras de quaisquer tipos de resíduos sólidos ficam obrigadas a cadastrarem-se junto ao órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental, para fins de controle e inventário dos resíduos sólidos gerados no Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2003). Os instrumentos e objetivos são muito semelhantes à PNRS. Por outro lado, a lei do Rio, apresenta um caráter mais incisivo quanto comparada à PNRS, pelo fato de a União ter de legislar normas gerais, diferentemente dos Estados que podem legislar mais especificamente.

O PMGIRS aponta que no programa está prevista “extensa capacitação dos catadores para a autogestão das Centrais de Triagem, incluindo a gestão financeira e contábil, segurança do trabalho e patrimonial, saúde ocupacional e ambiental, mercado de materiais recicláveis e comercialização em rede, dentre outras” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 37).

Atualmente, o município do Rio faz apenas 1% de coleta seletiva na cidade. A Coleta Seletiva é coordenada pela Comlurb e pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAC), fazendo parte do Plano Estratégico do município (2012-2014). No âmbito Estadual, a Coleta Seletiva é coordenada pela SEA e INEA.

O sistema de coleta seletiva na cidade vem sofrendo pressão a partir da promulgação da PNRS, uma vez que pelo Art. 54º a disposição final ambientalmente adequada passará a ser obrigatória, sujeita a responsabilidades nos âmbitos administrativo, civil penal.

A coleta seletiva tem seu início a partir da separação prévia, na fonte geradora de resíduos, de materiais passíveis a serem recuperados ou não, geralmente separados em materiais recicláveis ou materiais orgânicos. Quando separados, os materiais orgânicos são recolhidos pela Comlurb, que os deposita nos CTRs de Gericinó e Seropédica.

Quando aos materiais recicláveis, estes, separados na fonte geradora, podem ser coletados em quatro possibilidades:

1. Pelas Cooperativas de Catadores (ex: órgãos públicos do Estado e Município, em atendimento aos Decretos Estadual nº. 40.645/07 e Municipal 30.624/09, que Institui a separação dos resíduos recicláveis

descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis);

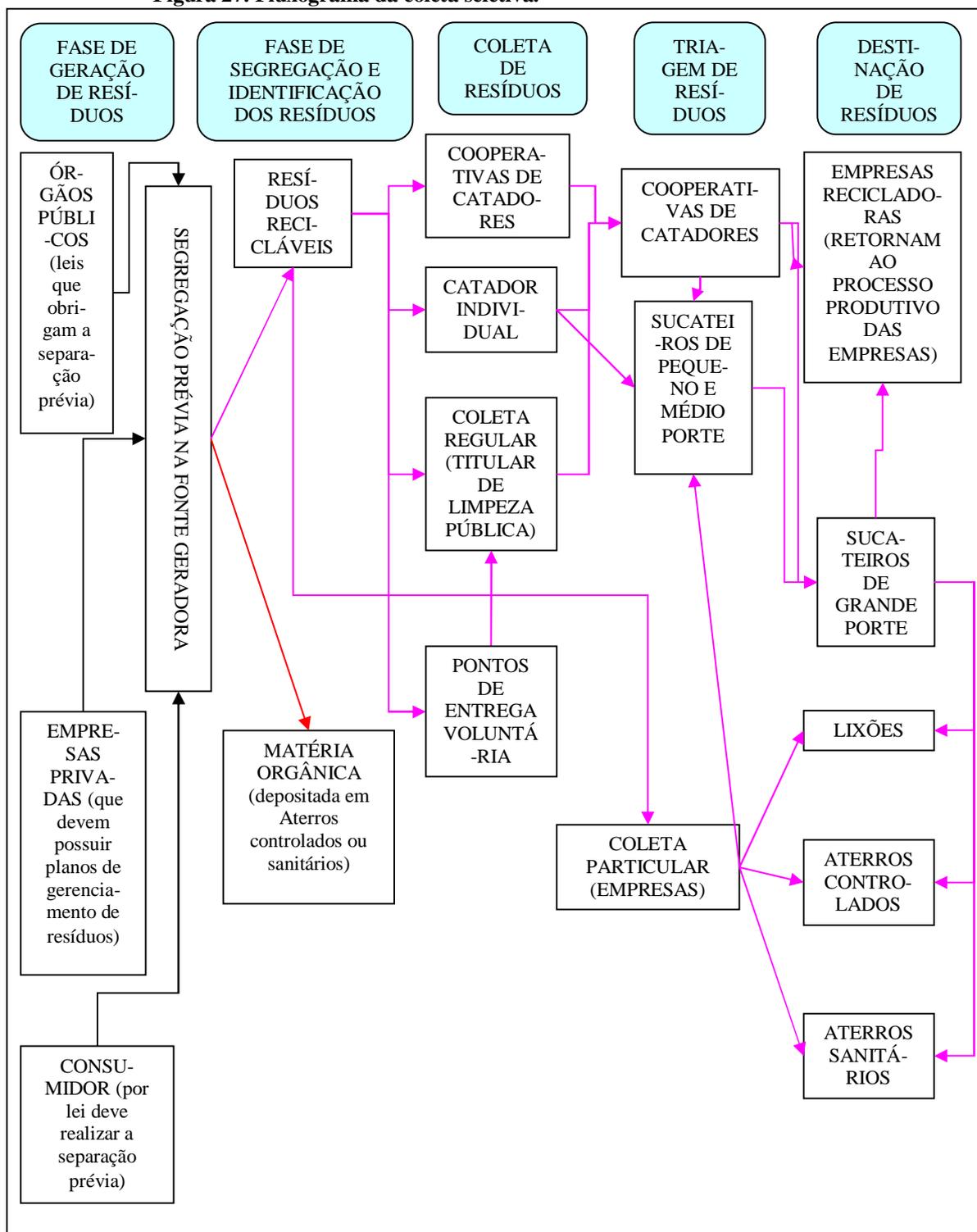
2. Pelo Catador Individual, quando o material reciclável está exposto nas ruas à espera de catação;
3. Pelo titular dos serviços de limpeza pública (no caso a Comlurb, no município do Rio);
4. Por empresas privadas especializadas em coleta de resíduos;
5. Em Pontos de Entrega Voluntária (PEV), onde são coletados pelo titular de serviços de limpeza pública.

A Comlurb, ao coletar resíduos recicláveis (seja pela coleta porta a porta ou por PEV), os disponibiliza às Cooperativas de Catadores registradas pela instituição. Alguns catadores individuais vendem seus resíduos para as Cooperativas, assim como para Sucateiros de pequeno e médio porte. As empresas especializadas vendem os materiais recicláveis para sucateiros de médio e grande porte.

A fase de triagem de resíduos é realizada geralmente pelas Cooperativas de Catadores e por Sucateiros de pequeno e médio porte. Os grandes sucateiros preferem apenas acondicionar e revender resíduos às empresas recicladoras. A primeira comercialização dos materiais ocorre quando as Cooperativas vendem seus resíduos devidamente segregados aos sucateiros de grande porte, ou quando organizadas em Federações, vendem às empresas recicladoras. A primeira comercialização também ocorre quando o pequeno e médio sucateiros vendem seu resíduo ao grande sucateiro. A segunda comercialização ocorre quando os grandes sucateiros vendem os materiais às empresas recicladoras.

Existem três possibilidades de destinação final: Lixão, Aterro Controlado e Aterro Sanitário. Alguns materiais podem não ser aproveitados pela cadeia recicladora e serem vendidos às empresas que controlam os lixões e aterros. O esquema completo pode ser observado na figura a seguir.

Figura 27. Fluxograma da coleta seletiva.



Fonte: elaboração do Autor

A Coleta Seletiva no Rio de Janeiro sofre influência de vários atores, entre eles a COMLURB, SEA, INEA, MMA, as Cooperativas de Catadores, os Catadores Individuais, as empresas privadas e órgãos públicos geradores de resíduos sólidos, as empresas especializadas em coleta de resíduos, assim como de diversas instituições da sociedade civil organizada.

Um ator fundamental que está atravessando o sistema de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro é o Ministério Público do Estado (MPERJ). Ao Ministério Público (MP) é atribuída a titularidade da ação penal pública e a função de promover o inquérito civil e ação civil pública para a proteção ao meio ambiente. O MP é um dos personagens centrais na tutela ambiental, seja integrando e promovendo a interlocução com os atores sociais, econômicos e o Poder Público, seja chamando os poluidores à responsabilidade.

No contexto da coleta seletiva, considerando a exigência legal da constituição de um sistema de coleta seletiva (destacado no PMGIRS), o MPERJ vem atuando nesse ordenamento. O MPERJ ingressou com uma Ação Civil Pública no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), sob o número 0375356-37.2011.8.19.0001 em 21 de outubro de 2011 contra a COMLURB e o Município do Rio de Janeiro (MRJ).

O MPERJ alega que após vistorias, com o intuito de averiguar denúncia, constatou que a primeira Ré, COMLURB, não adota e não pretende adotar o código de cores nos contêineres e lixeiras públicas destinados à coleta seletiva, descumprindo a Resolução Conama nº. 275/2001, que trata sobre a diferença de cores em lixeiras destinadas à coleta seletiva, entre outros itens. O MPERJ também acusa a segunda Ré, o MRJ, em seu poder de política de fiscalizar sua empresa pública delegatária do serviço de coleta de lixo.

Em decisão datada de 8 de novembro de 2011, a Juíza da 4ª Vara de Fazenda Pública, Maria Paula Gouvêa Galhardo, deferiu o pedido de liminar a favor do MPERJ, determinando à Ré COMLURB que instalasse, no prazo de 6 meses, contêineres e lixeiras públicas de acordo com a Resolução Conama destacada, em especial nas vias públicas de grande circulação de pessoas e parques. A Juíza ainda aponta a inexistência de efetiva estrutura de coleta seletiva de lixo na cidade; que a adoção da Resolução Conama representaria a tradução de uma população civilizada e minimamente atenta ao meio ambiente; e que a escusa de escassez de verba é insustentável frente à economia de lixo que se produziria a partir da adoção da Resolução e da conscientização ambiental. Após a COMLURB e o MRJ recorrerem, a Juíza, em sua decisão<sup>208</sup>, traz argumentos mais contundentes, mantendo a

---

<sup>208</sup> Ver ANEXO C, documento 1.

obrigatoriedade da decisão anterior, acrescida da responsabilidade da manutenção da logística voltada à coleta seletiva.

Em seguida à decisão, a COMLURB, ingressa na 20ª Câmara Cível, o Agravo de Instrumento nº. 0065589-51.2011.8.19.0003 contra o MPERJ. A Relatora, Desembargadora Myriam Medeiros da Fonseca Costa, em sua decisão<sup>209</sup>, entende que “há falta de uma efetiva estrutura de coleta seletiva de lixo na cidade do Rio de Janeiro”, sendo que “apenas 0,7% dos resíduos são coletados de forma seletiva” e apenas “2,7% dos caminhões são utilizados na coleta de resíduos domésticos”. Ao contrário do exposto pelo MPERJ, a desembargadora entende que algum esforço está sendo feito pelo Poder Público “no sentido de dar cumprimento à referida política de resíduos sólidos [lei nº. 12.305/2010]” (ANEXO C, p. 2).

A desembargadora ainda ressalta o papel dos cidadãos, a cultura, o consumo, e a Educação, ao salientar que “aliada à inação das autoridades, não é menos verdade que a população da cidade do Rio de Janeiro é conhecida, também, pela falta de educação, especialmente no trato do lixo” (ANEXO C, p. 3). Por fim, a relatora conclui que a coleta seletiva de lixo é “indicativo de uma sociedade evoluída e educada”, e que “há outras demandas que reclamam atuação urgente do Poder Público”, afastando o risco de lesão grave e de difícil reparação, dando provimento ao recurso impetrado pela COMLURB, cassando a liminar da 4ª Vara de Fazenda Pública, e desobrigando a implementação da Resolução Conama nº. 275/2001.

Os trechos acima destacam a atuação do Poder Judiciário em relação à Coleta Seletiva. O Poder Executivo, por meio do MMA, MDS e CIISC, em nível federal e INEA, SEA, em nível estadual e COMLURB e SMAC em nível municipal também interferem na política. Vale destacar outros órgãos que também interferem como a CEF, o BNDES e o BB que criaram linhas de financiamento e vem apoiando na estruturação de cooperativas e prefeituras brasileiras.

Outros atores a serem destacados, no âmbito acadêmico estão: a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) que possui um sistema de coleta seletiva (coordenado pela Faculdade de Engenharia – FEN) e que assessoria o INEA e a SEA na capacitação de Cooperativas de Catadores; a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que possui uma incubadora tecnológica voltada às cooperativas; e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)<sup>210</sup> que vem estruturando a Coleta seletiva em seus diversos campos.

---

<sup>209</sup> Ver ANEXO C, documento 2.

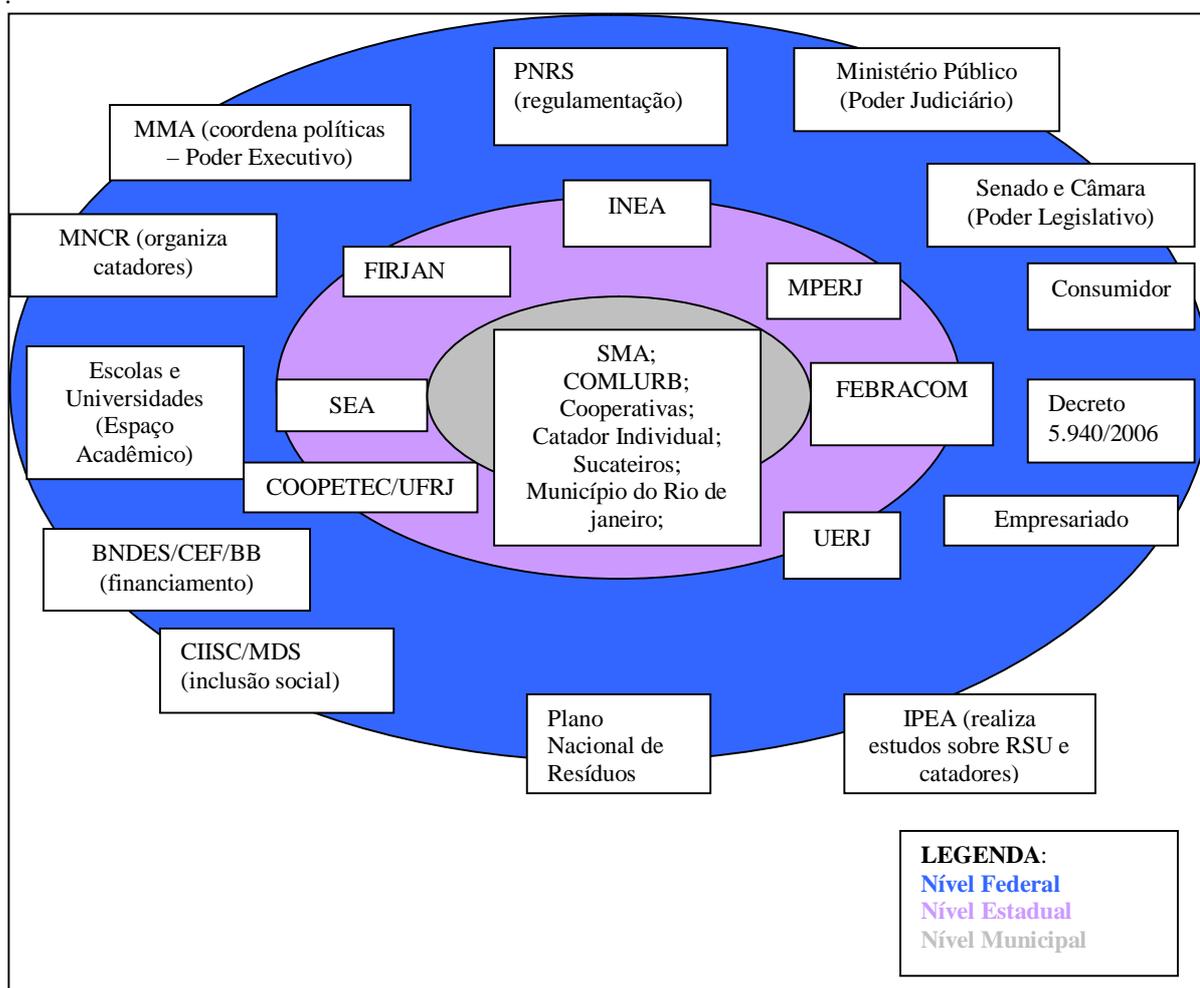
<sup>210</sup> A Unirio possui a Comissão Central de Coleta Seletiva Solidária (3C2S), coordenada pela Profª. Dr. Heloisa Helena Borges do Centro de Tecnologia e Ciências Exatas (CCET).

Outros atores relevantes a serem considerados e que vêm afetando direta ou indiretamente a coleta seletiva no município do Rio de Janeiro estão:

- A Federação das Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis (FEBRACOM) – que tem como objetivo a integração, orientação e coordenação das atividades das sociedades cooperativas singulares federadas, representando-as nas operações e empreendimentos que transcendam a sua capacidade ou conveniência de atuação, cooperando na organização e implementação de projetos e promovendo o intercâmbio de serviços e informações. A FEBRACOM foi constituída para fortalecer o movimento cooperativista por entender que este sistema possui nítido potencial de inclusão social;
- O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) – movimento social que vem organizando os catadores e catadoras de materiais recicláveis pelo Brasil. Tem como missão contribuir para a construção de sociedades justas e sustentáveis a partir da organização social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis e suas famílias;
- A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) – que oferece às empresas acesso a informação especializada e assessoria técnica na área de meio ambiente, atuando na promoção de um ambiente regulatório favorável, representando e defendendo os interesses das empresas fluminenses nas questões de meio ambiente. Entre os seus projetos tem-se a Bolsa de Resíduos, uma ferramenta de gestão de resíduos criada para as empresas, estimulando a troca de resíduos que são matéria-prima para outras indústrias.

Diversos atores públicos e privados atuam no sistema de coleta seletiva, em conjunto, ou desenvolvendo ações individuais. No entanto, podemos apontar um fluxograma de atores, como pode ser visualizado na figura seguinte. Ressalte-se, por enquanto, que as relações de alguns destes atores com as cooperativas de catadores de materiais recicláveis serão abordadas no tópico seguinte.

**Figura 28. Atores da coleta seletiva no Município do Rio de Janeiro.**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

A nível Federal estão os atores que atuam no nível macro. Estes atores atuam na influência do poder de decisão, ou seja, procuram atuar sobre a formulação das políticas. Destaque para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; as Universidades, órgãos governamentais e institutos que assessoram os *policymakers*.

A nível Estadual estão os atores que coordenam as políticas formuladas pelos atores no nível federal. Destaque para o INEA e a SEA, que coordenam; para a FEBRACOM e a FIRJAN, que atuam como atores que influenciam; a UFRJ e a UERJ que assessoram atores e agentes; o MPERJ, que atua como órgão fiscalizador.

A nível municipal estão os atores que aplicam e executam as políticas; são os atores que tem contato direto com o objeto da política. No caso, a Comlurb, os sucateiros, as cooperativas e o catador individual. Aqui a SMA e o município do Rio, são os responsáveis pela formulação e execução da política.

Mas há outros atores nesse ambiente complexo. Muitos deles são governamentais ou não-governamentais, assim como estão visíveis ou invisíveis. Planos e programas governamentais além dos documentos normativos são pontos de partida para identificar atores e agentes importantes. Contudo, alguns atores e agentes não são capturados pelos meios formais, a exemplo dos atravessadores, como será situado posteriormente.

#### **4.6 As cooperativas de catadores e a sua importância no processo de pactuação das políticas de coleta seletiva**

A aprovação da PNRS representa um marco inédito no que toca a gestão integrada dos resíduos sólidos e novos desafios à coleta seletiva no país. Vislumbra-se com a Lei “a prestação de serviço universalizada, com qualidade e com inclusão social, prioritariamente por meio da contratação de organizações de catadores de materiais recicláveis, associações e cooperativas, para a execução” (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO FILHO, 2012, p. 389).

Alguns, mais céticos quanto à extensão e capacidade da lei, acreditam que a mesma surtirá poucos efeitos sobre essas organizações de catadores, pois estas, sem condições operacionais, logística, financeira e infraestrutura, dentre outros, não possuem capacidade de assumir a responsabilidade que a Lei 12.305/2010 lhes repassa. Desta forma, ao invés de acelerar o processo de coleta seletiva formal, na verdade, elas engessariam a criação e expansão desse processo.

O processo de “inclusão social” dos catadores de materiais recicláveis iniciou em 2006 com a sanção do Decreto Feral nº. 5.940/2006, que institui a separação dos resíduos

recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis (Art. 1º). A lei se apoia pelo conceito de coleta seletiva solidária, em que os materiais são separados na fonte geradora e destinados às cooperativas de catadores. Podem participar as cooperativas ou associações que estejam formal e exclusivamente constituídas por catadores de materiais recicláveis que tenham a catação como única fonte de renda; não possuam fins lucrativos; possuam infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados; e apresentem o sistema de rateio entre os associados e cooperados (Inciso I, Art. 3º). Os órgãos públicos devem formar uma Comissão para a Coleta Seletiva Solidária, a qual fará o devido levantamento dos resíduos gerados e das necessidades envolvidas a serem firmadas em Edital. Posteriormente as cooperativas que participarem do Edital se serem selecionadas firmam um Termo de Parceria com o órgão público (BRASIL, 2006).

Outros questionam a inclusão “forçada” de nas cooperativas e associações, entendo a figura do catador individual como excluído do processo, “forçando-o” a associar-se para participar do sistema, o que para ele, pode representar um revés, pois sozinho, consiga produzir mais e ser mais bem remunerado do que enquanto membro da associação, ou então por motivos pessoais, por não gostar de trabalho coletivo. Esses mesmos críticos questionam as cooperativas e associações como únicas formas que a lei, *a priori*, entende como formas de cooperação.

A indagação desses céticos é válida para entender os múltiplos contextos que envolvem a coleta seletiva, sem esquecer a inclusão dos catadores. O que não é válido é o entendimento de uma possível inutilidade da PNRS. O fato é que o Poder Público ainda não respalda jurídica, trabalhista e institucionalmente as cooperativas e os catadores em si, porém, dá início a um projeto que visa o acesso das cooperativas e associações ao mercado sem depender diretamente da figura do “atravessador” ou do “sucateiro”.

Um exemplo desse acesso veio, antes da PNRS, pela Política Nacional de Saneamento Básico, Lei nº. 11.445/2007, que permite às prefeituras a contratação de cooperativas e associações de catadores para a realização de serviços de coleta seletiva sem a necessidade de licitação, bastando um contrato de prestação de serviços e um termo de parceria. Essa lei é citada na PNRS e reforça a importância da participação dos catadores nos programas municipais de coleta seletiva (JARDIM, YOSHIDA; MACHADO FILHO, 2012).

Neste ponto, os céticos têm razão quando afirmam sobre o engessamento da coleta seletiva. Nessa ocasião, quando há maior autonomia para a contratação é que se percebe a

incapacidade das cooperativas em participar do processo. Problemas já citados como infraestrutura e gestão precárias nas organizações cooperativas tornam-se mais evidentes e para inverter esse quadro, o Poder Público deve intervir positiva e não impositivamente sobre essas organizações, seja por meio da facilitação do acesso ao crédito, a desburocratização de processos, do oferecimento de capacitação, auxílio na logística etc., sob pena de a política “engessar”. Os municípios, como estruturas do poder local, são fundamentais à estabilização das cooperativas e associações, como parte estratégica da gestão integrada com inclusão social.

Os municípios que não têm organizações formalizadas têm contratado entidades com **expertise** na formação dessas organizações, o processo de formação e organização dos catadores passa pelo entendimento dos princípios e da legislação, do cooperativismo e do associativismo, como trabalhar de maneira coletiva, algo antagônico ao perfil de trabalho individual praticado até então pelos catadores de lixão e de rua, além da compreensão, a aplicação do princípio da autogestão, algo fundamental para o efetivo funcionamento das cooperativas e associações.

A cooperativa e a associação de catadores precisam ser dirigidas exclusivamente por catadores de materiais recicláveis, e não por técnicos de prefeituras, empresários ou organizações não governamentais (ONGs). É evidente que essas organizações necessitam de técnicos e funcionários especializados para o bom funcionamento de seus trabalhos, no entanto, quem toma as decisões são os catadores associados. Inverter esse funcionamento significa trabalhar contrariamente à emancipação econômica dos catadores e permitir a exploração da categoria (MNCR, 2012, p. 426-427, grifo do autor).

O fragmento acima é parte de um Capítulo<sup>211</sup> escrito pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) para o livro “Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos”, que consta nas Referências Bibliográficas que serviram de base para a construção do referencial teórico do presente trabalho. O fragmento expõe a necessidade da gestão “pertencer” às cooperativas. O Poder Público e empresas podem e devem interferir de forma positiva e não impositivamente sobre as cooperativas, sob a forma de não exigir contrapartidas pelo suporte prestado. É nesse contexto que o MNCR vem atuado, na tentativa de as cooperativas e associações se encaminharem, rumo à autogestão.

O MNCR foi fundado em 2001, em meio a parcerias entre o Poder público e a Sociedade Civil. Na fundação, movimento elegeu entre seus objetivos prioritários: a construção de políticas públicas de gestão integrada de resíduos sólidos, com inclusão social dos catadores de materiais recicláveis do Brasil; a defesa ao direito ao trabalho; e situar os catadores como atores políticos da coleta seletiva nas cidades na ótica da justiça ambiental e social (MNCR, 2012; BESEN, 2008).

---

<sup>211</sup> Ver MNCR, 2012.

Os catadores, desde sempre, fizeram a destinação adequada dos resíduos sólidos gratuitamente ao poder público e à sociedade, em condições precárias sendo marginalizados por ambos por realizarem tal serviço. O MNCR, então passou a provocar mudanças no comportamento, tanto da sociedade, como do Poder Público, “para a necessidade de um marco regulatório para a produção e destinação final de resíduos sólidos no país” (MNCR, 2012, p. 416, grifo nosso), apontando um caráter social que incluísse os catadores no processo.

Besen (2008) situa que, inicialmente, o MNCR trabalhou em três metas: o reconhecimento da categoria de catador de material reciclável; a remuneração dos catadores pelos serviços prestados na coleta seletiva; e a consolidação coleta seletiva com inclusão social e integração de catadores. A primeira meta foi alcançada em 2002, quando o Ministério do Trabalho e Emprego reconheceu a atividade e estabeleceu para a categoria os mesmos direitos e obrigações de um trabalhador autônomo. A segunda meta deu o primeiro passo com a Lei nº. 11.445/2007, que possibilitou a contratação de associações ou cooperativas criadas unicamente, por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como “catadores”. A terceira e última meta deu seu primeiro passo com o aumento do número de municípios que vêm implementando programas de coleta seletiva e, principalmente, com a promulgação da PNRS (BRASIL, 2007).

A PNRS foi pensada e construída no âmbito de uma política ambiental com inclusão social junto ao contexto da gestão dos serviços urbanos de limpeza pública, pautados sob o desafio social-econômico-ambiental de novos padrões de desenvolvimento local, “o que exige novos modelos de cooperação e parcerias entre o governo e a sociedade que articulem inclusão social, geração de renda e preservação ambiental” (JACOBI, *apud* BESEN, 2008, p. 6). Os catadores, nessa ampla política “são protagonistas na construção de um modelo alternativo de desenvolvimento pautado da democratização do acesso aos recursos ambientais e na sustentabilidade do seu uso” (ACSELRAD, *apud* BESEN, 2008, p. 6).

Diversas entidades, nacionais e internacionais<sup>212</sup> vêm apoiando o MNCR no desenvolvimento de linhas de financiamento à captação de recursos, interlocução com empresas e prestação de serviços de assessoria às redes de organização de catadores. Porém, para chegar a esse estágio de reconhecimento, a caminhada do MNCR foi longa.

O Movimento começou a ser organizado em 2000. Em 2001, no 1º Congresso Nacional dos Catadores de materiais Recicláveis, que reuniu 1.600 catadores, foi lançado o

---

<sup>212</sup> Fundação AVINA, Institutos INSEA, Polis e Ethos. (BESEN, 2008)

manifesto de fundação do MNCR. Esse manifesto reivindicava: a definição e implantação, em nível nacional, de uma política de coleta seletiva que priorizasse o modelo de gestão integrada com inclusão social de catadores; erradicação dos lixões, mas assegurando recursos públicos às famílias que dependessem e vivessem deles; financiamento de projetos de geração de renda a partir da coleta seletiva, entre outras (MNCR, 2012).

O MNCR também foi atuante nos I e II Congresso Latino Americano de Catadores de materiais Recicláveis, em 2003 e 2005, respectivamente em Caxias do Sul (RS), onde foram firmados compromissos contra a privatização do setor de resíduos sólidos; a organização de catadores; e o fortalecimento do movimento na América Latina. O III Congresso foi em Bogotá, Colômbia, em que se reafirmou o compromisso contra a privatização dos serviços de resíduos sólidos, exigindo do Poder Público, desenvolvimento de ações afirmativas nos âmbitos socioeconômico e ambiental (BESEN, 2008).

A atuação do Movimento no Fórum Nacional Lixo e Cidadania foi estratégica à criação da PNRS. Inicialmente, a PNRS tramitava na Câmara dos Deputados como PL nº. 203/1991, sob a relatoria, na época, do deputado federal Emerson Kapaz. O Movimento, junto à outras entidades no Fórum, empreendeu manifestações à inclusão, o na lei, de procedimentos para o fechamento de lixões; o fim do trabalho infantil; assegurar o risco de não cumprimento das obrigações previstas na lei, entre outros.

Durante a tramitação da PNRS no Senado, senadores ligados à indústria de plásticos e grandes empreiteiras, manobram à mudanças na redação de um parágrafo-chave da PNRS<sup>213</sup>, na tentativa de favorecer a implantação de incineradores<sup>214</sup> para a queima dos resíduos no Brasil<sup>215</sup>. A redação original dizia que a incineração era a última prioridade, “após esgotadas as opções da redução, reutilização e reciclagem”. Este trecho entre aspas, foi retirado, abrindo caminho à implantação de incineradores, no lugar da reciclagem. O MNCR, junto a outras entidades pressionaram, enviando manifestações à Presidência da República, pressionando o Senado a reverter a manobra no Decreto<sup>216</sup> de regulamentação da Lei da PNRS ao restabelecer a ordem de prioridade para a destinação dos resíduos sólidos (MNCR, 2012).

O que representa essa atuação do MNCR frente à PNRS? O Movimento procura organizar os catadores e trazer tanto o Poder Público, quanto a Sociedade Civil, para apoio à realização de um serviço público. Segundo o MNCR. Segundo o MNCR (2012), dos 5.560

---

<sup>213</sup> Sobre a ordem de prioridade na gestão dos resíduos sólidos. Art. 9º da Lei nº. 12.305/2010.

<sup>214</sup> Na Lei 12.305/2010 entende-se como “reaproveitamento energético”.

<sup>215</sup> Ver MNCR, 2012, p. 429-435. Neste trecho, o MNCR explicita a manobra.

<sup>216</sup> Decreto nº. 7.404 de 23 de dezembro de 2010.

municípios brasileiros pesquisados, apenas 327 adotam sistemas de coleta seletiva, destes, somente 142 (2,5% do total dos municípios) mantêm relação de parceria com associações e cooperativas de catadores. Já dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 do IBGE (2010), apontam 994 dos municípios com coleta seletiva, em 653 destes, era praticada em parceria com catadores em cooperativas independente das prefeituras. Ou seja, ainda é muito pouco considerando o universo de amostra.

Visando agregar a complexidade envolvida na formulação de políticas públicas voltadas à coleta seletiva em paralelo às cooperativas de catadores, o governo Lula cria, por meio do Decreto de 11 de setembro de 2003, o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) para tratar da inclusão social dos catadores de materiais recicláveis. O órgão acompanha, avalia e monitora semestralmente o processo de Coleta Seletiva Solidária (previsto no Decreto 5.940/06). Em 2007, o Comitê estruturou sua Secretaria Executiva, que apoia o trabalho de sensibilização dos servidores e a organização da coleta seletiva nos prédios federais. A instância é coordenada pelo MDS e MCidades. É composta, ainda, pelo MMA, MTE, MCT, Mdic, MF, MEC e MS, além da Casa Civil, da SEDH, da CEF e do BNDES.

Há ainda o Decreto nº. 7.405, de 23 de dezembro de 2010, que institui o Programa Pró-Catador, cuja finalidade é finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento (Art. 1º). Órgãos do Governo Federal, em associação a demais órgãos federais, estaduais e municipais, consórcios públicos, cooperativas e associações de catadores, entidades sem fins lucrativos podem firmar convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação, termos de parceria, ajustes ou outros instrumentos de colaboração (Art. 4º). Entre as ações do programa previstas no Art. 2º estão:

1. Capacitação, formação e assessoria técnica;
2. Incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem;
3. Pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
4. Aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas

- cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
5. Implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
  6. Organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
  7. Fortalecimento da participação do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem;
  8. Desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis; e
  9. Abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Em contato com Zilda Maria Faria Veloso, Gerente de Resíduos Perigosos do Ministério do Meio Ambiente<sup>217</sup>, a mesma informa, em relação à interlocução quanto a medidas indutoras e linhas de financiamento a municípios e estados, que o MMA apoia a elaboração de Planos de Gestão de Resíduos Sólidos com o orçamento disponível, procuramos não criar expectativas que não tem condições de atender; e que o Ministério das Cidades também possui linha de financiamento aos os municípios para a implementação da Política Nacional de Saneamento; além de que o Ministério do Desenvolvimento Social apoia os catadores de recicláveis em outros projetos.

Quanto aos incentivos fiscais obedecendo ao Art. 44º da PNRS, a mesma aponta que a união concede incentivos através de Pagamento por Serviços Ambientais (que está em estudo), desconto no IPI incidente sobre lucro presumido quando são comercializados materiais reciclados, instituição por alguns Estados do ICMS ecológico e pela dispensa de licitação quando se trata de serviços que podem ser prestados por cooperativas ou associações de catadores.

---

<sup>217</sup> Ver mensagem nº. 6 no ANEXO B.

#### 4.6.1 A Economia Solidária na perspectiva das cooperativas

Uma economia solidária, ou a solidariedade na economia, só pode ser empreendida sob bases igualitárias pelos que se associam para produzir, comerciar ou poupar, o que Paul Singer (2002) denomina associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais. O autor entende que se toda economia fosse solidária, a desigualdade seria menor.

Ainda assim, Singer contextualiza que mesmo se as cooperativas colaborarem entre si, a competitividade faria surgir cooperativas melhores e outras piores, em função de vários aspectos (habilidade, capacidade, recursos etc.), e também inclinação das pessoas que as compõem. Isso exigiria a intervenção do Estado para a igualação periódica das vantagens e desvantagens evitando situações cumulativas e para que se “redistribua dinheiro dos ganhadores aos perdedores, usando para isso, impostos e subsídios e/ou crédito” (SINGER, 2002: 10).

A economia solidária, segundo Singer (2002) é um “modo de produção”, com base na propriedade coletiva ou associada ao capital e o direito à liberdade individual. O resultado é a solidariedade e a igualdade. Mas para sua reprodução, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária de renda. Barbosa (2007) faz um contraponto a essa definição de economia solidária como “modo de produção”; para ela, a economia solidária não seria um modo de produção diferente, mas por apresentar um “modo de produzir” diferente, pois entendê-la como modo de produção diferente seria uma ideia incipiente e que só pode ser compreendida como totalidade. Para a autora, o capital é uma totalidade que se movimenta em busca de maior acumulação por diferentes mediações históricas que fazem parte e que não são deixadas de lado na economia solidária.

Marx situa que os meios de trabalho representam indicadores das condições sociais nas quais se trabalha, oferecendo “marcas características muito mais decisivas de uma época social de produção” (MARX, 1983, p. 151). As representações sociais dos catadores, nas cooperativas e enquanto indivíduos, são bem nítidas quando observadas as suas condições de trabalho.

Existem condições desiguais de relação em sentido mais amplo, o que dificulta a formação de processos emancipatórios, tanto promovidos pela sociedade, quanto pelo Estado. Apesar dos empreendimentos solidários crescerem progressivamente no Brasil, eles vem enfrentando uma série de obstáculos que impedem a consolidação do modelo, já que não há forte atuação do Poder Público e organização própria dos catadores em níveis mais amplos.

Para Besen, “a opção do modelo brasileiro pela organização dos catadores em cooperativas enfrenta o desafio de viabilizar empreendimentos solidários, em mercados capitalistas e globalizados” (BESEN, 2008, p. 11). Entre os principais desafios estão, no marco legal, a necessidade de amparo para o trabalho autogestionário, a regulação do trabalho coletivo, cobertura ao associativismo e cooperativismo, dinamização de outras formas coletivas de trabalho, os tributos, a desburocratização de procedimentos administrativos.

Além destes, Barbosa (2007) aponta a questão da “escamoteação” de relações trabalhistas, de emprego da força de trabalho. Para a autora, no direito, os sócios cooperativados, além de proprietários, são provedores da força de trabalho, ou seja, há uma duplicidade de identidade do cooperado. Essa dupla qualidade advém do regime autogestionário e auxiliar que caracterizam as cooperativas.

A dupla qualidade dos membros da cooperativa explica-se porque este tipo de sociedade **inverte os meios e fins** que caracterizam as sociedades empresariais não cooperativas: enquanto nestas, a atividade societária é um alcance dos fins empresariais (lucro), nas cooperativas, as atividades empresariais são o meio de alcance do objetivo societário (acréscimo de renda direta ou indireta) (KRUEGER, 2003, p. 59, grifo nosso).

Entre outros problemas, destacam-se a baixa coleta de material, comparado ao que é produzido; a baixa capacidade de inclusão de catadores avulsos, promoção de renda e benefícios aos associados. Remuneração inadequada pelos serviços prestados; falta de capacidade de investimentos, crédito e capital de giro; infraestrutura e gestão precárias (BESEN, 2008). São problemas que as cooperativas, por si só não conseguem resolver e necessitam de ações do Poder Público para o ajuste de tal conjuntura, que torne a situação mais favorável à criação, permanência e reprodução de cooperativas e/ou outras formas de associações de trabalho.

Se, por um lado, as cooperativas empreendem o trabalho como meio à emancipação e à liberdade, ao mesmo tempo, tal liberdade não ocorre como contrapartida pelo trabalho. Por si só as cooperativas não conseguem livrar-se das amarras que as prendem na indústria da reciclagem. É uma economia que tenta ser solidária em contextos concentradores de benefícios a poucos e exploração de muitos. Como poderia, pelo trabalho, alcançar-se a liberdade? Ou, ao contrário; como poderia haver a liberdade para o trabalho? Essas questões perpassam pela ressignificação do trabalho, pela proteção social, econômica e política que sejam asseguradas pelo Estado, e também pela própria organização dos catadores como um grupo coletivo e ator político.

## 5 AS PERSPECTIVAS E LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À COLETA SELETIVA (RESULTADOS E DISCUSSÕES)

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos traz algumas considerações sobre os catadores de materiais recicláveis. A atividade de catação no Brasil, segundo o Plano, apresenta limitações no que toca à organização dos mesmos frente ao sistema de coleta seletiva. De acordo com o Plano<sup>218</sup>:

- Há hoje entre 400 e 600 mil catadores de materiais recicláveis no Brasil;
- Ao menos 1.100 organizações coletivas de catadores estão em funcionamento em todo o país;
- Entre 40 e 60 mil catadores participam de alguma organização coletiva, isto representa apenas 10% da população total de catadores;
- 27% dos municípios declararam ao IBGE ter conhecimento da atuação de catadores nas unidades de destinação final dos resíduos;
- 50% dos municípios declararam ao IBGE ter conhecimento da atuação de catadores em suas áreas urbanas;
- Cerca de 60% das organizações coletivas e dos catadores estão nos níveis mais baixos de eficiência<sup>45</sup>;
- A renda média dos catadores, aproximada a partir de estudos parciais, não atinge o salário mínimo, alcançando entre R\$420,00 e R\$ 520,00;
- A faixa de instrução mais observada entre os catadores vai da 5ª a 8ª séries.

Em linhas gerais, estes dados indicam um sério problema público envolto à questão dos catadores, cujos contornos compreendem aspectos conjunturais socioeconômicos, político-institucionais e ambientais. A magnitude dessa questão social, por muito tempo ignorada e situada como estado de coisas, passou a ser percebida, devido não somente ao próprio problema público e si, mas também à organização política e institucional dos atores envolvidos que, agora constituídos, empreenderam esforços no sentido de publicizar e tornar “público” um problema até então visto como consequência de desemprego, baixa qualificação profissional etc.

---

<sup>218</sup> Cf. referências em BRASIL, 2012.

O que estes dados do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2012, p. 25) indicam preliminarmente é que os catadores estão em um cenário em que as cooperativas se apresentam como meios à mudança e melhores oportunidades. Por outro lado, as cooperativas apresentam limitações. Há um número significativo de pessoas inseridas em sistemas cooperativistas voltados à coleta seletiva (entre 400 e 600 mil em aproximadamente 1.100 organizações coletivas). Por outro lado, o Poder Público pouco reconhece tais pessoas e organizações. Essas organizações, em sua maioria, apresentam níveis baixos de eficiência e distribuição de renda. Não há como desvincular essa baixa produtividade e eficiência aos níveis de instrução dos catadores (a faixa mais elevada se situa no ensino fundamental).

Por conta disso, surgem, na tentativa de enfrentamento a esse problema público, políticas públicas voltadas para a inclusão social dos catadores, sustentabilidade econômica de sua atividade e desenho de políticas eficazes voltadas aos mesmos. No quadro a seguir, estão sistematizadas as principais políticas públicas, em nível Federal, pertinentes aos catadores de materiais recicláveis. Algumas dessas Leis já foram abordadas neste trabalho.

**Quadro 18. Sistematização das leis pertinentes aos catadores de materiais recicláveis.**

<b>LEI / DECRETO</b>	<b>OBJETO</b>
DECRETO 5.940, DE 2006	Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.
LEI 11.445, de 5 de Janeiro de 2007	Dispensa de licitação na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.
INSTRUÇÃO NORMATIVA MPOG Nº. 1, DE 19 DE JANEIRO DE 2010.	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
LEI Nº. 12.375, de DEZEMBRO DE 2010, Art. 5º e Art. 6º	Os estabelecimentos industriais farão jus, até 31 de dezembro de 2014, a crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de resíduos sólidos utilizados como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos. Somente poderá ser usufruído se os resíduos sólidos forem adquiridos diretamente de cooperativa de catadores de materiais recicláveis com número mínimo de cooperados pessoas físicas definido em ato do Poder Executivo, ficando vedada, neste caso, a participação de pessoas jurídicas
LEI 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências;
DECRETO Nº. 7.404, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010	Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências;
DECRETO Nº. 7.405, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010.	Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.

Fonte: BRASIL, 2012.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos situa que foram destinados mais de R\$280 milhões em ações voltadas aos catadores de materiais recicláveis entre 2003 e 2010, assim como uma política de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos – PSAU, com a previsão de remuneração dos catadores pelos serviços ambientais resultantes de sua atividade e da criação do Programa Pró-Catador, que articula e integra as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e fomento à organização produtiva dos catadores. Por fim, o Plano destaca as diretrizes gerais para a inserção da questão dos catadores no Plano:

1. Promover o fortalecimento das cooperativas e associações de catadores, buscando elevá-las ao nível mais alto de eficiência;
2. Promover a criação de novas cooperativas e associações e regularização daquelas já existentes, com vistas a reforçar os vínculos de trabalho, incluir socialmente e formalizar os catadores que atuam de forma isolada;

3. Promover a articulação em rede das cooperativas e associações de catadores;
4. Criar mecanismos de identificação e certificação de cooperativas, para que não haja falsas cooperativas de catadores beneficiadas com recursos públicos;
5. Fortalecer iniciativas de integração e articulação de políticas e ações federais direcionadas para o catador, tais como o programa pró-catador e a proposta de pagamentos por serviços ambientais urbanos;
6. Estipular metas para a inclusão social de catadores e garantir que as políticas públicas forneçam alternativas de emprego e renda aos catadores que não puderem exercer sua atividade após a extinção dos lixões, prevista para 2014;
7. Estipular metas com o objetivo de inclusão social e garantia de emprego digno para até 600 mil catadores, até o ano de 2014;
8. As metas focadas na garantia de emprego devem estabelecer o piso de um salário mínimo para a remuneração do catador. O piso de remuneração também deve levar em conta as diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria, que prevê renda per capita mínima de 70 reais por membro da família;
9. Estimular a participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora, mediante a sua adequada capacitação e remuneração;
10. Demandar dos municípios a atualização de sistemas de informação sobre a situação dos resíduos municipais e gestão compartilhada dos resíduos;
11. Estabelecer metas e critérios para que os municípios incluam os catadores na gestão municipal de resíduos sólidos;
12. Garantir o acesso dos catadores aos resíduos sólidos urbanos coletados seletivamente;
13. Promover a integração dos catadores de materiais recicláveis aos sistemas de logística reversa.

As diretrizes acima, em consonância com os objetivos, estratégias e instrumentos da PNRS visam criar projetos e estruturar condições para a melhoria socioeconômica e fortalecimento político-institucional das cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Por conta disso, as cooperativas estão foco da gestão pública e das políticas públicas. Antes renegados, os catadores de materiais recicláveis foram elevados a postos de atores estratégicos na formulação de planos para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, notadamente após a sanção da PNRS.

Como a perspectiva deste trabalho se refere à compreensão das políticas públicas voltadas à coleta seletiva com foco no trabalho desenvolvido pelas cooperativas de catadores foi imprescindível a participação destes atores nesta pesquisa. De duas listas obtidas junto à Comlurb e à SEA<sup>219</sup>, foram escolhidas três cooperativas de catadores de catadores pertencentes à lista.

O critério de escolha foi fundamentalmente pela busca de cooperativas associadas à FEBRACOM e que já tivessem participado de chamadas públicas com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e/ou a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Dos três empreendimentos pesquisados, uma está em processo de legalização; as outras são cooperativas, com estatutos formalizados.

As entrevistas realizadas aconteceram nos galpões das cooperativas, onde se pôde, inclusive, aplicar a técnica da observação. Antes das entrevistas foi perguntada a possibilidade de gravação de voz, o que foi permitido. Contudo, para não expor os(as) entrevistados(as), todos não foram identificados na transcrição das entrevistas<sup>220</sup>. Por conta disso, a partir deste ponto, todos serão tratados como “Gestor da Cooperativa”, identificados como do empreendimento “A”, “B” e “C”.

Foram aplicados questionários e seguido um roteiro de entrevista<sup>221</sup>. Os questionários foram elaborados seguindo a estrutura dicotômica e de múltipla escolha. A entrevista foi pautada pela estrutura semiaberta, onde inclusive, foi necessário algumas vezes a reformulação de perguntas e explicações sobre determinados itens. Logo após a entrevista, os questionários foram respondidos pelos gestores.

A proposta desta pesquisa de campo não foi a de comparar cooperativas, mas a de relativizar situações enfrentadas pelas mesmas, mas, sobretudo, a de identificar as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva, assim como o cenário atual da mesma, seu futuro, além das positivities e negatividades das cooperativas e oportunidades e ameaças enfrentadas pelas mesmas. Por conta disso, não fizemos distinção entre primeiro apresentar os resultados dos questionários e a análise da entrevista. Realizamos

---

<sup>219</sup> Ver ANEXO A.

<sup>220</sup> As entrevistas transcritas podem ser encontradas no APÊNDICE B.

<sup>221</sup> Ver item 1.1 deste trabalho que versa sobre a Metodologia desta pesquisa.

uma análise conjunta, situando determinada questão que envolva a cooperativa, utilizando paralelamente o questionário e a entrevista. Não obstante, as entrevistas transcritas e os resultados dos questionários podem ser encontrados, respectivamente, nos Apêndices B e C.

Como toda política pública é um processo social e que possui materialidade histórica, a análise das cooperativas foi realizada com base na Análise do Conteúdo<sup>222</sup> dos gestores de cooperativas. Como situado por Rocha e Deusdará, a análise do conteúdo tem como objetivo “alcançar uma pretensa significação profunda, um sentido estável, conferido pelo locutor no próprio ato de produção do texto” (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p.307).

Um dos limites da Análise do Conteúdo, segundo Rocha & Deusdará (2005, p. 309), é que este método de investigação “é um modelo duro, rígido, de corte positivista, herdeiro, como dissemos, de um ideal preconizado pelo Iluminismo. Centra-se, sobretudo, na crença de que a ‘neutralidade’ do método seria a garantia de obtenção de resultados mais precisos”<sup>223</sup>. Esta afirmação dos autores não quer significar que o modelo de análise do conteúdo seja capaz de limitar a interferência da subjetividade do pesquisador ou interlocutor, nem ao menos, atenuar ou neutralizar a subjetividade inerente a todo processo de pesquisa. Por conta disso, há de se considerar a subjetividade do pesquisador.

Para conhecer o discurso e o conteúdo das informações produzidas pelas falas do outro, é preciso traçar um perfil do entrevistado. Não é o objetivo aqui traçar um perfil psicológico do entrevistado, pelo fato da formação do autor desta pesquisa não condizer com esta atividade, nas traçar linhas gerais do perfil do entrevistado a fim de conduzir uma linha de raciocínio do mesmo.

O Gestor da Cooperativa A é uma mulher de 46 anos, com ensino fundamental completo e que foi trabalhar com a coleta seletiva quando estava desempregada. Tinha poucas informações sobre o meio ambiente, pois atuava como autônoma. Tem experiência de dez anos na coleta seletiva. Realizou cursos específicos para a gestão da cooperativa. Este gestor tem uma personalidade de liderança carismática, estando presente e marcando presença forte. “Participo de tudo”, diz esse gestor (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 354). Também tem uma percepção prática e objetiva da coleta seletiva, assim como de sua funcionalidade, mas possui pouco conhecimento do processo político. No entanto, sabe as dificuldades em relação ao mesmo e tem forte posicionamento político. Interessante notar que

---

<sup>222</sup> Os mecanismos de funcionamento de uma pesquisa em Análise de Conteúdo encenam uma busca ou descoberta dos resultados, e não a construção de uma análise, que se depreende da não-problematização da pergunta norteadora do inquérito ao ideal de rigor metodológico pretensamente atingido por intermédio das estratégias de apagamento da presença do pesquisador (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 312-313).

<sup>223</sup> Para os autores, “há sempre um patrulhamento no sentido de não só preservar a objetividade, mas também afastar qualquer indício de ‘subjetividade’ que possa invalidar a análise (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 309).

o mesmo tem a percepção da cooperativa como um empreendimento semelhante a uma empresa comum, pois trabalha oito horas por dia.

O Gestor da Cooperativa B é uma mulher de 61 anos, com ensino fundamental incompleto. Este gestor trabalha há mais de quatro décadas com a coleta seletiva na função de catadora. Este gestor tem amplo conhecimento técnico sobre o acondicionamento dos resíduos, tanto que não se percebeu cheiro de lixo no galpão, o que foi, inclusive, ressaltado pelo gestor. Dentre os gestores é o que mais tem profundo grau de mobilização política, incitando a necessidade de participação e organização das pessoas da cooperativa. Por outro lado, assim como o Gestor A, este Gestor B também possui uma liderança carismática, também atuando junto aos moradores da comunidade onde a cooperativa se localiza. Isto pode ser visto nas entrevistas transcritas no APÊNDICE B desta pesquisa.

O Gestor da Cooperativa C é um homem de 67 anos, com formação em nível superior em Filosofia e Mestrado em Orientação Educacional. Tem experiência de mais de duas décadas com a coleta seletiva. Também foi Capelão na Marinha e está aposentado. Dentre os gestores é o que tem maior conhecimento sobre o processo político, sobre como um política pública é criada, suas variáveis, atores, agentes e processos. É também o que mais critica o distanciamento entre aquilo o que é pensado e aquilo o que é executado. Paralelamente é o mais enfático na questão das cooperativas não serem chamadas no processo de formulação de políticas.

Podemos situar que cada entrevista tem um conteúdo e um discurso com certo caráter. O Gestor A pautou-se mais pelo seu conhecimento técnico, indicando falhas e pontos positivos sobre a engrenagem da coleta seletiva. Em outro prisma, o Gestor B situou sua fala mais na mobilização política e a obrigação de organização em paralelo à necessidade de aproximação com o Estado. Já em uma terceira visão, o Gestor C pondera o sistema político, o seu distanciamento com atores importantes do processo, a invisibilidade de atores, a incoerência das políticas e propostas de solução.

Após esta breve descrição, adentremos nos resultados e discussões da pesquisa de campo. Entretanto, antes disso, é oportuno primeiramente perguntar: qual o papel da Universidade? Formalmente supõe-se o Ensino, a Extensão e a Pesquisa. Mas qual o papel da Universidade frente à sociedade, às mazelas sociais, a desigualdade social, a identificação e publicização de problemas públicos? Muitos podem situar que o papel de agente transformador da realidade social é o papel da Universidade. A Universidade estuda a realidade, pesquisa as incongruências existentes nas políticas públicas e na atuação estatal, além de oferecer propostas e análises sobre as conjunturas socioeconômicas e político-

institucionais. São exemplos recorrentes a atuação de Universidades públicas junto aos órgãos de governo, às empresas privadas e aos movimentos sociais. Portanto, a Universidade tem um papel de agente indutor de mudanças, sejam elas transformadoras ou adaptativas e ainda positivas ou negativas.

Quando um aluno de Pós-Graduação se atreve a participar de pós-graduações no modelo *stricto sensu*, notadamente nas áreas das Ciências Sociais, muitas das vezes ele necessita de um “problema de pesquisa”. Mas qual é esse problema? Como já apontado ao longo deste trabalho, um problema envolve subjetividade. Mas, se há um problema, há alguém que é afetado por ele. E isto move o pesquisador: a observância sobre uma questão que afeta determinadas pessoas e que, na visão do mesmo merece ser pesquisada e apresentada, se possível, uma proposição de intervenção.

Quando esse problema é identificado, muitas das vezes os fatores, as variáveis e os atores envolvidos não são percebidos em sua totalidade, muito menos o ambiente em si. Necessita-se do recorte empírico, da delimitação do objeto. Mas como delimitar e recortar um objeto – no caso, um problema público? Como “tratar” um problema público se há essa exigência desse rigor científico que, se não impede, pelo menos induz parcialidade na observação de toda a complexidade que envolve o problema de pesquisa?

É oportuno destacar que o autor deste trabalho enfrentou esta situação. Esta pesquisa representa cerca de 70% da proposta inicial, quando ainda estava sob a forma de projeto. O projeto inicial previa uma pesquisa de campo a partir da realidade de catadores de materiais recicláveis. Seriam investigadas as condições de trabalho dos mesmos e as mudanças ocorridas nos últimos anos. O foco recairia sobre os catadores individuais e sob os gestores das cooperativas. Posteriormente à definição e construção do projeto, o autor desta pesquisa submeteu-o a análise de especialistas que, descrentes da proposta, revelaram-se muito pessimistas a respeito do foco e dos atores a serem pesquisados. Existe uma política que já se sabe que tem problemas – era o primeiro dos argumentos. Já se sabe que os catadores são o elo mais fraco – era o segundo. Já se sabe que as cooperativas estão desestruturadas – era o terceiro. Já se sabe que não existem relações de cooperação entre o governo e as cooperativas – trazia-se o quarto argumento. O que sua pesquisa vai trazer de novo, quando já se sabe as crises existentes nesse sistema? – era o quinto e mais cruel argumento trazido por estes especialistas.

Nesse contexto, qual a motivação para continuar nesta pesquisa? Precisou-se mudar o foco: reorganizar os atores escolhidos. O foco passou para os gestores das cooperativas e, o estudo, que antes tinha uma proposta mais quantitativa, no sentido de procurar uma

representação de catadores, voltou-se à um foco mais qualitativo, de buscar respostas a situações enfrentadas pelo catador enquanto corpo coletivo – no caso, na forma do gestor da cooperativa. Por conta disso, a pesquisa não perdeu sua base: a de identificar as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva. Manteve-se a análise das políticas, mas sob outro foco. Antes na figura do catador individual, passando para a amplitude da cooperativa.

Voltando ao exemplo do aluno de pós-graduação, esse mesmo aluno(a) após ter escolhido e recortado seu problema de pesquisa, ele(a) procederá a pesquisa de campo, onde terá contato com os atores diretos do problema – atores escolhidos deliberadamente, com o intuito de provar a sua hipótese, de dizer que estava certo e que seu problema foi “resolvido”. Esse(a) aluno(a) vai a campo, conversa com esses atores, toma-lhes o tempo, sua paciência e cordialidade, mas o que efetivamente lhes dá em retorno?

Trazendo para a pesquisa o objeto do trabalho – a coleta seletiva e os catadores de materiais recicláveis, perguntamos: onde está a Universidade? Quando um aluno ou um mestrando vai a uma cooperativa, eles tomam o tempo dos gestores e dos catadores, usufruem de sua cordialidade e experiência de vida; fazem suas anotações, realizam as suas entrevistas; acumulam pilhas e mais pilhas, arquivos e mais arquivos de texto, áudio e imagens. E o que oferecem em troca? O mínimo estaria na publicização dos fatos. Não em dissertações ou teses que ficarão empoeiradas nos mausoléus das bibliotecas universitárias, mas em discursos frente às autoridades, em proposição de documentos e programas, em confronto com o *status quo*.

Foi percebido no semblante dos gestores a tentativa de não se trazer um discurso pronto. Na maioria das pesquisas esta é uma tentativa comum utilizada por entrevistados, notadamente quando se fazem sempre as mesmas perguntas. Neste caso, o entrevistado está “treinado” o suficiente para “responder” sua pergunta. Por outro lado, nas conversas com os gestores, foi percebida a oportunidade de se revelar as necessidades das cooperativas, trazer os problemas, mas também as coisas boas e as mudanças ocorridas na coleta seletiva. Os gestores foram conscientes de citar que não foi a primeira vez que foram entrevistados

Como situado por um dos gestores, “trabalho bom muita gente vai visitar [...]. Vem aqui também na cooperativa e.... também essa não é primeira entrevista que eu estou dando não, já veio muitas pessoas da Uerj também aqui” (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 374). É claro que quando a cria é bonita, seus pais aparecem. Mas e quando a cria é feia? Como situado por outro gestor, “porque aqui vem gente todo dia fotografar, filmar,

entrevistar, e não sei o que não sei o que lá, mas a situação continua igual. Você entende?” (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 398).

Por que a situação não muda? O que se está pesquisando nas cooperativas de catadores? E, quando há pesquisa, onde estão as propostas? E, se há propostas, por que não vem sendo consideradas? Há a negação por problemas públicos? É esta a materialização da não decisão, situada por Rua (2009)? Para um dos gestores,

O papel de uma universidade é o termômetro de uma sociedade. Ali tem que ser a sementeira, os geradores, a criação, as mudanças, que precisam ser feitas e de serem apresentadas para os governos e para as sociedades, e onde é lá que vai se assumir a pesquisa que é feita pela universidade. O papel da universidade é esse. A pesquisa, a descoberta, novas pistas, novos rumos, novos caminhos. Uma universidade que não tiver esse papel fundamental..., não é arrumar diploma, colecionar diploma, nada disso, a universidade tem que estar a serviço da sociedade, como um todo. Nós fazemos parte dessa sociedade, então ela tem que chegar aqui e ver, assim como nós estamos a serviço da sociedade, com esse nosso trabalho. Todos os que fazem algum trabalho estão a serviço. Toda universidade tem que fazer essa pesquisa. A universidade sem pesquisa não cumpre o seu papel e não deveria ser chamada de universidade, faculdade ou qualquer coisa assim. Tem que ter pesquisa. (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 399).

O papel da Universidade é o de publicizar os fatos. Isto acontece por meio da pesquisa, o pesquisador deve ter sensibilidade o suficiente para escutar e sair do lugar comum. Não basta, por outro lado, apenas a publicização dos fatos, mas a sua apresentação aos agentes e atores capazes de articular mudanças transformadoras.

O desamparo estrutural em que as cooperativas de catadores de materiais recicláveis estão passando já foi percebido há muito tempo pela mídia, pelo governo e pela sociedade. Se existem políticas públicas voltadas ao tema, é porque esse problema já foi identificado. Contudo, este problema pode ter sido identificado e uma política ter sido criada, mas ainda não ser uma *issue*, ou seja, uma questão política, por isso tem-se políticas Simbólicas e políticas Sem Sentido.

As políticas não são condições suficientes para a resolução de problemas públicos. As políticas são condições necessárias a todo um ordenamento que envolve a sua pactuação. Este é o processo por meio do qual as políticas públicas são pensadas, elaboradas, percebidas, implementadas, executadas e avaliadas conjuntamente pelos atores políticos, governamentais e não governamentais, com o apoio de Instituições e espaços de negociação política abertos e estimulados à participação. Necessita-se o reconhecimento das conexões envolvidas à política pública e principalmente a consideração da mesma como meio às mudanças transformadoras da realidade social.

Necessitam-se Instituições, ou seja normas conhecidas por todos e que induzem a participação política. Ao mesmo tempo, as condições de igualdade na construção das políticas precisam ser asseguradas nos espaços de negociação. Não há como criar políticas públicas efetivas se os atores não possuem canais abertos e públicos para o diálogo e negociação.

Políticas públicas que têm como foco determinados atores que não participaram em sua construção não são políticas públicas. São, no mínimo, medidas intervencionistas com caráter público, mas sem o “público” que deveria ter parte basilar de participação.

Não obstante, necessita-se mudar o olhar sobre as cooperativas. As cooperativas estão em situação de desamparo estrutural, mas não são atores desamparados estruturalmente. Há uma diferença básica entre estar em uma situação e possuir essa característica. Estar em uma situação de desamparo significa que há fatores, variáveis, atores e demais possibilidades que afetam a estruturação em que se encontra. Possuir essa característica é uma outra questão que aponta para uma permanência dessa característica.

As cooperativas não precisam ser vistas como “coitadinhas”. Elas precisam de auxílio? Sim, elas precisam. As cooperativas estão encontradas em situação de desamparo estrutural. Estrutural pelo sentido de estar desamparada social, econômica, infraestrutura, política e cultural. Entre as cinco cooperativas pesquisadas, nenhuma estava amparada em todas as condições acima apontadas – em um ou outro ponto estava desamparada.

As cooperativas não querem dinheiro. Elas querem desenvolver o seu trabalho. Todos os gestores foram unânimes: não querem favores; eles querem dignidade. O primeiro situa que “cooperativa mesmo pra viver, como a gente vive, tem que ser com nossos pés. Entendeu? [...] Tudo é nossos pés. Não é projeto, não é ninguém que deu nada pra gente não.” (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 360). O segundo aponta que “nós não queremos esmola, nós não precisamos de esmola, nós queremos dignidade e sermos tratados como tais. Por isso que nós estamos fazendo o nosso trabalhinho aqui” (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 395).

O gestor da cooperativa C é bem taxativo na questão da “esmola social”, em que são adotadas medidas paliativas e não medidas transformadoras da realidade social. Estas medidas são válidas em determinado contexto, mas que não podem se transformar em vícios, mas serem indutoras de transformações. O gestor contextualiza que

O ser humano precisa um salário bom e oportunidade de trabalho, ninguém precisa de bolsa pra sobreviver, isso daí não é questão social, isso não leva a nada. Você, é ao contrário, você afunda um pouquinho mais e acomoda um pouquinho mais eles nessa situação. Que o dia dele receber bolsa-família, eles faltam ao trabalho. Então parece até um contrassenso. Essas coisas são boas mas não devem ser assim....

devem ser canalizadas, tem que remunerar e dar dignidade quando você trabalha, quando você faz a parte que a sociedade precisa que alguém faça. (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 395).

As cooperativas clamam pela dignidade do seu trabalho. Os catadores trabalham com aquilo que é desvalorizado e descartado pelas empresas, pelos consumidores e pela sociedade em geral – o lixo, e são capazes de visualizar e agregar valor a esses materiais. As cooperativas criam valor sobre aquilo que é considerado sem valor.

Por conta disso, o trabalho nas cooperativas precisa e deve ser valorizado e difundido, sendo também amplamente amparado. De modo a trazer a mudança de mentalidade, dentro e fora da cooperativa, como situada pelo próprio gestor, ao destacar que “só que nós, brasileiros, somos o país do coitadinho. Ainda essa mentalidade é nojenta, a gente tem que mudar” e que “tem que haver uma mentalidade, a gente não precisa ajudar os outros, tem que dar dignidade de trabalho” (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 400). O papel do governo é essencial à essa mudança, amparando as cooperativas e dando suporte, não no sentido de assistencialismo, mas de estruturação a fim de emancipação social, como apontado pelo gestor C, quando aponta que “não é querer ficar ajudando, ficar isso... não, não, não, a gente tem que ter dignidade. Nós não somos pessoas que precisam de tratamento diferenciado, especial. Bom, me dê dignidade, me dê trabalho, e eu vou sobreviver a essa situação toda. Isso é importante” (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 401).

Mas quando foi que esse trabalho das cooperativas ganhou essa importância? Como apontado ao longo do trabalho, notadamente durante o governo Lula as cooperativas ganharam mais espaço. Alguns fatores explicam como a maior conscientização pública sobre as questões ambientais, a intolerância quanto à inação do Poder Público, o fortalecimento do movimento dos catadores e a reorganização das forças políticas na arena dos resíduos sólidos.

A mudança qualitativa sobre o “lixo” foi essencial ao fortalecimento das cooperativas. O lixo não é mais adequado. Segundo um dos gestores, quando perguntado sobre essa denominação lixo, o mesmo diz que “tem até briga. Agora é reciclável”. E quando perguntado sobre o início dessa mudança, destaca que “porque lixo era vergonha né? Hoje em dia você fala ‘eu trabalho na reciclagem’ e todo mundo se orgulha. Eu me orgulho. Quando eu entrei mesmo no trabalho eu tinha até vergonha – ‘eu trabalho no lixo’”. Posteriormente, com o avanço da conscientização e com a mudança dessa qualidade pejorativa para positiva, esse mesmo gestor, atualmente, diz que “agora não. Agora eu tenho prazer em falar ‘eu trabalho na reciclagem’, meio ambiente... Tá sendo um sucesso hoje em dia né? E também pra natureza também e pra tudo” (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 356).

Outro gestor também concorda ao situar a recente mudança qualitativa no trabalho dos catadores:

Os catadores... é uma profissão que surgiu de agora, muito recente e já tá regulamentada, como profissão, então isso demonstra, denota uma preocupação para que isso possa caminhar. Que a gente tá fazendo um trabalho, um trabalho mais ou menos difícil, não gosto de dizer isso, de trabalho sujo. Não é um trabalho sujo. Que essa conotação "suja" pareceria ilegal, não sei o que... não, é um trabalho em cima de resíduos, então é um trabalho "sujo" nesse sentido. (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 397).

Outro gestor é ainda mais taxativo destacando a mudança qualitativa na percepção dos resíduos sólidos. Este gestor vê a influência direta do ex-presidente da República Luís Inácio “Lula” da Silva nessa mudança, notadamente a partir de 2010. Segundo este gestor, foi Lula quem “vem dar a honra pra coleta seletiva [...]. O Lula foi quem apoiou os catadores. É que falou em Brasília que o catador era uma pessoa trabalhadora igual a um funcionário do banco, igual a pessoas que fizessem qualquer serviço, entendeu?”. Ainda segundo este gestor “foi onde a gente veio se dar o valor, porque a gente pensava que a gente não tinha valor. Mas graças a Deus, hoje em dia a gente tem valor, devido ao reconhecimento. E foi aonde eu criei meus filhos, foi através da reciclagem do lixo” (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 373).

Aqui percebe-se a clara diferença entre o valor do lixo e o valor pelo lixo. O valor do lixo está na capacidade que este material tem de trazer recursos àqueles que trabalham com o resíduo. O valor pelo lixo está na capacidade que o resíduo teve em mudar a realidade daqueles que trabalham com o lixo.

Por outro lado, todos destacam o início difícil da coleta seletiva, como o gestor da cooperativa A, ao apontar que “eu fui trabalhar porque estava necessitada, desempregada. Quando eu comecei, eu comecei a trabalhar na Usina Verde como catadora na esteira mesmo” (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 353). O outro gestor situa que “antigamente não existia reciclagem, existia a gente chegava no lixão pegava todo o material e juntava tudo e levava pra pesar e vender de qualquer jeito entendeu? A gente queria ir pra casa com dinheiro, pra gente alimentar nossos filhos” (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 373).

Esse início da coleta seletiva vem culminar com a desigualdade social e a necessidade como indutores de mobilização dessas pessoas. A necessidade fez a ocasião do envolvimento com o resíduo. Posteriormente, passou-se a desenvolver este trabalho.

Essa questão da desigualdade social é reforçada pelo entendimento de outro gestor, situando que “o analfabeto e o pobrinho, bem pobrinho, o máximo que ele consegue vislumbrar é uma semana, 2, 3 dias, então o espírito de imediatismo, é ali, você não pode

fazer a longo prazo. Porque a fome é imediata, daí a coisa é imediata”. Por conta disso é que “então você que tá ali, precisa sobreviver naquele momento” (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 398).

Essa mudança de mentalidade precisa ser construída, mas a fome é imediata, as necessidades são imediatas, as desigualdades são imediatas. São exigidas assim, políticas públicas imediatas, pois existem pessoas que sobrevivem do lixo em péssimas condições. Para saber em quais condições essas pessoas trabalham, basta ir a uma cooperativa. Lá se verão condições mínimas de trabalho e segurança insuficientes ao desenvolvimento pleno das atividades. Seria interessante a visita dos *policymakers* ao *locus* que pretende intervir. Seria interessante estreitar a distância existente entre os gabinetes daqueles que fazem as políticas públicas daqueles que serão público-alvo das mesmas. Mas as cooperativas precisam agora, pois elas foram renegadas por muitas décadas. São necessárias ações que visem o fortalecimento das cooperativas e de seus cooperados no intuito de estruturação da ação coletiva.

Por outro lado, é dificultado o processo de aumentar os cooperados e de diminuir o imediatismo nas cooperativas. Como trazer mais cooperados e manter os atuais se ele precisa de recursos agora, se ele precisa levar dinheiro para casa agora? Esta é uma das dificuldades que as cooperativas enfrentam. Mas há um posicionamento entre os gestores de que as cooperativas são empreendimentos temporários e não uma escolha de vida. Um dos gestores situa que “quando as pessoas saem, elas ficam um bom tempo, é porque elas encontraram coisa melhor. Pra eles foram melhor. A menina mesmo que trabalhou pra gente como catadora, ela foi trabalhar na prefeitura. Não é melhor? Com certeza, entendeu?” (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 367). O outro gestor destaca que “isso aqui não é uma meta de vida, é um trampolim pra você começar a desenvolver” (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 398). Outro gestor também aponta que “olha, sabe que largaram o serviço lá e voltaram pra cooperativa? [...] Aqui pra trazer gente pra cá não precisa não porque eles já sabem da cooperativa, já sabem que essa cooperativa aqui é deles. Eles estão passando lá e corre. Quando eles estão passando algum aperto eles correm pra cooperativa” (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 381). Os gestores também destacaram no questionário que procuram desenvolver ações para manter os cooperados, mas esbarram na falta de recursos; os mesmos entendem esses projetos como essenciais à cultura da partilha e solidariedade

Tal conjuntura configuraria um contrassenso. Forma-se um grupo às custas de muito diálogo e interação; depois de algum tempo começam a surgir os primeiros recursos, os primeiros clientes, os primeiros frutos; posteriormente a situação inicia a melhorar; em

seguida, os primeiros associados deixam o grupo e este começa a desintegrar. Como manter o propósito inicial do empreendimento? Como manter as relações de confiança e reciprocidade quando os membros não são mais os mesmos?

Interessante situar que, uma vez cooperativado, sempre cooperativado, pois “essa porta aqui é aberta, é igual a Igreja. A Igreja não está aberta para os seus fiéis? Então isso aqui é aberto para os nossos fiéis. Para os nossos catadores” (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 381). Por isso que “tem pessoas que saem, vão ver alguma coisa, quer outro trabalho. Daqui a pouco se não tiver bem lá, volta de novo. E as portas estão sempre abertas” (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 368).

Se um dos cooperados consegue um emprego de carteira assinada, isso é visto como positivo e não como negativo pelos gestores de cooperativas; pelo contrário, isso é reforçado. As cooperativas são vistas como passageiras, ou seja, como oportunidades de crescimento, uma chance de se ter a possibilidade de mudar a própria vida.

Então, isso a gente fica feliz e contente, porque demos uma chance, demos uma oportunidade. Muitas vezes as pessoas ficam se lamentando, "ah, não tenho sorte, ah, não sei o quê, não arrumo emprego". Eu não sei, deve ter algum probleminha, porque aqui quem quiser trabalhar, pode trabalhar e vai ganhar bem. Depende do esforço pessoal que se faz. (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 398).

Mas isso é as pessoas novas. Quando tinha outras... quando a gente fundou a cooperativa e as pessoas fundadoras e aí... participaram e depois cada um acabava procurando emprego, né? Cada um vai vivendo o teu lado. E aí as pessoas novas que veio... mas aí elas estão participando bastante. (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 365).

Há a dicotomia entre empregado-empregador e cooperado cooperativa. Os cooperados se sentem como “empregados” da cooperativa e não como sócios. Um dos gestores situa que “a gente bota que eles são sócios e não são empregados, então se a gente estiver bem, eles estão bem. Se a cooperativa cair, eles também caem” (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 364). Esta é a pior relação: quando há a configuração de relações empregatícias há o desapego pela responsabilidade de resultados. Quando há a cultura cooperativista, há a responsabilização pelos atos em relação à cooperativa: quando o negócio é meu, eu me dedico mais; me esforço mais; a responsabilidade é minha.

Neste sentido, são desenvolvidas ações fortalecendo os laços com a cooperativa, a questão da cooperativa “ser sua” e você ser responsável direto pelo seu sucesso.

[...] a gente bota que eles são sócios. Eles têm que ajudar a cooperativa. A gente não bota a cooperativa como se fosse uma empresa. Que eu sou patroa, entendeu? Tem que ter alguém para administrar, sempre tem que ter alguém nesse lugar. Se tem

lucro, tem lucro; se tiver prejuízo, tem prejuízo (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 366).

Mas como esse processo de ampliação da cultura cooperativista ocorre? São desenvolvidas ações para as cooperativas se aproximarem das pessoas. Um dos gestores situa que a produção da cooperativa simplesmente “não decolava”. Uma das ações desenvolvidas foi o de aproximação com pessoas da comunidade. O diálogo foi facilitado pelo fato de existir uma linguagem comum. Os universos foram aproximados.

[...] ficamos quase 1 ano patinando. Aí o quê que aconteceu... alguém sugeriu que trouxéssemos alguém da comunidade, próxima aqui, [ENTREVISTADO CITA LOCALIDADES], um monte delas que tem aqui, pra trabalhar juntos. Foi, vamos dizer assim, o grande fator de motivação pra eles, porque a distância entre o nosso universo e o universo deles era tão grande que eles jamais gostariam de chagar no nosso universo. Mas do universo deles para aqueles que já moravam na comunidade e tinham um barraquinho, era muito grande, mas era muito próxima deles, então era motivação pra juntar alguma coisa pra poder comprar um barraquinho. Então aí o trabalho disparou (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 393).

Houve, com esta aproximação, o reconhecimento e comunhão, pois existem pessoas que se veem como iguais, o que facilita a mutualidade das ações e fortalecimento das relações sociais, além de maior respeito e identificação e a solidariedade. Aqui, também apontamos, no questionário, o fato de existir projetos de alfabetização que vão além dos cooperados. E que quando há esses projetos (cursos, palestras etc.), a assiduidade é significativa. O Gestor B queria montar uma escola simples no galpão da cooperativa, mas não tem recursos para tal; o Gestor A já desenvolve essas ações e, agora, pensa em língua estrangeira e cursos profissionais. Ressaltamos que uma minoria dos cooperados sabe ler e escrever.

Interessante destacar que as cooperativas surgem na comunidade local. O empreendimento visa mudar a realidade local. Quando perguntados sobre o início das cooperativas os gestores são taxativos ao informar a realidade local, um esforço de um grupo pequeno do local, com a finalidade de mudança, como motivadoras da criação do empreendimento. Também ressaltam a necessidade socioeconômica como fator determinante ao trabalho com a coleta seletiva.

Eu fui trabalhar porque estava necessitada, desempregada. Quando eu comecei, eu comecei a trabalhar na Usina Verde como catadora na esteira mesmo (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 353)

Eu formei com os amigos da comunidade. As pessoas da comunidade. Eu via aquelas pessoas desempregadas, sem ter uma ação, uma expectativa. Eu dizia ‘gente é tão bom, vamos voltar pro nosso lixão, nós estamos deixando o lixo lá abandonado. Vamos voltar lá pra cima’ (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 376)

Bem, tudo começou há uns 25 anos atrás, 20 anos, 25 anos mais ou menos que nós dávamos comida na rua todas as noites. Nós saíamos com vários voluntários a noite pra distribuir quentinha. Chegamos a distribuir 130 mil refeições por ano. Todas as noites saía um grupo. Depois quando eu me aposentei da Marinha, porque eu era Capelão da Marinha. Cheguei a Capelão-chefe, da Marinha. Nós pensamos naquela velha frase "o importante não é dar o pão e o peixe, mas uma vara pra pescar", começamos uma parceria com a Marinha porque esse galpão pertence à Marinha, com a Comlurb. E pegamos população de rua e separadores de papéis de rua, porque eles faziam aquela bagunça de rasgar o saco, tudo isso... principalmente do centro da cidade e trouxemos pra cá. No intuito de darmos um local pra eles trabalharem, protegidos do sol, da chuva, tudo isso, com as refeições e também pra eles poderem dormir, aqui no outro galpão que é anexo a este. Então esse foi o início da coisa (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 393)

Estes mesmos gestores dão muito valor ao lixo. Foi de onde tiveram oportunidade de conhecer pessoas que mudaram suas vidas, mas principalmente de onde tiraram o sustento das suas famílias.

Pra mim foi tudo né? Pra mim, pra minha família, porque aqui que é o ganha-pão da minha casa, como de todos que tem. E gerar emprego, né? Botando muitas pessoas aqui, muitas mesmo. Aqui a gente tem 63 pessoas trabalhando (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 354).

Então eu criei meus filhos no lixo. Estou até hoje vivendo no lixo com meus filhos [...] E foi aonde eu criei meus filhos, foi através da reciclagem do lixo (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 373).

O trabalho nas cooperativas é penoso e insalubre – “você vê: já morreu muita gente. Porque isso aí traz muita contaminação... de tuberculose, e gente com sífilis... essas coisas que pega do lixo, entendeu?” (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 373). Como situado no questionário, as cooperativas possuem equipamentos de proteção individual (EPIs), mas em quantidade insuficiente. Destaque para o fato de que quando se tem EPIs, alguns cooperados não utilizam os mesmos. Outro ponto a salientar é que na maioria das cooperativas existem pessoas responsáveis pela segurança do trabalho dos cooperados que não realizaram cursos específicos mas que tem conhecimentos básicos.

Ainda que todo esse trabalho seja penoso e insalubre, o ambiente é caloroso e amigável. As cooperativas são empreendimentos solidários de fato. Mas a solidariedade aqui assume outro caráter, notadamente sobre as relações sociais. Como identificado pelos próprios gestores ao situarem a “amizade” (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 355), como valores fundamentais do empreendimento. A amizade aqui, não se restringe somente às relações sociais, mas também nas relações de produção. Se um cooperado está impossibilitado de estar na cooperativa e, ainda assim quer contribuir, há a possibilidade de se criar mecanismos para que este cooperado contribua, como apontado na passagem abaixo:

Uma tem um menino doente, então ela cata em casa. E digo "não fulana, não precisa ir pra cooperativa não. Você tem que dar assistência ao teu filho". Porque até hoje ela correu atrás e não resolveu o problema do filho dela. Ele parece que já tá com 18 anos e tem problemas mentais. Então ela tem que focar tomando conta dele. Vai deixar um garoto doente em casa, sozinho? [...] E a outra também tá desempregada e então tá trabalhando na casa dela. E eu tenho outra... aqui, a Fulana, catadora na casa dela. Então essas já catam na própria casa lá na comunidade. A gente vai só apanhar esse material delas. Porque é um meio de ajudar. A cooperativa tá aqui pra ajudar. (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 378).

A situação de solidariedade e vontade de intervenção social é mais nítida nos casos em que envolvem os catadores de rua. Estes, ainda que não sejam cooperativados e, em uma determinada perspectiva, possam ser considerados como atravessadores no sistema de coleta seletiva, pelo fato de determinarem nos preços e na disponibilidade de material, não são discriminados pelas cooperativas, muito pelo contrário, são estimulados a se associarem e, se não se associam, costumam vender seus materiais às cooperativas.

E os catadores de rua. Aqui tem muito catador de rua; eles vêm e trazem o material a gente paga na hora o materialzinho deles, que é pra eles sobreviverem. Fulano, a gente fala 'você vem pra cooperativa trabalhar que a cooperativa tem tudo de melhorar a vida de vocês' (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 379).

Mas a questão dos atravessadores é bem nítida e cruel. A princípio, o catador de rua é um "atravessador", mas um atravessador "inocente". Inocente em termos, pelo fato da necessidade que o mesmo tem de dispor de dinheiro ao fim do dia de trabalho.

A gente atende muito porque agora a coleta da prefeitura que tá trazendo. Laranjeiras, Ipanema, Tijuca. A gente pega esses bairros todos pra cá e nós aqui na comunidade aqui os catadores catam e nós vai com caminhão pegar nas casas deles. Alguns, porque tem alguns catadores que vende pro ferro-velho. E tem catador lá dentro que vende pro ferro-velho, mas alguns catam e nós vai buscar nas casas deles. [...] quando esse caminhão da Cumlurb da coleta passa, o catador já passou colhendo, já tirando o PET, já tirou o PP, já tirou o ferro, já tirou tudo. Quando chega aqui, chega o bagaço da laranja. (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 388).

Mas há casos extremos. Outros atravessadores, além de atingirem a produção das cooperativas, atuam muitas vezes de forma ostensiva e violenta. Ou não é violência roubar os materiais de uma cooperativa?

[...] existe muito atravessador. O atravessador é o pior que tem. Ele chega aqui, quer botar o preço que ele quer [INAUDÍVEL], cada vez... Eles ficam até aborrecidos. Sabe? Tem uns que eles levam a carga dos outros e somem com a carga dos outros. Aí o pessoal fica doido querendo pagar os pessoal, porque eles somem. O padre tava reclamando numa reunião. Disse que teve um pessoal que foram lá comprar lá nele e levaram a carga dele. Não sei... sumiu. Ele tava desesperado. Ele tava na reunião com a gente. Tava falando se a gente conhecia um cara que tava comprando. É tanto da gente sabe? (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 388).

Vale um registro de suma importância aqui: antes de proferir e ao longo da fala acima citada, o gestor da cooperativa B diminuiu seu tom de voz, afirmando um posicionamento mais sério do que até então vinha ocorrendo durante a entrevista. O semblante do gestor mudou completamente: percebia-se desconforto e insegurança. Desconforto por aquela situação estar ocorrendo e insegurança não no sentido de formulação imprecisa de argumentos, mas de proteção.

Não obstante, há as dificuldades da operacionalização dentro da cooperativa. Nas visitas às cooperativas, é nítida falta de infraestrutura: a falta de banheiros adequados, galpões abertos, tetos esburacados (quando há teto!). Algo interessante a ser registrado é que quando entramos nas cooperativas visitadas, não foi percebido cheiro de lixo, o que é comum quando há lixo orgânico misturado ao reciclável. Todas as cooperativas, inclusive, possuem suas metodologias quanto ao asseio do local e à necessidade de se ter atenção com o lixo orgânico.

[...] aqui não é o lixão de Gramacho, aqui é o lixão da cooperativa. Então tem pessoas que vêm aqui falar assim "dona fulana, a gente não sente cheiro de lixo aqui dentro da sua cooperativa, a gente chega por aí e tem lugar com cheiro de lixo". Eu digo "é que eu me preocupo... eu explico pra eles que não pode deixar o lixo ficar três dias". Quando... o caminhão chegou hoje, esse de hoje eles não vão limpar hoje, só vão limpar amanhã, vão terminar o anterior, depois que termina aquele anterior vão limpar aquele. E depois vai pra outro novo. Então é assim eu nunca deixo o material ficar velho. Porque o material pode ficar velho e mais tarde dar alguma... (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 391).

Os gestores destacam, conforme consta no questionário que a iluminação e ventilação dos galpões não são adequados à produção e segurança das pessoas. Os mesmos apontam que são necessárias melhorias urgentes a exemplo: escoamento pra chuva; pintura; conserto do teto esburacado; telhado; ampliação do espaço físico; banheiros; saneamento. Como trabalhar em um ambiente insalubre, sem as mínimas condições?

Mas há outros problemas. Estes são os que não faltam em uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis. Os gestores divergiram quando aos problemas cruciais às cooperativas. Um deles destacou o baixo valor de venda dos materiais.

Porque a maior dificuldade hoje em dia é a venda dos materiais. Por quê? O país tá parado em termos de indústria, não tá consumindo tantos recicláveis, então o preço cai muito. O preço cai muito, e o quê mais? A China tá oferecendo matéria-prima pura, que tem um aproveitamento de 100%. Essa matéria que é gerada aqui, as indústrias aproveitam de 80, 70 a 90% da matéria, mas tem gasto de energia, tem gasto de quebra de máquina, tudo isso. E a matéria-prima vinda da China pura é mais lucrativa. Então isso é uma das dificuldades que nós sentimos (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 394).

Outro gestor destacou a falta de documentos como um entrave. Para este, as cooperativas não podem diversificar seu trabalho, nem atender novos clientes por esbarrarem na burocracia na obtenção de licenças, estatutos etc.

Como estava falando aqui. Cooperativa não pode também atender todo mundo. As cooperativas... a gente tá atendendo, até pela Licença Operacional. A gente conseguimos, mas fica difícil. Tinha que ver alguém pra tirar a documentação dessas cooperativas, pra gente poder estar dentro, porque em outro lugar não á aceito por causa do documento. Então como é que vou tirar um documento desse? A gente conseguimos. A gente temos a licença, temos Estatuto, temos Ata, temos tudo, mas a maioria das cooperativas não têm a licença, entendeu? E aí quando tem algum trabalho assim grande, a empresa pede e a ficar fora... falta de documentos (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 363)

Na questão burocrática, algumas cooperativas tiveram auxílio de pessoas de fora da cooperativa. Destaque para a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ITCP). A ITCP foi citada tanto pelo Gestor A, quanto pelo Gestor B. Só que no caso deste último, a ajuda foi de outra pessoa. A questão de documentação é essencial, podendo ser considerada um entrave à coleta seletiva. Para atuarem devidamente “na lei”, as cooperativas necessitam estar registradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), possuírem Ata e Estatuto e, especificamente na coleta seletiva, possuírem licenças ambientais, além de cumprir em dia com o Manifesto de Resíduos.

Trazendo uma situação prática comentada e muito utilizada academicamente está a situação de determinado gerador de resíduo (que pode ser um condomínio, um hospital, uma empresa, um comércio etc.) que possui uma quantidade considerável de resíduos. Se ele quiser doar para uma cooperativa situada próxima, ele deve exigir o Manifesto de Resíduos. Este documento atesta a quantidade de material doada, registra quem recebeu a doação e atesta para onde este resíduo será disposto. Até o momento em que o resíduo é disposto, a responsabilidade é de quem doa; e não de quem recebeu, muito menos de quem depositou. Um outro exemplo prático está nos Editais públicos que exigem CNPJ, licenças e manifestos. Tais documentos são difíceis de serem obtidos se as cooperativas não são bem orientadas.

Tive de uma pessoa muito boa da Marinha. Ela agora está morando no Rio Grande do Norte. [ENTREVISTADA CITA NOME]. Ela que me ajudou a criar esse estatuto, a fundação da cooperativa. Quando ela chegou aqui, nós trabalhávamos e não tinha documento nenhum. Trabalhava aquele monte de mulher aqui dentro sem documento. Nós trabalhamos mais de dois anos aqui sem documento da cooperativa. Então ela veio aqui, era uma pessoa amiga minha, uma pessoa muito boa. Essa mulher, eu devo uma grande favor a ela. Ela chegou aqui e disse "mas fulana, você tem que procurar oficializar isso aqui, isso aqui é uma coisa muito bonita que vocês estão fazendo". [...]Ela foi uma pessoa que me deu um incentivo muito grande e hoje ela está no Rio Grande do Norte (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 379).

Na ITCP [Incubadoras Tecnológicas e Cooperativas Populares, da Coppe/UFRJ], a documentação foi feita por lá, os cursos foram feitos por lá. [...] E eles [ITCP] ajudaram a gente muito em relação à documentação e tudo. Aí teve reuniões, teve pessoal também para poder trabalhar com o reciclável, todo o curso (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 365).

Outro gestor destacou a falta de materiais básicos à própria produção na coleta seletiva, a exemplo de bags e lonas adequadas. Tais equipamentos facilitariam a locomoção e não exigiram grande esforço físico dos cooperados.

Eu queria tanto que eles mandassem uns sacos que tem na Comlurb, que as mulheres lá já tem esse saquinho porque é uma coisa melhor pra se trabalhar. Porque essas lonas são muito pesadas. Uma lona dessas pesa quase 120kg. A gente só falta morrer pra botar uma lona dessa no caminhão. E gente tá querendo que eles procurem melhorar a situação aqui da coleta sobre esse jeito que a gente tá trabalhando. Modificar né? Do bag pro saco, saco pequeno (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 378).

No questionário, os gestores apontaram que há falta de máquinas e equipamentos básicos à produção, a exemplo de: esteira; prensa e empilhadeira. E, na possibilidade de investimento, as prioridades recairão sobre a aquisição de veículos, máquinas q equipamentos, treinamento e buscar por novos associados.

Todos os gestores foram unânimes em afirmar que o principal entrave nas cooperativas é a questão logística, notadamente, na falta de caminhão próprio. É basilar a qualquer cooperativa ter o seu caminhão. O sistema de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro é coordenado pela Prefeitura, pelo INEA e tem o auxílio da FEBRACOM. Segundo os gestores, a FEBRACOM disponibiliza caminhões que atendem a todas as cooperativas cadastradas na entidade. São mais de vinte cooperativas para somente quatro caminhões. No questionário, os gestores situaram que a logística é feita por meio de parceiros; e que não realizaram empréstimos bancários para a aquisição de veículos. A aflição dos gestores podem ser percebidas pelas passagens a seguir.

E os caminhões são bem pouco. O problema nosso é transporte. O que pega é que não dá pra gente atender tudo, porque fica muito transporte. [...]O caminhão aqui da rede da Febracom. A gente tem dois caminhões, mas é pra atender 20 cooperativas. Quando você vai agendar, você consegue de 15 em 15 dias, duas vezes ao mês. Então fica difícil. [...] Primeiro, como te falei a cooperativa começando, ela atende, mas muitas não atendem por causado problema das cooperativas estarem tudo sem caminhão. (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 371)

A gente aqui não ganhou o nosso caminhão. Nós vivemos [INAUDÍVEL]... a FEBRACOM manda o caminhão pra gente, a gente usa. E não temos caminhão, por que você vê uma cooperativa grande dessa daqui aonde poderia ter um caminhão pra cooperativa, não só a minha, que existe várias cooperativas que não têm seu caminho. O caminhão [da FEBRACOM] é pra servir não sei quantas cooperativas. Um dia eu tô com o material pra pegar no Banco Central do Rio de Janeiro e eu não

tenho caminhão pra apanhar. Porque o caminhão já tava agendado e já tinha umas três pessoas na frente. Então quando o caminhão chegou eu tive que mandar correndo pra atender as outras pessoas porque o lixo tava na porta na comunidade e eu atendi a comunidade primeiro, aqui que é a prioridade. Então eu tô no Banco Central com material lá preso lá porque eu não tenho caminhão. O caminhão hoje tá servindo a outras cooperativas, porque o caminhão não é só da cooperativa, é das cooperativas. Então quando ele vem aqui, vem um dia da semana, talvez vem dois, talvez vem mais. E vai atender outras cooperativas, porque são muitas cooperativas pra quatro caminhões. Não dá, não dá de jeito nenhum. A FEBRACOM, coitada, eles querem ajudar, eles querem fazer o que podem, mas não dá coitado, fazer o quê? (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 383)

Olha, é um problema, não só a logística, porque, por exemplo, com essa conscientização toda, tem muitas empresas que dão muito material, mas esse material precisa ser retirado. Agora, é aquela coisa: nós fazemos essa parte, retirar. Infelizmente essa logística, ela sai cara. Nós aqui já chegamos a produzir ao mês 300 toneladas, 300 toneladas/mês. Hoje estamos produzindo em torno de 70 toneladas. A luz que a gente gastava pra produzir 70 toneladas era, vamos dizer assim, a metade da metade da metade. Hoje produzimos menos e pagamos muito mais. Porquê? Porque o custo da energia subiu assustadoramente. O combustível a mesma coisa (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 402).

A falta de veículos afeta diretamente as cooperativas. Sem capacidade de logística, elas têm de recusar o recebimento de materiais, pois não tem como atender a essa demanda.

O pessoal vinha trazer material aqui na porta pra gente. E a gente começou a falar que não queria mais material, porque não tinha condições, nós não tinha quem levasse, porque o rapaz disse lá que não podia mais apanhar. Eu até entendo a situação dele porque ele era o coordenador. Ele quer ver assim... a cidade limpa também. Hoje eu entendo muito bem o que é que ele quis falar. Mas na época a gente com a situação de necessidade. A gente viu um caminhão de material e "não a gente não quer não", mandava embora porque a gente não podia pegar. Não tinha ninguém pra fazer a coleta (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 377).

Apesar de todos estes problemas, os gestores comemoram o estágio atual da coleta seletiva. Houve mudanças nos últimos anos, principalmente com políticas públicas voltadas ao tema. Frente aos gestores das cooperativas, foi percebido que os gestores não conhecem o conteúdo na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ainda que, no questionário, todos responderam que conhecem a lei. Quando perguntados se conheciam a PNRS, eis as respostas.

Mais ou menos, porque não tenho tempo de ir pra esses lugares, eu vejo mais aqui (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 386)

Sim, engavetada. Agora é isso aí (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 357).

O gestor da cooperativa A pouco conhecia o conteúdo, mas sabia que ela é uma política que tinha ficado anos engavetada. O que demonstra que o conteúdo ainda não foi assimilado pelos gestores. Isto representa um perigo para a política e para a sua pactuação.

Como pode um gestor desconhecer uma política que regula a sua atuação? Aqui entende-se que os gestores possuem conhecimento técnico sobre a sua atuação e o setor, mas desconhecem a lei que regula todo o conjunto de suas atividades.

Contudo, os mesmos indicam que a partir de 2010 houve mudança real na coleta seletiva. Pode-se afirmar, pelo cruzamento das informações obtidas que a Política Nacional de Resíduos Sólidos vem sendo efetiva sobre os *policytakers*, notadamente, as cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Quando perguntados sobre a PNRS, se trouxe mudanças ou se o cenário da coleta seletiva mudou pós PNRS, os gestores dão afirmações contundentes de que houve mudança real após a sanção da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Trouxe, porque é obrigado a doar material pra gente. Mesmo assim está que 80%, tá andando num ritmo direitinho, chamando a gente pra poder doar os materiais (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 360).

[...] foi bom. Foi bom porque é onde as pessoas já estão conhecendo alguma coisa [...]. É por isso que eu digo, essas coisas veio mudar de 3 anos pra cá. De 3 anos pra cá que veio mudar isso aí (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 386).

Ela vem fazendo a diferença porque há uma conscientização, uma preparação (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 398).

Um dos gestores atribui a maior valorização da coleta seletiva ao governo Lula. Como expostos ao longo do trabalho, houve uma reorientação nas políticas sociais, com outros atores sendo “alvo” do novo governo

Mas graças a Deus, depois da gestão aí do nosso prefeito [Eduardo Paes], da nossa presidente [Dilma Rousseff], do nosso presidente [Lula], mudou muito essas coisas, porque eu já estive em Brasília, já fui pra São Paulo, já fui pra Minas Gerais, eu já fui em todos os lugares, há dez anos correndo atrás do que tá acontecendo hoje, que vem melhorar a coleta seletiva.[...] mas graças a Deus agora tá melhorando muito devido a esse conhecimento do nosso presidente, porque quem vem dar a honra pra coleta seletiva foi o presidente Lula. O Lula foi quem apoiou os catadores. É que falou em Brasília que o catador era uma pessoa trabalhadora igual a um funcionário do banco, igual a pessoas que fizessem qualquer serviço, entendeu? [...] Em Minas Gerais, quando o presidente [Lula] chegou lá, mas a presidente [Dilma], nós explicou toda a situação, que todos os lugares estavam sendo beneficiados, a Bahia, o Ceará... Vitória, vários lugares já estavam sendo ajudados. As cooperativas estavam sendo todo mundo ajudado. São Paulo, também. Minas Gerais, eu estou lembrando assim aos pouquinhos, porque tem muitas que estão sendo beneficiadas através do nosso presidente Lula. Então devido à nossa briga, eu ano retrasado eu levei a bandeira do Rio de Janeiro e falei pro povo "olha gente, o Rio de Janeiro tá precisando que alguém tome uma solução dos catadores, porque os catadores só tem trabalhado e trabalhado e ninguém vê nada, ninguém vê nada, ninguém vê nada" (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 374).

Os gestores situam que há maior aproximação com o Estado, ressaltando a atuação do próprio movimento dos catadores como essencial a esse estreitamento das relações políticas e à própria reconfiguração das forças políticas. Mas este foi um processo lento. Um dos

gestores, inclusive, destaca o papel de certos políticos na melhora do processo da coleta seletiva.

Tá bom porque a prefeitura tá aqui dentro. Tá ótimo. Já era pra isso estar há muito tempo. Há muito tempo que os catadores estão esperando isso. E agora nós estamos esperando que venha uma ajuda da própria prefeitura pra gente, ou do governo federal, quem se interessar de dar uma ajuda em cima da coleta seletiva pra gente. Porque... poxa, é muito trabalho que temos aqui. [...]O Estado pra mim... eu não tenho o que falar do Estado porque esse trabalho que nós tínhamos da Serla, onde em 6 pessoas que trabalham lá, aqui da cooperativa foi eles que deram pra gente. O governo, o pessoal do INEA, a Marilene, o Minc, Carlos Minc que é uma pessoa muito... ele é muito influente no nosso trabalho, Carlos Minc é uma pessoa muito importante. Poxa, triste da gente se não fosse o Carlos Minc, ele tá sempre cobrando de um lado, tá sempre cobrando de outro pela reciclagem. Ele tá sempre apoiando a reciclagem, uma das poucas pessoas que brigam pela reciclagem e briga pelo catador. Que eu já cansei de ver, já tive em encontro com ele e eu só posso falar bem daquele homem (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 382).

Interessa destacar que essa configuração acima citada representa o modelo de Triângulos de Ferro, onde há inter-relação entre políticos, designados politicamente e burocratas, notadamente representados pelo prefeito, pelo Carlos Minc e Marilene Ramos e a Comlurb.

A principal mudança em relação às políticas públicas voltadas à coleta seletiva recai sobre a maior disponibilidade de material às cooperativas. Segundo os gestores, não era assim. Esse maior volume de doação de materiais veio a ocorrer de 2010 em diante. E, ainda segundo os gestores, a coleta seletiva operacionalizada por cooperativas tem tudo para aumentar ainda mais, justamente pelo aumento do volume de materiais doados.

Agora vai. Agora vai. Sabe o porquê? Aumentou muito assim o material, porque antigamente nós não tinha nada, nós comprava material. Vamos supor, comprava porque o catador vinha e botava ali e reciclava o material dele mesmo. Vinha, tava ali e a gente reciclava. Era muita pouca coisa. Era muito difícil (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 389).

Dessa mesmo que falei pra você. As empresas não estavam doando assim. Doavam mais quando queriam. Ligavam e falavam: "você aceita material?". Agora não, elas são obrigadas. Tanto que elas têm o manifesto [de resíduos]. Elas procuram pra doar o material pra gente. Tá melhorando bastante (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 362).

Um dos gestores alerta, contudo, que ainda com maior volume de materiais, o preço de venda dos mesmos é pouco valorizado. Há mais material para as cooperativas, só que o preço de venda ainda é baixo, ou seja, ainda que com mais material, o volume de recursos que entra na cooperativa ainda não é significativo o suficiente.

Olha, a Comlurb hoje tá com um projeto fantástico, bom... que seria o seguinte: hoje daria pra Comlurb coletar mais ou menos umas 30t de materiais recicláveis por dia, 30, 40t... 30, 40 mil toneladas. Agora, o quê que acontece? Hoje, talvez, nós não

reciclamos nem mil toneladas. Aqui, por exemplo, nós já, em épocas passadas, tivemos que a Comlurb despejava aqui 10 a 15 caminhões por dia. Nós tínhamos 120 pessoas separando. Hoje nós temos 40 pessoas separando e a Comlurb joga 3 caminhões. Diminuiu, mas porquê? Porque o preço tá muito ruim pra vender, então não adianta você ter aqui trocentas pessoas e você depois chega no fim do mês e não tem como remunerá-las. Então se ao despejar aqui fosse uma remuneração por parte da sociedade, tem imposto pra tudo, tem taxa pra tudo, então seria uma maneira de fortalecer, e de melhorar as condições de trabalho dessas pessoas (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 396).

Tal posicionamento da falta de recursos para investimento dentro das cooperativas é corroborado por outro gestor. As cooperativas não têm condições de realizar investimentos internamente. Se não há condições para incrementar as condições de trabalho, como pode o trabalho destas cooperativas se desenvolver plenamente?

A única situação ruim que tá acontecendo é a situação que tá aquele buraco que tem lá que a gente não tem condição de consertar, que tudo é caro [A ENTREVISTADA SE REFERE AO BURACO NO TETO DO GALPÃO] ... fechar as laterais desse galpão, nossos banheiros são muito ruins, nós não temos um saneamento básico aqui. Nós temos uma situação difícil por isso, então o que a gente ganha não dá pra gente empregar aqui. Porque a gente ganha muito pouco, nós tem que ter a ajuda de alguém pra fazer isso aqui. Porque já tiveram o pessoal da prefeitura, aqui falaram que ia até dar uma olhada nos banheiros, dar uma ajeitadinha aí... então eu tô esperando até ver quando eles vão fazer já que eles falaram que vão fazer né? Vamos esperar né... (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 382).

As cooperativas vivem de promessas. Diversos gestores públicos prometem mudanças estruturais nas cooperativas, apontando que irão solucionar problemas ou oferecer condições melhores às cooperativas. E isso enche as cooperativas de expectativas sobre o que podem ganhar.

Que é isso que todas as cooperativas estão correndo atrás, porque o ganho é muito pouco. Tudo bem, é bom o que a gente ganha, mas não pode ficar parado. Uma ajudazinha do governo é muito bom pra gente, que a gente é de dia-a-dia, que o dia-a-dia a gente aqui trabalhando. Trabalhamos dia-a-dia. Tem dia que a gente trabalha até no feriado, saber porque? Pra gente não perder, pra gente ter um dinheirinho a mais. E se o governo viesse a dar uma ajuda pra gente, seria muito bom. A gente já descansava mais [INAUDÍVEL], porque você vê: isso aí existe uma verba muito grande, do BNDES, existe uma verba muito grande pro meio ambiente e até agora não chegou nas cooperativas. Todo muito tá esperando, eu já fui em várias reuniões do BNDES. Várias reuniões, vários cantos e dizem que vão ajudar os catadores. E até agora não chegou nada. Até agora não chegou nada. Nós estamos esperando e eu acredito no meu presidente que vai chegar. Eu acredito no meu presidente que vai chegar alguma coisa para os catadores aqui do Rio de Janeiro. Eu não falo só do Rio não, eu falo do Brasil. eu falo é de Brasil, sabe por quê? Foi todo o Brasil que tava lá e todo o Brasil confia no nosso presidente (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 379).

Uma das principais “promessas” da PNRS era a da facilitação do acesso ao crédito, principalmente via bancos públicos a exemplo da CEF e do BNDES. Foi percebido, por entre os gestores, que há uma imensa dificuldade de acesso aos recursos do BNDES. Segundo os

gestores, o BNDES formula editais simplesmente impossíveis de serem atendidos pelas cooperativas. Os próprios gestores desconhecem os motivos pelos quais o BNDES formula editais “complicados” para assumir. Quando perguntados sobre a situação do crédito para as cooperativas, os gestores a veem da pior forma possível. E sem crédito, as cooperativas tentam se ajustar como podem para cobrir eventuais e recorrentes despesas que por ventura venham a surgir.

Você sabe que tem certo edital que não dá pra você nem ir apanhar. Sabe por quê? Você pega o caminhão e bota aqui. Você bota R\$30,00 de diesel, não dá. Pra ir lá pra Campo Grande, naquela de Campo Grande... Quartel de Marinha de Campo Grande, na fábrica de peça, onde faz esses canhões. Você sabe que a gente vai lá, traz o material que ninguém... não tem coisa pra cortar, é um papelão que vem com ferro. É um material plástico que ninguém tá querendo aquele material. Então quando chega aqui, olha, tô com o caminhão quebrado. Quase R\$5.000,00 o caminhão das cooperativas, tá quebrado lá. Eu chamei todo mundo e ninguém quis. Tô devendo, eu tô devendo porque eu apanhei dinheiro emprestado pra consertar o motor que arrebentou. Então teve que fazer um motor novo pra poder botar de novo pra trabalhar eles me ressarcirem mais tarde, vou ver o que eles vão fazer por mim [...] Olha, pra mim conseguir o dinheiro eu tive que pedir emprestado ali. Vou ali "fulano, me empresta R\$2,00, me empresta R\$1,00". É assim, o banco não quer emprestar dinheiro pra cooperativa nenhuma. Eles não estão liberando nada. [...] Eu não sei quais são as dificuldades. Não sou eu. São todas as cooperativas com o mesmo problema. Não sei qual é o problema. Todas as cooperativas estão com o mesmo problema. Eu não sei, sabe? Só Deus. Eu tive que pedir dinheiro emprestado na FEBRACOM. Pra mim pagar... Sabe. Porque eles têm dinheiro lá em caixa e emprestou alguma coisinha (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 384).

Aí eu vejo da forma pior possível, por quê? Porque o banco, o banco, ele quer lucro. Ele empresta o dinheiro, mas ele quer o retorno dele. Então você pega um negócio desses e não tem como pagar, porque vai custar muito mais. Agora, por exemplo, todos os cartões de créditos têm um monstro de dinheiro que eles têm que recolher para as obras sociais. Por que que eles não aplicam isso nas cooperativas, no lixo? Subsidiando, dando condições para que a gente possa ter? É muito difícil. Agora, se você chegar para um banco e provar que não precisa do dinheiro, ele vai te emprestar. Aí... (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 403).

São projetos que demoram muito. O projeto demora muito e também. Eles olham pra você e não tem nenhum acesso... Que eu conheça apenas três cooperativas no meio de não sei quantas que conseguiram, acho que 50 cooperativas. Porque eles pedem muita coisa. Muita coisa mesmo pra entrar. É muito difícil. E fora que pra liberar é mais ainda. Liberar dinheiro, entendeu? Então é muito difícil o crédito para as cooperativas [...] Eu já tô nessa - com o BNDES também, já tem uns 4 anos. E ainda não abriu os galpões. Um galpão que vai inaugurar agora é em Irajá. [O ENTREVISTADO se refere aos CTRs a serem abertos pela prefeitura do Rio] São seis galpões. Tem que lutar. Não pode desistir porque as coisas demoram, né? Cooperativa mesmo pra viver, como a gente vive, tem que ser com nossos pés. Entendeu? É assim: "vai dar ali", "vai dar aqui" (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 360).

Neste cenário de adversidades, em que cooperativas se voltam a produzir como podem, a atender como podem, os gestores divergem quanto à existência de concorrência entre cooperativas. Alguns situam que há concorrência por materiais, editais e apoio público,

enquanto outros entendem que não, que não há concorrência, pois o mercado é grande e o volume de recursos também. Os que veem a existência da concorrência a veem como negativa.

Porque até em buscar mesmo investimento público. Não tô defendendo a cooperativa, mas a cooperativa está sempre participando de tudo. E as pessoas, tem cooperativas que quer buscar onde tem as coisas boas, grandes. E quando tem chamamento público para coisas menores, eles não querem, né? Mas é nos menores que a gente cresce (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 359).

Não, não. Em absoluto. Não existe essa concorrência. Tem pra todo mundo, dá pra todo mundo, e a gente pode fazer (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 396).

Por outro lado, foi percebida uma intensa consciência política e a necessidade de fortalecimento dos laços entre cooperativas e cooperados e entre cooperativas entre si. A dificuldade de fortalecimento do movimento dos catadores e das cooperativas só pode acontecer com a convergência de interesses e a necessidade de engajamento político frente a outros atores da arena. O questionário indicou que mais de 65% dos cooperados vão às assembleias e participam e que mantém contato com outras instituições.

Há um, vamos dizer assim, um consenso e há uma visão comum sobre a dignidade desse trabalho que tá sendo realizado e a função que se desempenha. É a maior possível, é aquela coisa, está surgindo de baixo pra cima, um movimento, o movimento dos catadores, eles estão já se conscientizando do seu valor, do seu papel social, da sua função, tudo isso... isso é importante (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 396).

[...] é como eu falei pra você. A nível nacional, nós somos. O movimento nacional, eu acho que nós somos o movimento nacional. Não pode ter divisão, entendeu? Não pode ter divisão porque nós somos catadores. Se tiver divisão começa a prejudicar a nossa classe. E a nossa classe não pode ser prejudicada por que a nossa classe já vem sendo prejudicada há mais de 50 anos. Então nós queremos ter evolução. Evoluir, as coisas que evoluam, que as coisas cresçam e não andar pra trás, que eu já tô cansada de andar pra trás. Quem anda pra trás é caranguejo (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 383).

O fortalecimento dos catadores perpassa a relação da cooperativa com os mesmos. É um trabalho diário, de amizade, de participação, de solidariedade, de estar juntos, de mudança de mentalidade individual para a coletiva. De entender que o trabalho de um impacta na cooperativa como um todo.

A relação é uma relação de confiança mútua, e confiança não é uma coisa que você conquista da noite pro dia e de repente. Você tem que conquistar no dia-a-dia, estar juntos ali, brigar juntos, e dar passos. Respeitar o universo deles e também respeitar a caminhada, a mudança de mentalidade, tudo isso. Isso é importante. Nós gostamos sempre de querer mudar rapidinho todas as coisas e tudo. É um trabalho de começar todos os dias as mesmas coisas (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 399).

As cooperativas estão fortalecendo e estreitando as relações entre si e com outros atores. A formação de redes solidárias e de participação é fundamental às cooperativas. O MNCR e a FEBRACOM são atores muito citados pelos entrevistados, notadamente, este último, a FEBRACOM, que atua fortemente entre as cooperativas, facilitando materiais, equipamentos e é a base da logística das cooperativas.

Porque estão todos no mesmo ponto que estou. Estão sofrendo. Sei que ninguém tá bem. Alguns estão mais ou menos, que ganharam seu caminhão. A gente aqui não ganhou o nosso caminhão. Nós vivemos [INAUDÍVEL]... a FEBRACOM manda o caminhão pra gente, a gente usa. E não temos caminhão, por que você vê uma cooperativa grande dessa daqui aonde poderia ter um caminhão pra cooperativa, não só a minha, que existe várias cooperativas que não têm seu caminho. O caminhão [da FEBRACOM] é pra servir não sei quantas cooperativas (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 383).

A gente tem uma rede na Febracom. [A entrevista cita o endereço da entidade]. Agora mesmo tá tendo uma reunião lá. O pessoal é associado à Febracom, às cooperativas. Acho que são umas 20 cooperativas já nessa rede, que tem a Eco Barreiras, o INEA, tem tudo direitinho para organizar a cooperativa (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 358).

A FEBRACOM acabou de me dar essa balança aqui, que a gente tem aqui. Nós vamos pesando os materiais, e tem todas essas reuniões para sincronizar esse trabalho (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 396).

Por outro lado, ainda que a PNRS tenha surtindo efeito, as cooperativas se fortalecendo e o cenário da coleta seletiva começando a melhorar, os gestores situam que as leis são perfeitas, mas pecam na aplicabilidade e na falta consenso. As leis são perfeitas, segundo um dos gestores, mas não tem consenso, pelo fato de certos atores não terem sido chamados à mesa de negociações. Um dos gestores das cooperativas, talvez pelo fato de ter um grau de escolaridade maior que o dos outros gestores, faz uma análise mais profunda sobre as leis serem capazes de absorver aspectos fundamentais da resolução de um problema público. Em suas palavras:

[...] o nosso país é um país muito perfeito em leis, tão perfeito se cumprirmos todas as leis vai ser difícil a gente conseguir trabalhar porque, porque vai engessar de todos os lados (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 393).

Esse gestor dá o seu relato sobre como as leis são conflitantes muitas das vezes. Se, por um lado, existem leis que permitem o trabalho das cooperativas, por outro lado, existem leis que impedem este trabalho.

Eles proibiram que nós tivéssemos um hotel de trânsito aqui. Nós montamos uma estrutura para que eles dormissem em redes, que era o mais simples, o mais barato,

cada rede custava R\$5,00, não precisava lavar, não tinha contaminação, não tinha nada e cada rede era deles. Era sua rede. Quando ele quisesse ir embora, levava a rede dele e acabou. Mas as autoridades sanitárias, preferem que eles durmam na rua do que dormir ali, porque, por causa disso e daquilo, não tem ar-condicionado, ventilação... proximidade do galpão da reciclagem, então... condenou. Então tivemos que desistir desse projeto (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 393).

Importante destacar que o gestor da cooperativa C apresenta um posicionamento em que, de um lado apoia as leis, mas pondera que muitas delas prejudicam o trabalho desenvolvido. Desta forma necessita fazer ajustes no próprio trabalho desenvolvido. Este mesmo gestor tem um profundo conhecimento das leis e da necessidade de maturação das mesmas. Este gestor tem noção de que as leis que reestruturam processos e forças políticas são projetos de longo prazo. Neste contexto se enquadra a própria Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Agora, graças a Deus, que estas políticas todas estão sendo implantadas, muito bem implantadas e ela vai ter um tempo de maturação, de assimilar, tudo, pra começar a produzir frutos. Só que nós brasileiros somos imediatistas e queremos o fruto pra ontem. Não é bem assim que funciona a coisa... [...] Olha, os passos a serem dados, de todas as cooperativas, se você correr as cooperativas, quase todas elas, elas estão, vamos dizer assim... no processo de legalizar a situação deles. Porquê? Porque como eu disse anteriormente, são muitas leis, que te cobram de todos os lados, e pra você regularizá-las, você tem todo um processo que você precisa aos poucos... então você trabalha, ou então você corre atrás das leis. Mas a lei vai te dar algum benefício imediato? Não, então você tem que deixar um pouquinho, daqui a pouco eu faço, depois eu faço, e vai indo assim. É todo um processo, é uma engrenagem que caminha muito devagar. Então a gente não tem como mudança mudanças radicais da noite pro dia, como a maioria das pessoas pensam que pode ser feita. Não é fazendo uma lei que no outro dia essa lei tá na prática (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 399).

No caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a figura mais fraca da correlação de forças é a cooperativa de catadores de materiais recicláveis. Por conta disso, foi editada a Lei nº. 12.690, de 19 de julho de 2012 que dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho. Esta lei procura dar mais segurança aos cooperados. No entanto, segundo os gestores, pelo momento atual das cooperativas, a Lei nº. 12.690/2012 é um retrocesso e prejudicará o funcionamento das cooperativas, por exigir das mesmas, o cumprimento de itens que não são capazes de atender.

O Brasil tá despertando para o cooperativismo, principalmente para a reciclagem de material, os estatutos dizem que ninguém pode ganhar menos que 1 salário mínimo. Tudo bem, isso aí é um princípio e a filosofia fantástica, só que com os preços que os materiais são vendidos, a gente não consegue atingir esse salário mínimo. Então isso aí se torna um mito, uma maneira de sufocar e muitas delas não conseguem sobreviver em cima disso (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 395).

Não tenho condições. Como é nós vamos pagar se nós não temos condições? Agora se o governo federal der um reajuste pra gente, pra gente poder pagar pelo menos. Eu pago o meu INSS, eu pago, mas tem muita gente aqui que não pode, mas eu pago, sabe o porquê? Eu faço biscate na minha casa, eu sento lá na máquina, eu costuro. Faço uns remendinhos pra mim vender, pra mim pagar meu INSS. Tô com as minas pernas doente, eu não posso nem ficar... de noite eu grito com essas pernas de dor no joelho. Por causa de ficar costurando, pra ter mais uma coisinha, pra aumentar o meu sustento. Chega lá, quando eu já chego cansada com as pernas doendo pra trabalhar e puxar esses fardos grandes. Como é que esses pessoal... como é que a gente, o pessoal vai pagar INSS? Se as condições não dá [INAUDÍVEL], se a gente for tirar pra pagar INSS, essas coisas ficam difícil. A gente tem que ter ajuda do governo. Esse cheque verde vindo vai ser muito favorável pra eles. Aí a gente já vai ter condições de chamar todo mundo. Quando eu chamo todo mundo "oi gente, vamos pagar INSS", "ai dona fulana, vai tirar INSS da gente, e a gente vai comer o quê? a gente já ganha pouco, vai pagar INSS, vamos esperar melhorar". Eu digo "vamos esperar melhorar, que nosso presidente... já tá quase chegando lá, a coleta seletiva tá chegando aqui dentro, vai melhorar" (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 387).

Quando virar empresa a pessoa [o cooperado] não vai retornar mais. Não sei nem te responder isso aí...[...] Gerar renda a gente já gera, né? Mesmo sendo autônomo. Só que aí você tá botando a empresa e as pessoas vão ser pra trabalhar pra empresa. Não vão ser mais sócio. Aí vira uma empresa. Empresa... é uma grande coisa né? (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 368).

As leis criadas visando a coleta seletiva têm como objetivo não só incentivar a coleta seletiva, sua expansão e adoção pelas prefeituras e administrações locais, mas sobretudo, atuar sobre os empreendimentos solidários, em relação as oportunidades de crescimento, do aumento de volume de materiais e especificamente sobre a melhoria da renda das cooperativas de catadores. Quando perguntados, os gestores indicaram que após a Política Nacional de Resíduos Sólidos e durante o governo Lula, houve melhora substancial na renda das cooperativas. Notadamente, esta melhora se deu ao aumento do volume de materiais recebidos. Alguns gestores procuram, com esta melhora percebida, dar maior conforto aos cooperados, oferecendo coisas que antes não existiam. A renda nas cooperativas se situa entre menos de 1 salário mínimo e 1 salário mínimo e meio. A maioria dos gestores vêm atendendo a editais públicos de órgãos da administração do estado e do município do Rio de Janeiro.

As empresas não estavam doando assim. Doavam mais quando queriam. Ligavam e falavam: "você aceita material?". Agora não, elas são obrigadas. Tanto que elas têm o manifesto [de resíduos]. Elas procuram pra doar o material pra gente. Tá melhorando bastante. [...] Melhorou a renda. E mais emprego também. Começamos com 15 [pessoas]. E agora já deve estar com 70, 80 [pessoas] já (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 366).

Poxa, é muito trabalho que temos aqui. Eu chego aqui é 6:40, eu boto o café no fogo e fico esperando as mulheres chegarem. Quando dá 7 horas, já tô com o portão arreganhado e elas entrando pra tomar café. Porque eu acho que a primeira coisa é o pão abençoado de cada dia que Deus deu pra gente. E aí depois da hora do almoço elas vão pra casa almoçar mas pelo menos elas tomaram o café da manhã e não estão em jejum. [...] Melhorou mais. Sabe quanto nós saía daqui, dia de semana? Eu saía com R\$20,00, todo mundo aqui. Uma mixaria de dinheiro. Você vê o PET, o preço

era lá embaixo, hoje em dia graças a Deus as coisas melhoraram mais. Já tendo mais... um precinho melhor pras coisas. [...] Melhorou a renda. Melhorou porque antes a gente tinha R\$420,00, R\$500,00. Nós não tirava isso, nós tirava nem R\$200,00. Nem R\$100,00 vem dizer por semana. Eu saía daqui arrasada, arrasada. Não tinha nada. A dificuldade nossa aqui foi muito grande. Muito grande. Muito grande. E espero em Deus, vamos esperar em Deus, que ele é santo vivo e poderoso (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 385).

Como aqui é um trabalho social, e eu também tenho as minhas amigadas eu peço muito, ou então alguém me dá material, tudo isso, então a gente compensa um pouquinho mais, porque aqui hoje nós estamos pagando, pra cada um que produz R\$0,10 o quilo. Você poderia dizer "é pouco". É... relativamente pouco, mas às vezes nós vendemos o material a doze, a quinze, às vezes baixa a oito, mas eu continuo pagando os 10 centavos, mas tem materiais como o PET, tudo isso, que estão muito acima disso, R\$1,00. Mas aí também você tem café da manhã, almoço, lanche, jantar e cesta básica. Então tudo isso é custo. E precisa ser tirado daqui, e precisa ser feita essa química toda. Estamos estudando pra gente remunerar por preço diferenciado por cada material (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 395).

Ao passo em que vão melhorando as condições mínimas de trabalho e de produção dentro das cooperativas, as mesmas já sabem onde investir, caso tenham possibilidades. Os gestores foram enfáticos ao apontar que a questão logística é o gargalo fundamental das cooperativas e que será a prioridade de intervenção, assim que puder ser atendida. A questão logística é um gargalo pelo fato de as cooperativas estarem recusando o recebimento de material, pois não tem como ir até o local e retirar, ou quando após a segregação não ter como escoar a carga.

Olha, essas empresas grande podiam entregar o material pra gente, entendeu? E os caminhões são bem pouco. **O problema nosso é transporte.** O que pega é que não dá pra gente atender tudo, porque fica muito transporte. Quando então gente paga a diária por fora. Ajudante não vale a pena, por que pelos materiais que tem vindo, sem valor (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 363, grifo nosso).

Nós estamos sendo muito é humilhados, humilhados, porque poxa, tinha pessoas da prefeitura que chegam aqui diziam "olha [ENTREVISTADA CITA O PRÓPRIO NOME], qualquer hora a gente vai vir aqui vai fechar o galpão, olha fulana esse material aqui fora", aí eu digo "meu filho, é o pessoal que vem e joga pra gente", pois a gente não tem ninguém pra dar pra gente. Então a gente ia lá fora e tirava o material e levava pra dentro, reciclava e o restante manda botar fora **porque nós não tinha onde botar.** Um caminhão pra levar o rejeito era R\$800,00 que o cara cobrava ou a gente ganhava ou a gente largava por aí, ele dizia que ia dar multa e a gente ia levar multa, porque a gente não tinha condições de pagar um caminhão, os R\$800,00 (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 375, grifo nosso).

Por exemplo, esse caminhão aí, se ele foi pra Itaguaí, tá custando pra ele R\$150,00 a tonelada. Ele leva em média 3 toneladas, R\$450,00 custo de... aí tem o óleo, tem o motorista, tem o desgaste... Então você vê: é um trabalho que a sociedade tem que arcar com isso que é o que a gente produz. Então esse custo operacional é que dificulta o nosso trabalho. Agora, como poderia ser resolvido isso? Quando joga aqui esse material ou os outros materiais, a gente deveria ser remunerado pra poder compensar. Porque, por exemplo, se eu pegar um caminhãozinho nosso, pra ir até o centro da cidade, pegar, vamos dizer assim, no máximo, no máximo, 100kg, 200kg, 300kg, nós estamos pagando pra trabalhar. **Porque o custo do combustível, a**

**diária do motorista, o desgaste do caminhão, quase que não compensa.** Então ele roda o dia inteiro, pra chegar no final do dia, aquilo o que é arrecadado não dá nem pra cobrir as despesas (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 402, grifo nosso).

O gestor da cooperativa B é o que melhor pondera essa questão logística como gargalo fundamental da coleta seletiva. Seu relato consegue sintetizar como a logística interfere no trabalho desenvolvido pela cooperativa: custos, tempo, perda de material, conflitos etc. quando perguntado, o gestor afirmou que a prioridade fundamental da cooperativa é a compra de um caminhão. Parece que ter um caminhão é o objeto de desejo de todas as cooperativas. A falta de um caminhão próprio configura as algemas da cooperativa dentro do sistema de coleta seletiva.

O caminhão. **O primeiro seria o caminhão.** Porque esse caminhão das cooperativas, graças a Deus que esse caminhão que recebeu agora, que a FEBRACOM recebeu até que tá dando certo, mas eu não posso dizer que eu tenho caminhão. O caminhão não é meu, é das cooperativas. Ele sai daqui vai pra [ENTREVISTADA CITA GESTORES DE COOPERATIVAS]. **Vai pra tanta gente esse caminhão, que tem dia que eu fico aborrecida,** eu passo até mal de tanto o pessoal ficar ligando "fulana, como esse pessoal lá do Banco Central, tá cheia a sala, não posso ficar com essa sala cheia aqui não". Eu digo "ó meu filho, eu não tenho condições". Ele diz "então eu vou passar pra outra cooperativa". "tá meu filho pode passar". Eu vou deixar o homem ficar lá precisando e eu precisando muito mais do que ele. Ele tá jogando fora e eu preciso. Aí vai dar pra outra cooperativa que tem caminhão, que tem tudo, que tá correndo atrás, que tá agindo. Eu não, eu fico sempre atrás, sempre atrás. Eu tô vivendo hoje em dia com essa coleta seletiva. Não tem decreto nenhum. O único decreto que eu tenho é esse lá do Banco Central, que eu não tô conseguindo atender ele (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 387, grifo nosso).

Os gestores apresentam um alto grau de conscientização ambiental. Os gestores, inclusive, questionam o consumo excessivo; o que se está jogando fora; o desperdício de materiais, a educação ambiental etc. Um ponto fundamental levantada é a Educação. Destacaram que o material orgânico prejudica a própria coleta seletiva. O gestor da cooperativa B é o mais enfático desta questão; situa que a separação deve começar dentro de casa e não deve ser relegada aos catadores de materiais recicláveis.

[...] começar a falar com os moradores, que nós tínhamos que procurar separar o material, sabe? **Procurar tirar mais o lixo orgânico,** porque o lixo orgânico é que prejudica todo o material de uma reciclagem. Tirou o lixo orgânico, pronto. Porque o lixo orgânico já vai servir pra plantação; as pessoas não sabem o que estão jogando fora. As pessoas estão alimentando pessoas que estão necessitando; está alimentando a terra, né? Porque se nós não dermos a matéria orgânica pra terra mais tarde a nossa terra tá fraca com tanta poluição que nós já conviveu com ela e estamos convivendo [...] Eu falo com eles e tô sempre falando. O pessoal que trabalha aqui dentro, mora dentro da comunidade e eles sempre fala que não pode, entendeu... o lixo ficar à vontade; **as pessoas têm que começar a reciclar dentro de casa,** porque se nós não começar a reciclar dentro de casa, aí como é que vai ficar? Então a gente tá pedindo pra que as pessoas comecem a fazer esse trabalho e tá até passando pra... eu até

escutei... parece que foi ontem que escutei que de Brasília, no horário de Brasília [A ENTREVISTADA SE REFERE AO PROGRAMA DE RÁDIO "VOZ DO BRASIL"] falando que **as pessoas tem que começar a reciclar, começar a melhorar por causa do nosso planeta, porque o nosso planeta tá muito fraquinho**. Se nós não cuidar dele, quem vai ficar doente somos nós (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 377, grifo nosso).

O gestor da cooperativa A aponta que a Educação é a base de mudança. Destaca que a coleta seletiva tem na separação um de seus principais problemas. Segundo ele, as pessoas (leia-se, consumidores e empresas) não estão separando corretamente os resíduos dos rejeitos e, desta forma, “tudo vai para a Comlurb”. Por este motivo, a coleta seletiva ainda não está estruturada 100%. Falta educação e cultura<sup>224</sup> em relação ao consumo, ao desperdício, mas principalmente quanto à disposição adequada dos resíduos, da reciclagem e recuperação dos mesmos.

Ela não tá 100% não. Acho que as pessoas podiam separar mais, porque ainda mandam muita coisa pra Comlurb. Mandam material misturado ou até quando mandam pra gente mandam com [INAUDÍVEL]... a gente perde. Acho que na separação (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 371).

Todos os gestores situam que a partir da criação das políticas públicas voltadas à coleta seletiva, esta tem tudo para crescer e se estabilizar na gestão pública. Os gestores também destacam que com maior apoio do Poder Público, este setor tende a trazer mais frutos, não só à cooperativa, aos catadores, às empresas, mas à sociedade em geral. Para os gestores as cooperativas têm papel fundamental na coleta seletiva, pois sem aquelas, esta não existiria.

A cooperativa é muito importante porque se não fosse a cooperativa como é que ela existia? Então eu acho... a cooperativa tá em primeiro lugar, que é onde tá tocando as coisas pra frente. A cooperativa foi uma coisa assim, vamos dizer, uma coisa criada, uma coisa que... triste da gente se não fossem as cooperativas. Que é onde as cooperativas, que é onde recebemos todos os trabalhos (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 389).

Sucesso. Aumentar mais o trabalho. [INAUDÍVEL] Tá sendo uma correria. A gente tá ficando louco, mas tá bom. Quero que cada vez sobe mais né? Quero crescer. [...] E ainda por cima, vem muita luta ainda, muita luta ainda. [...] Em que sentido... até de material mesmo que a gente busca, por que hoje em dia é doações né? Tem pessoas que ligam até pra vender ainda. E a gente não é ferro-velho, a gente é cooperativa. E como a gente... como essa empresa é obrigada a doar esse material pra gente e eles ficam com o material fino e dá muito pouco pra gente, dá as coisas mais sem valor que é o papel, papelão. Pra gente tem valor, mas as coisas finas eles ficam (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 355).

É tudo um conjunto de coisas que precisam ter uma política que não é só sentar e bolar o negócio, é ter todo o entorno: a operacionalidade, ver tudo, a sincronia, chamar as pessoas, sentarem e tudo isso. Mas tá faltando. Quem sabe, talvez, com o tempo, a gente consiga chegar lá. Eu espero que sim. E nós temos tudo pra isso. Se

<sup>224</sup> Ver ANEXO C, o agravo impetrado pela Comlurb. Na decisão da desembargadora, a mesma pondera sobre a educação.

os outros países fazem, por que a gente não pode fazer? (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 404).

Aqui está registrado nas falas dos gestores o processo de pactuação das políticas públicas. São políticas que necessitam da participação dos atores que serão afetados por elas. Paralelamente não basta a participação, mas o diálogo em canais abertos, com Instituições que assegurem a plena mobilização destes atores no processo de construção da política. Do contrário, acontece o cenário descrito pelo Gestor da Cooperativa C: uma plenitude de leis perfeitas que não conseguem ser seguidas e que acabam por engessar toda uma engrenagem que deveria fluir automaticamente conforme idealizado pelas leis.

Vale o registro de que um dos gestores se preocupa que com maior visibilidade da coleta seletiva, a necessidade de mais máquinas e equipamentos, há a possibilidade da tecnologia ser uma ameaça à figura do catador. Este gestor situa que máquinas e equipamentos são bons, mas são ameaça no momento em que a figura do catador que faz a segregação não for mais necessária. Este é o medo desse gestor: a figura do catador não mais ser essencial à coleta seletiva.

Com certeza, até porque quando começar a separar sozinho não vai ter mais catador. Não vai ter mais ninguém pra trabalhar. Agora esteira não, esteira é ótimo, porque a esteira tem que ter o catador. Agora daqui a pouco se botar quem faça sozinho não tem mais trabalho... As máquinas de trabalho pra cooperativa são legais: a prensa, a balança, esteira... Agora quando começar a separar sozinho e aí? (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 369).

A tecnologia de ponta não foi bem vista por esse gestor. Ele situa que não há possibilidade de agregar tecnologia de ponta com os catadores, pelo fato de que a máquina irá “engolir” o catador. A tecnologia é uma ameaça e está sendo muito bem observada pelos gestores.

Não há. Também não. Fora os outros... porque tem que ter a esteira. Igual tem um braço, na Usina Verde, tem um braço que puxa dentro do container... puxa lá, ajuda até porque ninguém vai aguentar. Mas ali fora tem um rapaz pra manusear aquilo e ajudar a puxar também. Mas aquele braço tá bom. Agora montar pra separação... acabou o trabalho. Só se eu abrir uma empresa pra mim e eu trabalhar sozinha, tudo pra mim, né? Por que aí não tem catadores (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 369).

A coleta seletiva necessita de aporte do Poder Público. As cooperativas de catadores estão vivendo uma situação de Desamparo Estrutural, ainda que estejam se estruturando e se organizando paulatinamente. Elas necessitam de tudo: auxílio jurídico no que toca um ambiente próprio, para que não sejam ameaçadas de despejo; auxílio financeiro, para que possam fazer reformas estruturais nos galpões e que possam obter máquinas e equipamentos; auxílio cultural e educacional, para que possam difundir a cultura do cooperativismo e

melhorar suas técnicas de segregação; auxílio social, para que sejam capazes de estruturar ações voltadas aos cooperados e que possam estender para as suas famílias; auxílio logístico, com o objetivo de combater o gargalo fundamental que é a falta de transporte; e auxílio político, para que possam reequilibrar as forças políticas e sejam capazes de se fazerem ouvidas pelos agentes públicos.

É tudo. Infraestrutura também. As pessoas pra ver a cooperativa tem que ter o espaço, ter o lugar. E não é fácil não. Tem muitos lugares por aí que não é igual aqui. Hoje o sol tá lindo, mas quando chove... Alguma coisa eles tinham mais é que procurar a gente pra poder ajudar nisso (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 372).

Tá sendo muito reaproveitado o material do Rio de Janeiro. E há três anos atrás não tinha essa opção. Eu sofri muito aqui nessa cooperativa, eu fui muito pisada, sabe o que é pisada? Por algumas pessoas da Prefeitura, eu não estou falando do nosso Prefeito [Eduardo Paes], porque ele não sabia de nada [...]Então eu confio no meu presidente e na minha presidente, porque eu tive direto, eu falei diretamente olhando pra ele "presidente o senhor tem que ver a situação que nós estamos passando, presidente, nós não tá aguentando mais". Eu senti o que o povo sente na pele aqui no Rio de Janeiro, o sofrimento que a gente tava sentindo, porque até disseram que iam mandar online pro Inea a situação que a gente tava passando. E que iam mandar não sei pra onde, pra prefeitura, a situação que a gente tava convivendo aqui, ele disse que ia mandar online, que ia me prejudicar, então, tá bom, vai me prejudicar e ia pedir pra ele, poxa meu amigo quebra essa daí, humildemente "não eu já mandei, já tô mandando", eu digo "tá bom". Sempre naquela humilhação, pisada, morta. Hoje em dia eu tô uma mulher doente. Doente de ter passado o que eu já passei. Tô com problema de colesterol, problemas de nervos muito grande, acho que estou até com aquele problema de pânico, com medo, entendeu? Tanta coisa que eu já passei, de eu querer ajudar essa comunidade minha, essa comunidade Marcílio Dias que vem sofrendo há muitos anos (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 375).

Agora, o governo, as políticas sociais, de resíduos e tudo isso, tá fantástica, tá no caminho certo. Precisa ser ajustado ao longo da caminhada, não são críticas, são pequenos ajustes como tudo precisa ser feito. Ajustes pra poder funcionar e azeitar todas as engrenagens [...]Eu espero o seguinte: que esse processo de maturação e com o perfil deles assumirem as responsabilidades como a cooperativa, e assim conseguirem sobreviver nessa caminhada toda, aí eu posso ir embora, morrer, mudar, buscar outro setor pra trabalhar, alguma coisa assim. Então, meu trabalho vai ser esse: trabalhar com eles, ajudá-los, para que eles assumam esse papel (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 400).

Mas este auxílio não é esmola social. As cooperativas não querem ser amparadas pelo assistencialismo; elas querem ser amparadas, observadas pelas políticas públicas, com o claro intuito de mudança transformadora positiva, em que há mudança no *status quo*, de forma permanente e que seja positiva. As cooperativas querem ser consideradas pelos *policymakers* em todo o processo de formulação de políticas públicas voltadas à coleta seletiva, pois são agentes e atores fundamentais no processo de gestão dos resíduos sólidos urbanos. Como criar um plano de gestão de resíduos observando a reciclagem e a recuperação de materiais se não

se leva em consideração agentes que são especialistas no assunto e que trabalham diretamente com o objeto da política?

Por último, este processo, é um processo lento, que envolve a coordenação de atores, a convergência de interesses e a necessidade de se atuar em conjunto. Um dos gestores situa a questão de prestadores de limpeza de dentro de órgãos que são obrigados a doarem seus resíduos, estarem atuando como atravessadores. Como pode um órgão público, que deveria doar todos os resíduos gerados, permitir que prestadores de limpeza retirem determinados materiais (os mais caros), e deixem para as cooperativas somente os materiais menos valiosos? As cooperativas de catadores já têm dificuldades de atender a um Edital público e, quando vão buscar os materiais prometidos, somente são retirados os materiais que possuem pouco valor de venda.

Porque dali mesmo tem prestador de limpeza. Isso é coisa de lá de dentro. Eles guardam pra festa de final de ano. E a gente tá sempre brigando por causa disso. Aí quando tem madeira eles querem dar. Eles querem dar só assim: papelão, papel. A única coisa que dão mesmo é até papelão, o resto de material não querem (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 361).

Neste ponto recorre-se à fala do gestor da cooperativa C. Este gestor é categórico ao apontar a discrepância entre aquilo o que é planejado e aquilo o que é realmente feito. Aponta também que os políticos que fazem suas políticas dentro de seus gabinetes sem ao menos chamarem aqueles futuramente afetados por ela, criam políticas frágeis, que não surtem efeito e que precisarão de ajustes.

A pior coisa que tem, é você ter os técnicos que sentam nos gabinetes e produzem as ideias, coisas que são boas, fantásticas, são necessárias, mas entre aquilo o que é produzido num gabinete àquilo que é a realidade tem um distanciamento muito grande. Então talvez se houvesse esse casamento de pegar algumas coisas da base pra poder levar e aperfeiçoar, então isso aí seria fantástico. Porque é um trabalho comum de todos. Agora, o governo, as políticas sociais, de resíduos e tudo isso, tá fantástica, tá no caminho certo. Precisa ser ajustado ao longo da caminhada, não são críticas, são pequenos ajustes como tudo precisa ser feito. Ajustes pra poder funcionar e azeitar todas as engrenagens (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 397).

Esse gestor cita um caso prático, o da criação da CTR de Irajá, uma das seis que serão implantadas e que servirão como molar propulsor da logística de resíduos sólidos no município do Rio de Janeiro.

Eles estão em fase de implantação. São 6 grandes galpões em que as cooperativas poderão levar o seu pessoal lá pra fazer a separação, e tudo isso. Isso é fantástico, é

uma maneira de colocar e centralizar esse trabalho, unificar esse trabalho. É bom? - fantástico. Fantástico. Porém, fica a mesma questão sempre: na hora de vender, se o mercado estiver em baixa, e nós não conseguirmos um preço bom, como é que a gente vai fazer? Esses galpões... eles foram bolados, planejados, tudo isso... em escritório. Aí construíram, não perguntaram para aqueles que trabalham, resultado: eles tiveram que adiar a sua inauguração porque tiveram que refazer tudo de novo. Porque a funcionalidade do negócio não deu pra operar. Não tem esteira, não tem nada, fizeram ... Então fizeram os centros, mas tinham alguns erros básicos e esses erros básicos atropelaram e muito, retardaram e tal... então, muitas vezes precisa haver essa sincronia com aqueles que pensam bolam o negócio e com aqueles que trabalham, perguntando as informações, por exemplo, aqui já sonhei muito (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 403).

Por outro lado, há a confiança de que este é um processo de maturação que vem ocorrendo. Há aproximação entre cooperativas e políticos para a formulação de estratégias de intervenção. Mas estas estratégias precisam de tempo para serem assimiladas efetivamente.

Agora, com esse trabalho que está sendo feito de base, de cursos e de aperfeiçoamento, isso vai melhorar, mas é uma mudança que é de 180°, então ela não pode se fazer da noite para o dia, nem nada disso, tem que ser muito calmo, muito lento, muito devagar, para que haja essa assimilação (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 398).

Por último, independentemente das glórias e absurdos, das positivities e negatividades envolvidas no trabalho da coleta seletiva, todos os gestores gostam do que fazem. Todos os gestores têm pulso firme no comando das cooperativas. Suas falas representam isso. Um deles está temeroso quanto à possibilidade de não estar mais presente na cooperativa

Fico satisfeita quando emprego alguém; em tudo, participo de tudo. E eu entendo bastante e eles me entendem (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 354).

E hoje em dia nós temos isso aqui, que Deus mandou, porque você só ocupa um lugar desses quando Deus te bota e Deus sabe que você vai tocar aquele serviço, que é tanta gente nessa comunidade. Porque não ficou no meu lugar? Eu falo... Eu digo, meu Deus, "Deus me livre dona fulana ficar de frente nessas coisas", o pessoal tem medo de tudo. Eu também tenho medo de tudo, mas eu confio muito em Deus. Eu sou muito medrosa. Eu não sou corajosa, eu confio em Deus. [...] Ai meu Deus. Eu vejo acabar tudo. Seu eu sair um dia, se você for vir aqui um dia, vocês vão ver... cadê dona fulana? Tudo aqui eu sou.... A frente desse trabalho. No dia que eu não venho aqui, eu fico pensando, "ai meu Deus, como tá...". Quando eu chego aqui no outro dia, as mulheres fica "ai dona fulana, a senhora não tava ontem aqui, foi uma bagunça aqui no lixo". Porque ali eu fico organizando, "olha gente, tira essa parte, olha gente vamos tirar essa parte aqui, por que senão essa parte vai ficar velha aí, vai ficar [INAUDÍVEL]". Então não pode se dar [INAUDÍVEL], aqui não é o lixão de Gramacho, aqui é o lixão da cooperativa. Então tem pessoas que vêm aqui falar assim "dona fulana, a gente não sente cheiro de lixo aqui dentro da sua cooperativa, a gente chega por aí e tem lugar com cheiro de lixo". Eu digo "é que eu me preocupo... eu explico pra eles que não pode deixar o lixo ficar três dias". Quando... o caminhão chegou hoje, esse de hoje eles não vão limpar hoje, só vão limpar amanhã, vão terminar o anterior, depois que termina aquele anterior vão limpar aquele. E depois vai pra outro novo. Então é assim eu nunca deixo o material ficar

velho. Porque o material pode ficar velho e mais tarde dar alguma... (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 391).

Tô aqui... junto com esse povo, que talvez não tem nem voz, nem muita chance, me identificando com eles, dando um pouquinho do meu dia, da minha vida, do meu carinho, da minha atenção, brigando com eles, fazendo com que eles reajam, e se sintam um pouco mais úteis e descubram qual é o verdadeiro valor e sinal pra eles. Então é isso como eu vejo (GESTOR DA COOPERATIVA C, 2013, p. 404).

Por fim, é inegável o amor que eles sentem pelo trabalho desenvolvido. Há uma comunhão em todos os sentidos, tanto nas relações sociais quanto nas relações profissionais. A cultura da partilha, tanto nas coisas boas e ruins é evidente.

É tudo, é minha vida, é aqui, é meus filhos, tem muita coisa aqui dentro, [INAUDÍVEL], o pessoal. Nossa, imagina como eu fico satisfeita quando abro a porta e dou emprego pra alguém. Tudo tem aqui, a vida nossa é aqui, é uma família. Porque a gente vive mais aqui do que em casa. Família nossa é aqui dentro. Os problemas, as coisas boas e coisas ruins. É tudo a gente. Mais fácil até passar daqui... Quando cheguei em casa, cheguei sem problema nenhum, porque já resolvemos tudo aqui. Problema pessoal, problema de tudo. É uma família mesmo (GESTOR DA COOPERATIVA A, 2013, p. 372).

Eu adoro, eu amo. Agradeço a Deus por todo esse trabalho. E hoje em dia eu tô agradecendo muito mais a Deus, porque... como mudou. Mudou e vai mudar mais ainda, porque eu tenho fé em Deus que nosso presidente vai... agora na próxima eu vou falar com meu presidente lá em Minas. Ele já me conhece porque eu fico bem na frente. (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013, p. 390).

Após esta pesquisa de campo junto aos gestores das cooperativas e observando referenciais teóricos trazidos e o contexto analisado, procurou-se sistematizar as informações a fim de relativizar situações enfrentadas pelas cooperativas, mas, sobretudo, a de identificar as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva, assim como o cenário atual da mesma, seu futuro, além das positivities e negatividades das cooperativas e oportunidades e ameaças enfrentadas pelas mesmas.

Quando situamos as perspectivas, nos referimos a possibilidades no sentido positivo, ou que trarão possibilidades positivas. Quando nos referimos aos limites, a orientação recai para as possibilidades negativas ou que possam trazer aspectos negativos, ou ainda, o não alcance.

Começamos pelo maior limite. O estado de desamparo estrutural em que se encontram as cooperativas traduz todo o limite que as políticas públicas voltadas à coleta seletiva não conseguem alcançar ou, se conseguem alcançar, não são suficientemente pactuadas ou estruturadas para causar mudanças transformadoras efetivas sobre a realidade das cooperativas de catadores. Como criar políticas públicas em um cenário tão caótico, com

múltiplas demandas? A estruturação das políticas perpassa pelo diálogo com as cooperativas para saber as urgências e necessidades imediatas.

A maior perspectiva está no fato de que as cooperativas de catadores são agora atores visíveis dentro do sistema político. A criação de políticas públicas necessita considerar todos os atores, na medida do possível identificáveis, na formulação da política. A intervenção no sistema de gestão de resíduos sólidos precisa considerar as cooperativas de catadores. Do contrário não é uma política pública coerente, pois não traz agentes fundamentais que atuam sistematicamente na reciclagem e recuperação de materiais. Uma vez identificados como atores-chave e agentes fundamentais, a maior perspectiva dessas políticas públicas está no fato de que agora as cooperativas estão no sistema político, devidamente reconhecidas como atores políticos.

Para facilitar a compreensão, destrincharemos por tópicos as perspectivas e limites, ao invés de apresentar um ou outro primeiro. Desta forma, evita-se repetições e a reflexão sobre o tema é mais ampla, por envolver paralelamente aspectos positivos ou negativos sobre o tema.

A inserção da Universidade é uma questão interessante. As cooperativas estão sendo pesquisadas pelas universidades, os gestores estão sendo entrevistados e ouvidos. A perspectiva está na possibilidade de publicização dos fatos vividos pelas cooperativas. Publicizando os fatos há a possibilidade de trazer problemas públicos e as demandas de parcelas marginalizadas da sociedade que têm um papel fundamental dentro daquela na entropia do espaço urbano. Como dito anteriormente, as cooperativas trabalham com os rejeitos de outros e procuram agregar valor àquilo desvalorizado por outros. Neste ponto, foi evidenciado as atividades das cooperativas, sua importância e valor em si. Aqui, a partir deste momento a criação de políticas públicas observam novos aspectos que foram publicizados. Uma política pública Real necessita de conhecimento para trazer mudanças de *status quo*. Por outro lado, o que se está pesquisando nas cooperativas? Como situado por um dos gestores, a Universidade vai lá, pesquisa, ouve, registra, mas não muda nada. Se se registram as necessidades e demandas de uma cooperativa, porque estas não são tornadas públicas frente aos *policymakers*? E, se são publicizadas, porque os formuladores e políticos não estruturam ações coletivas? O limite, neste caso é o retorno que a Universidade pode trazer às cooperativas. A Universidade tem o papel da pesquisa, mas não é ela quem tem o poder de decisão sobre as políticas; ela pode até influenciar o conteúdo e as diretrizes, mas não tem o poder de decisão sobre as políticas.

O segundo ponto está na forma como enxergamos as cooperativas. O limite está na visão de que as cooperativas são “coitadinhas”, como salientado por um dos gestores. As cooperativas não são coitadinhas; elas sabem muito bem o que querem, onde estão e para onde querem ir. São organizadas e estruturadas suficientemente para fazer frente a outros atores. O problema é que ainda são fragilizadas, apresentam estruturas e organização, mas também pontos que fragilizam estas anteriores. Aqui o limite está no Assistencialismo. As políticas públicas criadas não podem beirar pelo assistencialismo, pois aí não muda as realidades das cooperativas. Aqui também se encontra a perspectiva: as cooperativas não querem esmola; não querem assistencialismo – elas querem dignidade e trabalho. Elas necessitam recursos? Sim, mas não sob a forma de esmola.

A terceira questão está valorização do trabalho das cooperativas. A perspectiva está no fato de que as cooperativas vem tendo uma maior valorização, até mesmo pelos próprios discursos dos gestores, quando dizem que têm orgulho de terem se sustentado do lixo ou que o lixo não é mais vergonha, pois o trabalho é bonito e evita muitos problemas na cidade e de poluição. Se surgem políticas como a PNRS, o Decreto 5.940/2006, a lei 12.690/12, são indícios de que o trabalho das cooperativas estão sendo valorizados. Se há maior circulação de informações na mídia e processos judiciais que citam a importância da coleta seletiva, é que o trabalho desenvolvido pelas cooperativas vêm ganhando força. Por outro lado, o limite está na falta de institucionalização: como estruturar um sistema de coleta seletiva, sem que as cooperativas possuam logística própria? Como estruturar se não há educação formal sobre o tema nas escolas? Ou se é estimulado a cultura do consumo e do desperdício? Como organizar a coleta seletiva se o titular dos serviços públicos de limpeza também não está estruturado para tal? Neste sentido, as políticas públicas precisam de ajustes, como citado por um dos gestores. Os políticos precisam sair de seus gabinetes e ir às cooperativas, ir ao titular dos serviços públicos de limpeza, ir às escolas, às universidades, ou seja, é uma construção conjunta que necessita canais abertos e públicos institucionalizados para o diálogo e participação dos atores.

Outro ponto recai sobre o governo Lula. Notadamente, durante e após o seu governo, os catadores ganharam maior espaço. Aqui perspectivas e limites se mesclam. Quais políticas públicas esperar após as cooperativas serem trazidas à arena? Entre 2006 e 2010 surgiram políticas, tanto em âmbito federal, quanto estadual e municipal, sobre a coleta seletiva e a gestão dos resíduos sólidos. Surgiram planos municipais, estaduais e as primeiras inserções nos planos diretores. Mas o que esperar daqui em diante. A lei 12.690/12 é um exemplo. Em 2010 começou a estruturação da coleta seletiva no Brasil – pelo menos formalmente. Em

seguida, perceberam fragilidades no sistema, como a escamoteação das relações trabalhistas, a falta de segurança dos cooperados, a renda etc. A lei 12.690/12 representa a tentativa de reparar erros e oferecer segurança aos catadores, mas ao mesmo tempo, as cooperativas não têm recursos suficientes para atender aos dispositivos da lei. Aqui, a perspectiva de melhorar a situação da coleta seletiva é evidente. Aqui, o limite está presente, pois esta política não observou atores, tanto que o MNCR lançou uma nota se manifestando contrariamente à lei. Não queremos assumir um posicionamento contrário ou favorável à essa lei, pois ela necessita de ponderação. O que queremos ressaltar é que surgirão mais políticas públicas voltadas ao tema, mas o que esperar dessas políticas?

A quinta possibilidade está na mudança qualitativa da denominação “lixo”. Essa mudança qualitativa traz a perspectiva de que, agora com seu trabalho valorizado não só pelo Estado, pelo Mercado e pela Sociedade, as cooperativas terão políticas focalizadas em seu contexto. Espera-se que se observe a falta de logística, a infraestrutura, as questões sociais e políticas, a burocracia e demais entraves às cooperativas. O limite está em uma questão pouco percebida pelos pesquisadores que tratam do tema: a valorização do lixo decorreu de que foi percebido valor econômico sobre o mesmo. Precisaríamos perceber valor econômico ou político sobre um problema para aí sim criarmos políticas pública? Segundo a literatura consultada e os discursos dos gestores, a resposta é “sim”. Posteriormente a essa valorização, o mercado percebeu uma oportunidade de contar com matéria-prima barata; o Estado com a possibilidade de compartilhar a gestão dos resíduos e a sociedade de ter mais um ator para se encarregar dos resíduos. Necessitam-se mais pesquisas sobre esta valorização.

A sexta questão está no imediatismo. Os catadores necessitam de renda. A renda é muito pouca nas cooperativas devido aos motivos exaustivamente analisados aqui. A fome é imediata, as necessidades são imediatas. Como trazer novos cooperados e manter os já inseridos? A perspectiva está no primeiro questionamento; já o limite está no segundo. As cooperativas estão trazendo mais cooperados, justamente pela possibilidade de mudar de vida, de se ter renda, de poder trabalhar e ter condições melhores de vida. O problema foi percebido nas próprias cooperativas, notadamente quando entendido que as mesmas são consideradas como empreendimentos temporários, apenas um trampolim, com citado por um dos gestores. Este é um desafio às políticas públicas e que ainda não foi atendido pelas mesmas. Ainda que os laços sejam fortes e que “uma vez cooperado, sempre cooperado”, esta situação representa uma insegurança ao fortalecimento do grupo nas cooperativas. Basta notar que pelo discurso dos gestores, se alguém consegue um emprego de carteira assinada e sai da cooperativa, isso é positivo, pelo fato de as cooperativas ainda não trazerem um retorno significativo.

Outro ponto a salientar está na inversão dos valores da cooperativa. Aqui se vê mais limites do que perspectivas. Ainda que o empreendimento solidário seja pautado pela comunhão e reciprocidade, com o sentimento mútuo de compartilhar e o reconhecimento entre iguais, existe a percepção do cooperado em ser empregado da cooperativa. Isto representa um perigo para a cooperativa. Se a mesma é pautada por esses valores, a mesma se configura em uma empresa capitalista, que exige produtividade e pouca participação. Uma cooperativa pautada pela solidariedade de comunhão necessita que o cooperado seja agente atuante e visto como corresponsável pela situação da cooperativa. Isto foi ressaltado por um dos gestores quando indica que “a gente bota que eles são sócios”. Os cooperados são sócios das cooperativas; eles são donos da mesma e responsáveis por tudo o que acontece nas mesmas, por isso é necessário que se fortaleçam os laços de corresponsabilidade do cooperado sobre a cooperativa. Neste ponto está a perspectiva, uma vez que vem sendo desenvolvidas ações pelas cooperativas para resgatar e institucionalizar os valores cooperativistas nesses empreendimentos solidários. Como pode uma cooperativa ser pautada por valores capitalistas em essência e ver seus cooperados como empregados? Aqui necessitam-se políticas públicas voltadas a difusão do cooperativismo na cooperativa. Não basta estruturar políticas votadas à infraestrutura da cooperativa, mas a de estruturar a organização política e institucional, difundido valores inerentes ao empreendimento.

A oitava possibilidade está na criação da cooperativa como indutor de mudanças na realidade local. Os limites estão nos entraves à criação desses empreendimentos e na manutenção dos mesmos. As perspectivas estão na possibilidade de mudanças da realidade local. Quando a cooperativa é criada, geralmente é formada por pessoas da comunidade local, como citado pelos gestores. Paulatinamente, a partir do momento em que novas pessoas vão chegando e o reconhecimento de fortalecendo, os universos são aproximados, como salientado por um dos gestores. O grupo é formado pela necessidade de mudar a realidade local, mas aí pode esbarrar no limite que é a dificuldade em erguer, manter e fazer crescer este empreendimento solidário, assim como o de trazer novas pessoas e manter os que ali estão. Aqui cabe às administrações locais, por estarem mais próximos a esses empreendimentos, estreitar as relações com as cooperativas visando o desenvolvimento local.

Passando para a questão da insalubridade e do trabalho pesado nas cooperativas, vemos aqui mais perspectivas e limites. Os gestores vêm enfatizando, por entre os cooperados, a necessidade de se utilizar EPIs e de manter o ambiente produtivo limpo e seguro. Como apontado pelos gestores e percebido nas visitas às cooperativas, não se percebe o cheiro de lixo, pois as cooperativas adotam metodologias de segregação e são muito

conscientes quanto à limpeza e ao resíduo orgânico. Por outro lado, os limites esbarram no fato de que EPIs têm custo e não necessariamente todos os cooperados têm acesso aos mesmos. Também foi apontado por alguns dos gestores que muitos cooperados não gostam de utilizar os equipamentos.

A décima possibilidade está nas relações sociais e produtivas das cooperativas. Aqui se veem mais limites do que perspectivas. A amizade não se restringe às relações sociais, mas atravessa as relações produtivas. Se o cooperado não tem como estar na cooperativa, esta cria mecanismos para que o cooperado continue produzindo e mantenha sua fonte de renda. Por outro lado, aqui os limites são claros: uma política pública deve salvaguardar essa possibilidade do cooperado não poder ir à cooperativa. A lei 12.690/12 é um indício de que essa lei observou esta questão. Mas não é transformando e/ou equiparando uma cooperativa à uma empresa que os problemas dela serão solucionados.

A próxima questão é sobre os atravessadores. Aqui não há perspectivas, mas somente limites. Os atravessadores afetam na disponibilidade e nos preços dos materiais. Procuram inclusive, obter materiais das cooperativas até por ameaça. Interessante situar que, pela análise do discurso dos gestores, os catadores de rua atuam como atravessadores e, muitos deles são ajudados pelas cooperativas na venda de seus materiais. No caso de outros atravessadores que não o catador, estes atuam de forma ostensiva e muitas vezes aplicam o uso da violência. As políticas públicas não viram e não apontam estes atravessadores. As políticas entendem que organizando o sistema de gestão dos RSU, talvez não existam os atravessadores, pois se o sistema está organizado, estes perderão espaço. Nota-se por outro lado, que estes atravessadores somente tem sua existência reconhecida por fora dos meios oficiais, ou seja, não são atores que estão previstos nos programas, a exemplo do PMGIRS do Rio de Janeiro, ou do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e, até mesmo na Lei nº. 12.305/2010. Estes atravessadores somente foram percebidos nas entrevistas com os gestores.

Nas questões acerca do baixo valor de venda dos materiais, um dos problemas citados por um dos gestores, há perspectivas e limites. Um dos gestores situa que há concorrência com materiais vindos da China que, segundo o mesmo, são melhor aproveitados do que os materiais reciclados pelas cooperativas. Aqui está o limite: com baixo valor de venda, as cooperativas não conseguem vender por preços que tragam recursos suficientes para que as cooperativas abarquem custos e façam investimentos no ambiente produtivo ou façam melhorias nas cooperativas. Mas aqui também há perspectivas. O Poder Público, com o projeto da construção dos CTRs, pode estar começando uma nova forma de estruturação das cooperativas, para que as mesmas obtenham maior quantidade de material e,

consequentemente, maior poder de barganha na hora da venda. É uma possibilidade. É necessário destacar que um dos gestores já questiona essas CTRr no que se refere ao preço de venda.

A falta de documentos é um entrave que apresenta mais limites do que perspectivas. Para atuar e conseguir novos clientes, além de poderem participar de Editais e Chamadas Públicas, as cooperativas precisam ter documentos, a exemplo de licenças ambientais, CNPJ e Manifesto de Resíduos. Mas o processo burocrático é muito lento e, por muitas vezes, obscuro em demasia, para que as cooperativas consigam obtê-las sozinhas. Como situado, as cooperativas obtiveram ajuda de pessoas ou instituições que indicaram os caminhos tortuosos para conseguir os documentos. Aqui jaz o limite: como atuar na coleta seletiva se os documentos que permitem que você atue na área são difíceis ou complicados demais para obtenção? Parece um contrassenso, pois há uma política que incentiva a existência de cooperativas, mas não há mecanismos que facilitem a formalização das mesmas. Por outro lado, as perspectivas estão em órgãos, notadamente ligados às Universidades, que prestam esse serviço público de auxílio às cooperativas, a exemplo da ITCP da UFRJ. As Universidades, neste caso, vem prestando um serviço que o próprio Estado deveria facilitar às cooperativas. Onde estão as políticas públicas nestes caso?

A décima-quarta possibilidade reside no fato de que as cooperativas muitas vezes não dispõem de materiais básicos à produção, a exemplo de EPIs, esteiras e balanças. O limite esbarra na produção: como produzir adequadamente e com segurança se não há equipamentos e máquinas à produção? Neste caso, a produção é feita; mas às custas de segurança e com pouco aproveitamento, como percebido no discurso dos gestores. Já as perspectivas estão na forma como as cooperativas estão se organizando e se mobilizando. A FEBRACOM, por exemplo, auxilia com equipamentos, a exemplo de balanças; outras vezes com empréstimos para que as cooperativas cubram custos e eventualidades. Aqui se necessitam de políticas públicas com vistas ao financiamento ou a facilitação de doação de máquinas e equipamentos que permitam a produção nas cooperativas.

Por fim, na lista de problemas está o maior de todos: a questão logística. Aqui também há perspectivas e limites. O maior problema situado pelos gestores é a falta de caminhões próprios da cooperativa. Este é o limite crucial da operacionalização da coleta seletiva. Os gestores recusam material pois não tem como ir buscar no momento exato. As cooperativas não têm como escoar adequadamente os materiais recicláveis quando querem. As cooperativas precisam compartilhar 4 caminhões da FEBRACOM para a sua produção. As perspectivas, por outro lado, são evidentes, mas ainda insuficientes: a FEBRACOM atua no

auxílio às cooperativas, estruturando uma logística nas condições em que pode estruturar. Por outro lado, os gestores indicaram como limite a impossibilidade de obter empréstimos bancários para a compra de veículos. Aqui se questiona: como operacionalizar a coleta seletiva se as cooperativas não têm condições de estruturar a sua própria logística, adequada às suas necessidades? Percebeu-se que a falta de caminhão configura o par de algemas das cooperativas de catadores.

Entrando na questão política. Os gestores não percebem o conteúdo da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Neste posicionamento há mais limites do que perspectivas, pois o não reconhecimento de uma política que estrutura o seu setor de atuação e que determina diretrizes gerais, delimitando obrigações e deveres os quais as cooperativas poderiam questionar se soubessem o conteúdo, impacta diretamente na sua pactuação. Há uma política que é percebida pelo nome, mas que não é percebida pelo seu conteúdo. Esta possibilidade representa o limite. Já na perspectiva está no fato de que as cooperativas possuem, na figura de seu gestor, um pleno conhecimento acerca das questões rotineiras, ou seja, os gestores conhecem sua área de atuação, os atores e agentes da coleta seletiva, mas desconhecem a política que a regula. Aqui há uma incongruência, pois sabendo da política, seus instrumentos e diretrizes, os gestores poderiam questionar frente aos órgãos públicos o descumprimento ou entraves existentes ao acesso a esses instrumentos. Por exemplo, a PNRS indica o maior acesso e facilitação de crédito, mas há editais impossíveis de serem alcançados. Desta forma, poderiam questionar junto ao governo federal, ao Estado e ao município, a dificuldade desse acesso. Mas existem outros instrumentos que poderiam ser questionados a exemplo, da obrigatoriedade de doação de materiais por órgãos públicos às cooperativas, a formalização da cooperativa, a logística reversa etc.

Em seguida trazemos a percepção de que houve mudança real na coleta seletiva após a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Como exposto anteriormente, isso traz perspectivas e limites no sentido de o que se esperar daqui em diante. Mas há também um perigo: percebe-se que houve mudança, mas não se reconhece a PNRS. Neste caso, qual a contribuição explícita da PNRS? Para uma análise profunda do discurso dos gestores, não houve mudança a partir da PNRS, pois ela não é percebida pelos mesmos. Mas houve mudança. Mas de onde? Pelo discurso dos gestores, notadamente na visão do gestor B, essa mudança adveio com o governo Lula, especificamente com a mudança da agenda social. Como limite se destaca a não percepção da PNRS enquanto política pública. Neste caso, como pactuar a gestão compartilhada se uma política pública essencial não é percebida pelos *policymakers*? A perspectiva é que houve mudança. Há o sentimento e a percepção real de que houve mudança.

E a partir da percepção de mudança, podem vir novos questionamentos e demandas por mais mudanças ou por ajustes no processo, como salientado por um dos gestores. Mas este é um processo longo e que exige maturação e tempo para assimilação.

A décima-oitava possibilidade está na aproximação do Estado com as cooperativas. Aqui é um ponto interessante: se essa aproximação dá com a ampliação do diálogo e com a construção conjunta de políticas, podemos dizer que é uma perspectiva; mas por outro lado, se essa aproximação ocorre sem uma reorganização das forças políticas, mantendo as relações de assujeitamento, na verdade, estamos em uma situação de limite. É limite quando há o aprisionamento das cooperativas; quando não há Instituições que assegurem o equilíbrio de forças e a possibilidade de interação na igualdade. É perspectiva quando há a possibilidade do consenso e compartilhamento das decisões e construção de projetos, problemas e políticas. Essa aproximação do Estado com as cooperativas foi um processo muito lento, como situado por um dos gestores. Este gestor situa que isso já deveria ter acontecido há muito tempo. E, realmente, para a pactuação das políticas, os atores e agentes devem ser reconhecidos e sentarem à mesa para consensuar e ponderar políticas públicas. É um processo lento, que necessita muito diálogo, um entendimento mútuo acerca de problemas e soluções; mas é um passo importante para a construção de políticas públicas que sejam públicas.

Mas, por outro lado, não basta trazer as cooperativas à mesa de negociação. É preciso que as mesmas tenham condições de operacionalizar a política pública. Aqui só há limites. As cooperativas não tem condições de realizar investimentos no ambiente produtivo. Como produzir melhor e com mais segurança, se não há recursos para investimento? Não há recursos para ajustar os telhados esburacados; para adequar banheiros e cozinha; para comprar equipamentos de segurança, máquinas e equipamentos. Como produzir sem ter condições mínimas de produção? O trabalho aqui é pouco desenvolvido, ou melhor, subdesenvolvido.

Se não há a possibilidade de se obter recursos com a venda de materiais que seja suficiente à realização de investimentos, uma alternativa compreende os empréstimos bancários. Mas aqui há mais um limite do que perspectiva. Os gestores situaram que é praticamente impossível atender aos critérios de bancos públicos, a exemplo do BNDES. No caso de bancos privados, estes dificilmente liberam recursos. Este é um entrave que limita a coleta seletiva: as cooperativas não tem acesso a linhas de financiamento de bancos. Como manter as contas em dia se não se pode obter crédito? Como comprar um caminhão se não se pode obter financiamento? É uma forma de aprisionamento.

Uma questão complexa é a da concorrência. Houve conflito de posicionamento por entre gestores acerca do tema. Uns diziam que não há concorrência, enquanto outro dizia que

há. A concorrência se manifesta não só na busca de materiais, mas também pela busca de financiamentos e atendimento de editais. Para esta questão não houve como delimitar as perspectivas e limites. Aqui são necessárias mais pesquisas acerca da concorrência.

A vigésima-segunda questão está no fortalecimento das redes das cooperativas em todos os sentidos: entre cooperativas e cooperados; entre cooperativas e cooperativas; e entre cooperativas e demais instituições. As perspectivas estão no fato de se mudar a mentalidade individual para a mentalidade coletiva, fortalecendo a comunhão, a mobilização política, o questionamento frente ao Estado e à própria organização das cooperativas em si. As redes são fundamentais à sobrevivência das cooperativas. Um exemplo é o que a FEBRACOM vem fazendo ao estruturar as cooperativas, ao manter uma logística e doação de equipamentos para a produção e sendo um espaço de articulação das cooperativas.

Um aspecto fundamental a salientar recai sobre as leis. As leis são perfeitas. Realmente são. As leis observam variáveis, atores, agentes, processos e produtos. Em um plano ideal de intervenção, as mesmas são consideradas boas. Mas há uma diferença entre aquilo que foi penado e aquilo que é executado. Por uma simples questão: nem todos os atores foram chamados à mesa para a construção da política. Segundo um dos gestores, tais leis pecam pela aplicabilidade e pela falta de consenso. Nesta perfeição das leis, as perspectivas recaem sobre a lenta pactuação das mesmas por entre os atores e por trazerem novos atores. Já o limite está no passo em que, ainda que tais atores participem na construção das políticas, suas vozes ainda não são consideradas, o que implica em políticas com aplicabilidade fragilizada. Exemplos não faltam: como estruturar uma gestão de resíduos sólidos se as cooperativas não possuem uma logística adequada? A solução segundo a prefeitura do Rio de Janeiro é a de construir CTRs que concentrem os catadores das cooperativas. Isto é uma política pública? Não, por não atacar o problema crucial que é a falta de estrutura das cooperativas. O que a prefeitura entende é a construção das CTRs para fazer com que o resíduo não vá em direção às cooperativas ou que estas não procurem por materiais. A proposta da prefeitura é a de utilizar a mão-de-obra das cooperativas simplesmente. Isto não é uma política pública quanto situamos o olhar sobre os catadores. Do ponto de vista da gestão dos resíduos sólidos, isto pode ser considerado uma política pública.

Ainda na questão das leis. Existem leis que ao mesmo tempo induzem a coleta seletiva, mas há outras que a restringem. Se se tem a PNRS que expande a responsabilidade e importância das cooperativas, existem leis que burocratizam demais a formalização das cooperativas, a sua operação e manutenção. A perspectiva está na ampliação da coleta seletiva. O limite está na restrição.

Existem leis que procuram reorganizar a correlação de forças. No caso da coleta seletiva e da gestão dos RSU, o lado mais fraco está nos catadores. Aqui estão mescladas as perspectivas e limites. Trazendo a lei nº. 12.690/12, esta lei é uma clara proposta de reorganizar a correlação de forças. Esta é uma perspectiva. A proposta é boa; traz segurança; traz a possibilidade de salvaguardar as condições de vida e de trabalho dos catadores. Como diz um dos gestores: “é fantástico”. Mas é uma proposta que é perfeita. Perfeita demais. É uma proposta tão perfeita, mas que não perguntaram às cooperativas se as mesmas teriam condições de arcar com a política. Não perguntaram, pois se perguntassem, saberiam que a resposta seria negativa. Aqui está o limite: cria-se uma política com a melhor das intenções, porém mal construída, pensada e estruturada, pois não olha para aqueles que aplicarão a política: as cooperativas. Não é a primeira vez que existe uma política com a melhor das intenções e, por ter a melhor das intenções, talvez não seja a que possa ser aplicada no momento. Necessita-se, como situado por um dos gestores, um tempo de maturação e assimilação. A PNRS é recente, foi sancionada em 2010 e, enquanto esta pesquisa está em desenvolvimento, estamos no ano de 2013 e ainda não houve tempo hábil para assimilação. Lembrando Lindblom, no sentido de Incrementalismo da política e a avaliação *in itinere*, isto é o que está acontecendo com a PNRS, a criação de políticas que visam ajustar pontos falhos não observados. Mas necessita-se um tempo de maturação.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é um processo de longo prazo. Precisar de ajustes? Sim, precisará. Mas é preciso um tempo de assimilação, pois a PNRS é uma política Regulatória em essência, que reorganiza a configuração das forças política e sua correlação. Muitos atores perderam e ganharam e estão ansiosos em saber o que mais está por vir. Aqui está a perspectiva: a de se ter tempo para organização da gestão, das parcerias e responsabilidades. O que não precisa de tempo para assimilação é a intervenção sobre as estruturas das cooperativas. Estas foram elevadas a atores estratégicos da PNRS, mas ainda não tem condições plenas para assumir a responsabilidade. Ressalto: as cooperativas não têm condições plenas. Elas têm condições técnicas, pois dominam processos, possuem pessoal e conhecimento. As cooperativas não possuem infraestrutura adequada e logística. Por isso destacamos que as mesmas não têm condições totais. Este é o limite: a necessidade de estruturação das cooperativas em paralelo ao fator tempo.

Ainda no campo da política. Após a PNRS e demais políticas voltadas à coleta seletiva houve melhora substancial do volume de materiais. Além da PNRS em si, o fator crítico foi o Decreto 5.940/06. A perspectiva está no fato de que diversos órgãos públicos foram obrigados a destinar seus resíduos às cooperativas e muitos deles iniciaram o cumprimento da lei. Por

outro lado, há o limite: a incapacidade das cooperativas em buscar tais materiais. Como as cooperativas não possuem logística adequada, muitas delas recusam o recebimento desses materiais. Outro limite situado por gestores é que prestadores de limpeza desses órgãos atuam como atravessadores, pois já recolhem os materiais mais valiosos e deixam para as cooperativas os com pouco valor de venda.

A vigésima-oitava consideração está na melhora da renda das cooperativas. Aqui, os gestores foram unânimes: houve melhora. O que pode ser explicado principalmente com a obrigatoriedade não só de órgãos públicos, mas de outros geradores de resíduos, como a indústria e o comércio de dispor seus materiais. Segundo os gestores, o trabalho tende a crescer, assim como a renda. Aqui estaria a perspectiva, pois junto a renda, os gestores situaram que procuram investir em maior conforto e benefícios aos cooperados, a exemplo de cursos, palestras, projetos que envolvam as famílias dos cooperados e a comunidade, além de cestas básicas. O limite, como situado pelos gestores está na infraestrutura das cooperativas, pois “a cooperativa não pode atender todo mundo”, além dos preços estarem desvalorizados e as cooperativas não possuem logística adequada. Esse aumento da renda chegará a um limite, devido à falta de investimentos. É uma conta básica e análise da conjuntura simples: a cooperativa tem uma capacidade instalada de operação, ou seja, uma capacidade máxima de recuperar uma quantidade certa de materiais. Esta capacidade instalada de operação permite que se alcance um patamar máximo de renda que pode ser gerada. Não havendo investimentos na infraestrutura operacional da cooperativa ou um incremento da técnica aplicada, a renda não aumenta, à exceção de uma aumento do valor dos materiais no mercado, aí neste caso, o aumento se daria não pela capacidade da cooperativa, mas por oscilações do mercado.

A conscientização ambiental dos gestores foi percebida. Eles têm um amplo conhecimento a respeito da reciclagem, dos resíduos sólidos, das doenças envolvidas, ou seja, têm conhecimento técnico, mas também político da coleta seletiva. Os gestores se mostraram conscientes de seu papel enquanto representantes e do papel da cooperativa. Aqui reside a perspectiva: a atuação dos gestores tende a ser mais consciente, mais participativa e mais questionadora frente aos gestores públicos. Os gestores não tem apenas um conhecimento “ambiental”, eles conhecem todas as possibilidades socioeconômicas e político-institucionais inerentes ao sistema político em que a coleta seletiva está inserida. Os limites estão na possibilidade destes gestores se expressarem, participarem e se mobilizarem frente aos outros atores e agentes participantes da coleta seletiva. É a capacidade de falarem e serem ouvidos, de participarem nas deliberações e decisões políticas, de serem considerados na formulação de políticas públicas.

Os gestores também identificaram que, na coleta seletiva, um dos maiores problemas é a separação. Aqui situamos mais limites do que perspectivas. A separação começa em casa. O consumidor é o primeiro agente da coleta seletiva: é ele quem faz a segregação prévia. Mas aqui recai uma questão: estaríamos educados o suficiente para sabermos com separar, o que separar e para quem separar? Não, não estamos educados o suficiente. Outra questão: estaríamos conscientizados o suficiente para sabermos o que consumir, quanto consumir e quando consumir? Não, não estamos. Mais uma questão: estaríamos motivados o suficiente para procedermos à segregação prévia em casa, para vermos o que estamos consumindo e o que estamos jogando fora? Não, não estamos. Estas perguntas são atravessadas pela Educação. Não somente aquela Educação formal das escolas, mas envolvendo a forma como o consumo, o pós-consumo e do desperdício são tratados dentro e fora das escolas. Envolve também a responsabilidade dos veículos de comunicação de massa, quanto à difusão desses questionamentos. Envolve também a responsabilidade das empresas e de seus departamentos de marketing que, deliberadamente e conscientemente se utilizam de técnicas psicossociais para induzir comportamentos nas pessoas e no consumidor<sup>225</sup>. As perspectivas estão nas políticas públicas, notadamente de educação ambiental, mas que são políticas incipientes e que não são valorizadas pela escola pública. A mídia também não valoriza a questão ambiental, basta ver os horários em que os programas de cunho informativo ambiental são veiculados.

A próxima indagação está na tecnologia. Colocamos como indagação e não como possibilidade, pois não conseguimos delimitar perspectivas e limites. Esta é uma questão que demanda pesquisa e maior reflexão. Um dos gestores se posicionou fortemente contra a associação de tecnologias de ponta no trabalho das cooperativas. Este gestor aceita que a tecnologia ajude, mas que não substitua o catador.

A penúltima colocação recai sobre o desamparo estrutural das cooperativas. Situamos que elas necessitam de apoio jurídico, financeiro, cultural e educacional, social, logístico e político. As cooperativas estão nessa situação por terem sido renegadas por décadas pelo Poder Público, que não via valor em seu trabalho. Agora que possuem valor, as cooperativas ainda não veem auxílio quanto a essas questões levantadas. São as cooperativas que buscam meios de obter esses apoios destacados. Não é o Poder Público que propicia meios para tal, muito menos o mercado. Como apontado por um dos gestores, as cooperativas não são “coitadinhas” e como situado por outro, “cooperativa vive com nossos pés”. As cooperativas

---

<sup>225</sup> Em média, o consumidor leva três segundos para decidir ou não sobre uma compra (KOTLER; ARMSTRONG, 2007).

não querem esmola, elas querem desenvolver o seu trabalho. Elas precisam de empréstimos? Sim, mas empréstimos que possam pagar e que tenham acesso. Elas precisam de documentação? Sim, precisam, mas precisam de menor burocratização e maior acesso. Elas precisam de veículos? Sim, e urgentemente, mas precisam ter crédito para poder obter esse veículo. Enfim, esta é uma questão ainda a ser desenvolvida. A categoria “desamparo estrutural” não pôde ser plenamente desenvolvida nesta pesquisa, pelo fato de ter sido melhor compreendida ao fim da pesquisa de campo. Essa categoria configura uma injunção de amplos aspectos que demanda maior reflexão. Esse desamparo estrutural representa a perspectiva e o limite ao mesmo tempo: a perspectiva pelo fato de termos identificado os principais problemas das cooperativas e limite pelo fato de que são poucas as ações estruturadas ao combate destes problemas.

A última e não menos importante colocação, a trigésima-terceira desta longa análise, está no amor que as pessoas sentem pelo desenvolvimento de seus trabalhos nas cooperativas. Na observação empregada nas visitas às cooperativas, percebemos a comunhão existente. A partilha pelos valores de solidariedade em meio a precariedade das condições de trabalho e precarização do mesmo. As estórias contadas, a aproximação com os gestores e a possibilidade de entender que são relações sociais que pouco se assemelham a de uma empresa. As pessoas se identificam; sabem-se os nomes; há abertura para questionamento e sugestões; o ambiente é mais tranquilo (a não ser quando o caminhão chega trazendo materiais); ouve-se as vozes das pessoas; e se anda de cabeça erguida, reconhecendo as feições dos rostos. A possibilidade de se visitar as cooperativas, escutar os gestores representa a possibilidade de, mais uma vez, dar-lhes vozes, dar-lhes a confiança de que, mais uma vez, se tentará mudar a realidade de uma forma transformada positiva. As cooperativas trazem as perspectivas e limites, em paralelo com as políticas públicas, de se mudar ou de se adaptar a coleta seletiva no município do Rio de Janeiro. Temos as políticas, atores e Instituições. O desafio é o de organizar pessoas, interesses, vozes, problemas e soluções.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso brasileiro, sempre se empreendeu e se popularizou uma visão utilitarista da natureza. Esta como à serviço da humanidade e à disposição de bem-estar humano. Também entendida como necessária ao desenvolvimento. Este foi, sumariamente, o discurso levantado e repetido por todos os governos brasileiros. A sustentação política brasileira, desde o tempo colonial, e reforçada entre 1930 e 1970, era de que a proteção ambiental não deveria sacrificar o desenvolvimento do país.

Sempre às sombras das macropolíticas, a política ambiental brasileira desenvolveu-se tardiamente se a compararmos com outras políticas setoriais. As políticas de saneamento básico não continham considerações sobre educação. A política educacional brasileira não tinha considerações sobre aspectos ambientais até a sanção da Lei nº. 9795/99 que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. A maioria das políticas ambientais brasileiras não foi criada observando a necessidade de ampliar o escopo de atuação do Poder Público, mas como respostas às crises e conjunturas internacionais, principalmente de movimentos ambientalistas.

A percepção da questão ambiental cresceu paulatinamente à percepção dos problemas ambientais, principalmente no que toca aos eventos internacionais sobre o tema e acidentes ambientais. Podemos apontar como decisivos à maior abertura para temas correlacionados ao meio ambiente, alguns acidentes ambientais ocorridos em Londres (1952); assim como os grandes eventos internacionais ocorridos em Estocolmo (1972) e Rio de Janeiro (1992). Estes eventos, respectivamente a Convenção de Estocolmo e a Rio-92, foram essenciais, não somente por trazer à discussão sobre problemas decorrentes do modelo básico de desenvolvimento adotado desde a Revolução Industrial, mas, sobretudo, por abrir espaço à questão ambiental na Agenda Política Internacional.

A inserção da questão ambiental atravessou tanto questões políticas quanto econômicas no contexto brasileiro. Atravessou planos e modelos econômicos populistas, desenvolvimentistas e liberais, regrados em projetos nacionais e setoriais, assim como governos autoritários, ditatoriais e democráticos. Cada um à sua maneira observava as questões ambientais, mas todos de comum acordo de que o desenvolvimento era o mais importante e o ambiente como secundário. Ao analisarmos as políticas econômicas brasileiras, em termos econômicos em si e em aspectos políticos, o contexto indica que o

desenvolvimento não deveria ser prejudicado em prol do cuidado ambiental. Isto quando estas mesmas políticas permitiam espaço à discussão ambiental.

O processo de desenvolvimento brasileiro deixou cicatrizes ambientais e sociais. Ambientais por trazerem um modelo de desenvolvimento que foi capaz de degradar e exaurir profundamente o ambiente. Como exemplo, a megalópole brasileira Rio-São Paulo, que convive diariamente com fluxos de densa poluição do ar, hídrica, sonora, visual, entre outras. Tal arquétipo de desenvolvimento nos trouxe marcas sociais por serem modelos excludentes econômica, social e cultural, indutor da mais-valia e da pobreza, massificando culturas, impondo padrões de consumo e produção desarmônicos, conflitando com a entropia dos sistemas naturais.

Desde o início da década de 1990 a problemática relacionada aos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) vem sendo intensamente discutida tanto no plano internacional quanto no doméstico. Paralelamente, o crescente volume de RSU gerados, atrelados à diminuição do espaço físico destinado à disposição final ambientalmente adequada, também se apresentam como fatores determinantes na retomada dos debates sobre a gestão dos resíduos.

A questão do lixo, agora “resíduo”, assumiu patamares de ordem pública e de necessidade de intervenção estatal no Brasil, sendo colocado como item prioritário de qualquer Agenda Governamental, Planos Plurianuais e Planos Diretores das três esferas (União, Estados e Municípios). Assumiu inclusive, proporções de ser incluída em qualquer debate sobre modelos de desenvolvimento e ordenamento urbano. O lixo agora é dotado de valor social, econômico e ambiental e, como tal, passou a ser incluído nas Agendas Formais.

Essa mudança qualitativa (de lixo para resíduo) poderia ser comprovada a partir de algumas considerações históricas. Primeiramente, tal mudança seria fruto da ampliação da capacidade operacional nos processos de reciclagem e recuperação de resíduos, assim como da diminuição dos custos das tecnologias envolvidas. Em segundo, tal transformação da percepção dos resíduos seria resultado da disseminação dos conceitos relativos à sustentabilidade e educação ambiental, mas também das discussões e debates em torno da problemática. Por fim, o resultado dos fatores acima apontados teria contribuído à construção de uma nova percepção sobre os RSU como, primeiramente, oportunidade lucrativa ao empresariado, em segundo, oportunidade gerencial aos administradores públicos e, em terceiro, oportunidade de mobilização pela sociedade na reivindicação à participação ativa na gestão pública.

Mas, por outro lado, a valorização do lixo decorreu após percepção de valor econômico e político sobre o mesmo. Posteriormente a essa valorização, o mercado percebeu

uma oportunidade de contar com matéria-prima barata; o Estado com a possibilidade de compartilhar a gestão dos resíduos e a sociedade de ter mais um ator para se encarregar dos resíduos.

Para empresários e investidores, os RSU trouxeram possibilidades de retornos financeiros e políticos consideráveis. Financeiros, pelo fato dos RSU serem uma espécie de matéria-prima barata e que, posteriormente recuperadas, retornam à cadeia produtiva com valores muito além do inicial; o desafio, por outro lado, está na manutenção de um fluxo constante dos RSU, o que não é difícil pelo constante e crescente volume de resíduos produzidos. O retorno político está no sentido de que os investidores e empresários em RSU passam a contar com uma imagem altamente positiva e favorável frente aos diversos atores políticos, tanto no mercado quanto no governo e na sociedade.

Por conta da valorização dos resíduos, surgiu a necessidade de normatização sobre o tema e de criação de políticas públicas, planos e programas, tanto em âmbito nacional, quanto local, a fim de melhor estruturar a gestão dos RSU, especificamente a partir do compartilhamento de responsabilidades, papéis e processos. Daí surgiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Mas a história da PNRS se confunde com a história política, socioeconômica e institucional brasileira. A PNRS voltou ao debate público com maior abertura política, com a ampliação das normas que assegurassem a participação política, mas fundamentalmente, com a reorganização da Agenda Social, trazida com o governo Lula. A incorporação do catador, aqui no entendimento pela lei como preferencialmente associado a uma associação ou cooperativa, já dimensiona a questão social atravessada na PNRS.

Esta incorporação social, ainda que criticada como “forçada”, representa a reivindicação à participação política e à representatividade no espaço público, político, social, econômico e cultural. Este último, talvez o mais significativo neste início de século XXI. A cultura cooperativista e da solidariedade não mais faz parte do dia-a-dia das nossas vidas, das nossas rotinas, e principalmente, das nossas reivindicações e pautas frente aos gestores públicos.

A cultura egoísta e imediatista de se querer tudo e para agora, traz implicações sobre as vidas dos outros, mas notadamente, sobre a mobilização política e social dos indivíduos. A base dessa cultura é a de perceber valor naqueles que possuem algo a oferecer em troca, especificamente, em bens. Neste caso, os catadores foram marginalizados durante décadas por não “oferecerem” nada em troca. Mas a História nos mostra que é possível se criar valor em

tudo ou a possibilidade de criar a percepção do valor tanto em coisas materiais quanto imateriais.

O que veio primeiro: o lixo ou o catador? Na percepção do valor, o lixo veio primeiro e o catador, veio por tabela. A frieza dessas palavras situam a crueldade existente nesse mercado dos resíduos.

O lixo, agora resíduo, somente foi percebido como dotado de valor, quando implicou percepções sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais. Podia-se extrair valor daquilo que já foi extraído, ou melhor, recuperar valor. É aqui que entram o catador e as cooperativas. Quem fará o trabalho sujo? Serão os titulares de limpeza pública? Serão os consumidores? Serão as empresas? Nenhum dos três. Quem fará o trabalho sujo da segregação; o trabalho insalubre de estar em contato com materiais que podem causar doenças; o trabalho de respirar o odor do “lixo dos outros”; - ou seja, quem fará o trabalho de recuperar o valor daquilo que foi usado e descartado pelos outros serão os catadores de materiais recicláveis.

Por isso que os catadores foram elevados a atores de importância estratégica à gestão de resíduos. Não foi caridade; não foi visão solidária; não foi a atenção com as camadas mais pobres. Foi uma clara percepção de se utilizar uma mão-de-obra disponível e que possui conhecimento técnico na sua atuação.

Mas é na oportunidade dessas janelas que têm-se a possibilidade de criar possibilidades de intervenção. Aproveitemos essa política para resgatar a dignidade das pessoas que trabalham com o lixo. Neste ponto foram incorporadas várias políticas, diretrizes e instrumentos que envolvem as cooperativas de catadores e o catador individual.

Mas aqui novamente, trazem-se as verdadeiras intenções de uma política: a de estruturar todo um organismo normativo e interventivo, mas que apresenta falhas, propositadas ou não, e que acabam por beneficiar alguns em detrimento de outros por não permitir a mudança de *status quo*. Sabemos que quando há uma mudança transformadora positiva da realidade social, há uma reconfiguração de interesses, espaços, instituições, custos e benefícios, mas, sobretudo, de mecanismos que transformam as relações de poder existentes em dada realidade. Por conta disso, podem existir políticas que sejam estruturadas de forma a não trazerem em seu bojo, instrumentos específicos que permitam mudanças nas relações de poder.

Sim, temos uma política, amparada por outras, que procura institucionalizar uma gestão compartilhada e, principalmente, institucionalizar a coleta seletiva solidária com a participação e inclusão social de catadores. Sim, temos a política (no sentido de *policy*), mas

não a política (no sentido de *politics*), ou seja, temos a regra geral, mas não as regras específicas que deveriam sustentar esta política no mais alto grau.

Aqui é que está o perigo: a de se ter uma política pública, mas não haver a organização política e institucional em seu torno. Aqui, uma política real, se torna uma política simbólica, pois está presa em si mesma, algemada em burocracias, em falta de consenso, na impossibilidade de diálogo e participação política. Essa é a história da PNRS. E essa é sua vida.

A PNRS traz medidas e projetos que podem maximizar a aplicação da própria política com ganho socioeconômico para aqueles na ponta da execução, notadamente, os catadores de materiais recicláveis. Contudo, a PNRS é uma política pública que traz instrumentos que não são percebidos em sua totalidade pelos atores envolvidos, o que implica na sua não pactuação e, por consequência, na não utilização plena das vantagens induzidas pela política. Apesar de sua qualidade no campo das ideias, sobretudo em suas propostas e fundamentos, a PNRS é fracamente percebida pelos atores em execução. A pesquisa de campo junto aos gestores foi enfática: eles têm pouco conhecimento sobre o conteúdo da PNRS, mas sabem todo o processo técnico da coleta seletiva e da gestão dos resíduos.

Percebe-se na PNRS, um corpo de texto sólido e eficiente, que observa todos os envolvidos no processo (Estado, Mercado, Sociedade Civil e Terceiro Setor) e suas possíveis variáveis. O Poder público assumiu delimitação do marco legal e suas obrigações, o Empresariado e a Sociedade são corresponsáveis pelo ciclo de vida do produto e o Terceiro Setor é incorporado como parte atuante e fundamental à prosperidade da política. Mas, por outro lado, como situado por um dos gestores, a PNRS é uma lei “perfeita”, tão perfeita que é difícil de ser aplicada, pois desconsiderou ou desconsidera atores e agentes que têm papel fundamental na coleta seletiva: as cooperativas de catadores. Ela desconsidera pois se, de um lado, ela facilita e procura aperfeiçoar o trabalho das cooperativas, por outro lado, ela entra em conflito com outras políticas e necessidades burocráticas exigidas pelo Estado que entram e dificultam o trabalho das cooperativas.

Com o mapeamento da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos no município do Rio de Janeiro, a caracterizamos como ineficiente e pouco aproveitada. Menos de 1% dos resíduos coletados na cidade são direcionados na coleta seletiva. Por outro lado, o município vem desenvolvendo programas e políticas públicas, especialmente por meio da construção de Centros de Tratamento de Resíduos (CTRs). Isso demonstra que o trabalho das cooperativas de catadores vem crescendo em volume de materiais recuperados, independentemente das dificuldades do processo.

A pesquisa de campo junto aos gestores evidenciou o desamparo estrutural em que as cooperativas se encontram. A coleta seletiva necessita de aporte do Poder Público. As cooperativas de catadores estão vivendo uma situação de Desamparo Estrutural, ainda que estejam se estruturando e se organizando paulatinamente. Elas necessitam de tudo: auxílio jurídico no que toca um ambiente próprio, para que não sejam ameaçadas de despejo; auxílio financeiro, para que possam fazer reformas estruturais nos galpões e que possam obter máquinas e equipamentos; auxílio cultural e educacional, para que possam difundir a cultura do cooperativismo e melhorar suas técnicas de segregação; auxílio social, para que sejam capazes de estruturar ações voltadas aos cooperados e que possam estender para as suas famílias; auxílio logístico, com o objetivo de combater o gargalo fundamental que é a falta de transporte; e auxílio político, para que possam reequilibrar as forças políticas e sejam capazes de se fazerem ouvidas pelos agentes públicos.

A questão logística é o principal problema das cooperativas. Ter um caminhão é o objeto de desejo de todas as cooperativas. A falta de um caminhão próprio configura as algemas da cooperativa dentro do sistema de coleta seletiva. Este é o limite crucial da operacionalização da coleta seletiva. Os gestores recusam material pois não tem como ir buscar no momento exato. As cooperativas não têm como escoar adequadamente os materiais recicláveis quando querem. As cooperativas precisam compartilhar caminhões da FEBRACOM para a sua produção.

Em um sentido ideal, além de contribuir positivamente para a imagem do governo e da cidade, a coleta seletiva exige um exercício de cidadania, no qual os cidadãos assumem um papel ativo em relação à administração da cidade, aproximando-se do poder público e estimulando sua própria organização enquanto sociedade civil.

O desamparo estrutural em que as cooperativas de catadores de materiais recicláveis estão passando já foi percebido há muito tempo pela mídia, pelo governo e pela sociedade. Se existem políticas públicas voltadas ao tema, é porque esse problema já foi identificado. Contudo, este problema pode ter sido identificado e uma política ter sido criada, mas ainda não ser uma *issue*, ou seja, uma questão política.

Mas as políticas não são condições suficientes para a resolução de problemas públicos. As políticas são condições necessárias a todo um ordenamento que envolve a sua pactuação. Este é o processo por meio do qual as políticas públicas são pensadas, elaboradas, percebidas, implementadas, executadas e avaliadas conjuntamente pelos atores políticos, governamentais e não governamentais, com o apoio de Instituições e espaços de negociação política abertos e estimulados à participação. Necessita-se o reconhecimento das conexões envoltas à política

pública e principalmente a consideração da mesma como meio às mudanças transformadoras da realidade social.

Necessitam-se Instituições, ou seja normas conhecidas por todos e que induzem a participação política. Ao mesmo tempo, as condições de igualdade na construção das políticas precisam ser asseguradas nos espaços de negociação. Não há como criar políticas públicas efetivas se os atores não possuem canais abertos e públicos para o diálogo e negociação. As Políticas públicas que têm como foco determinados atores que não participaram em sua construção não são políticas públicas. São no mínimo medidas intervencionistas com caráter público, mas sem o “público” que deveria ter parte basilar de participação.

Não obstante, necessita-se mudar o olhar sobre as cooperativas. As cooperativas estão em situação de desamparo estrutural, mas não são atores desamparados estruturalmente. Há uma diferença básica entre estar em uma situação e possuir essa característica. Estar em uma situação de desamparo significa que há fatores, variáveis, atores e demais possibilidades que afetam a estruturação em que se encontra. Possuir essa característica é uma outra questão que aponta para uma permanência dessa característica. As cooperativas não querem dinheiro. Elas querem desenvolver o seu trabalho. E para desenvolver o trabalho das cooperativas, é preciso desenvolver a coleta seletiva.

A coleta seletiva precisa de articulação política quanto ao seu conteúdo como política pública, que consiga englobar as dimensões analítica, socioeconômica, ambiental, democrática e de justiça social, de maneira que possa instaurar os conceitos da sustentabilidade e efetividade, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, ao atores envolvidos no processo precisam estar capacitados e articulados às variáveis pertinentes das políticas públicas e de seu ciclo como um todo.

Entretanto, ao observarmos o cenário ideal proposto pelas políticas e o que realmente acontece, nota-se a nítida discrepância entre o campo teórico e o campo prático: os lentos processos burocráticos à formação e regularização de cooperativas e associações; a demora na liberação de recursos pelo Governo; a precária infraestrutura dos sistemas de coleta e separação de resíduos, tanto do Estado, do Mercado, quanto do Terceiro Setor; a falta de capacitação técnica e de gestão nas cooperativas; a impunidade às empresas estatais e privadas, obrigadas à destinação de resíduos, mas que não o fazem (este último caso, o das estatais, regido por Decreto Federal); a desarticulação política na criação de um Plano Nacional de Resíduos – entre tantos outros fatores, contribuem para a confusa execução das políticas e, por consequência, à sua ineficiência.

Tornam-se necessárias, então, mudanças na forma como as políticas públicas são planejadas, conduzidas e avaliadas. Esse processo não deve ocorrer unilateralmente por aqueles que projetam as políticas. O ciclo das políticas públicas, como um processo dinâmico e complexo, é sujeito a contextos sociais, políticos, culturais, econômicos, tecnológicos, entre outros, que envolvem não somente os formuladores das políticas, mas também àqueles que são direta e indiretamente atingidos pelas mesmas.

Neste sentido, analisamos o processo de pactuação da PNRS pelos atores políticos, destacando as cooperativas de catadores de materiais recicláveis; apresentando e discutindo as variáveis do processo político envolto às políticas públicas voltadas à coleta seletiva. Contudo, não basta “apenas” o reconhecimento dessas conexões envolvidas no processo que acabam por afetá-lo positiva ou negativamente. São indispensáveis a criação de meios concretos que visem à articulação, capacitação e participação de todos os envolvidos nas políticas. Não somente no plano teórico, mas que representem o sólido exercício do controle social e a capacidade de interferência de todos os envolvidos e hierarquias que fazem parte desse processo complexo, desde a concepção à execução propriamente dita.

As cooperativas de coleta seletiva representam a reivindicação, pelas camadas sociais, na participação no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), a fim de tornarem-se sujeitos políticos atuantes de seu ambiente social, territorial, econômico, material e ambiental como na formulação de propostas que os levem em consideração.

As políticas públicas destinadas à implementação da coleta seletiva por meio da integração entre Estado, Mercado, Sociedade Civil e Terceiro Setor, propõem o desenvolvimento econômico equilibrado, respeitando as diversidades biológica e sociocultural, o exercício da responsabilidade e cidadania, a justiça social, a melhor distribuição de renda, a integração ao mercado de trabalho de pessoas excluídas, propor condições dignas de desenvolvimento, além é claro, de solucionar o problema crônico que é a questão do lixo.

Entretanto, para uma eficiente aplicação das políticas, estas devem ser planejadas, articuladas, executadas e avaliadas conjuntamente, observando todas as variáveis envolvidas no processo. Todos os atores devem ser ouvidos e terem participação, de maneira que as políticas sejam criadas com todos, para todos e com a participação de todos, caso contrário, elas se tornam políticas mal elaboradas e igualmente mal executadas, que mais agravam e menos solucionam os problemas.

A PNRS não é pactuada por todos os atores e, desta forma, perde a capacidade de inclusão social. Há um distanciamento entre os gabinetes dos formuladores da política e os galpões da cooperativa.

Por enquanto, indica-se a necessidade de mudanças no debate, planejamento, condução e avaliação de públicas, assim como a articulação, capacitação e participação de todos os envolvidos nas políticas, representando o sólido exercício do controle social e a capacidade de interferência de todos os envolvidos e hierarquias que fazem parte desse processo complexo.

Por fim, indicamos as possibilidades de pesquisa que este estudo não pôde dar conta plenamente e que podem servir de base para estudos posteriores:

1. A categoria “desamparo estrutural”, inicialmente levantada;
2. A categoria “processo de pactuação de políticas públicas”, que aqui foi discutida, mas que precisa de maior reflexão;
3. A existência ou não da concorrência entre cooperativas de catadores;
4. As “leis perfeitas” que mais entram do que facilitam o trabalho das cooperativas;
5. A importação de materiais reciclados e o subaproveitamento dos materiais domésticos;
6. A tecnologia como ameaça ao catador;
7. A questão dos atravessadores (sua identificação via as cooperativas e não via documentos normativos);
8. O desconhecimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos pelas cooperativas de catadores e seu impacto nas mesmas;
9. A dificuldade de acesso a crédito pelas cooperativas;
10. O processo burocrático na formalização das cooperativas.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, v. 5, p. 49-60, 2002 *apud*: BESEN, Gina Rizpah. Sustentabilidade dos programas de coleta seletiva com inclusão social: Avanços, desafios e indicadores. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, ANPPAS, 4., 2008, Brasília, DF. [**Anais...**]. 2008

ARTURI, Carlos S.. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 17, Nov. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782001000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 set. 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 10004:2004**. resíduos sólidos – classificação. Rio de Janeiro, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2011**. São Paulo, 2012.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da Agenda 21. 9. ed. Petropolis: Vozes, 2008. ISBN: 978-85-326-1819-1

BBC. **1952 - London fog clears after days of chaos**: sunshine has returned to the capital following four days of dense fog in which London transport was brought to a standstill. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/9/newsid\\_4506000/4506390.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/9/newsid_4506000/4506390.stm)> Acesso em 15 de fevereiro de 2011;

BESEN, Gina Rizpah. Sustentabilidade dos programas de coleta seletiva com inclusão social: Avanços, desafios e indicadores. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, ANPPAS, 4., 2008, Brasília, DF. [**Anais...**]. 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT6-403-135-20080509143212.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010. ISBN: 978-85-230-0308-

BOEIRA, Sérgio Luís. Política & gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, ANPPAS, 2. 2004, Indaiatuba, SP. [Anais...]. 2004. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT16/gt16\\_sergio\\_boeira.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT16/gt16_sergio_boeira.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BOZEMAN, B; PANDEY, Sanjay K. Management decision making: Efforts of decision content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, sep-oct, 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3542537>>. Acesso em: 09 maio 2013.

BRAGA, Benedito et al. **Introdução à engenharia ambiental**: o desafio do desenvolvimento sustentável. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

BRASIL. **Decreto nº. 5.940, de 25 de outubro de 2006**. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 7.405, de 23 de dezembro de 2010b**. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 23.672 – de 2 de janeiro de 1934d**. Aprova o Código de Caça e Pesca. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=15601&norma=30625>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 23.793, de 23 de janeiro de 1934a**. Aprova o código florestal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 24.643, de 10 de julho de 1934b**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 24.645, de 10 de julho de 1934c**. Estabelece medidas de proteção aos animais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24645.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 50.877, de 29 de Junho de 1961**. Dispõe sobre o lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores ou litorâneas do País, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50877-29-junho-1961-390520-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm)> Acesso em: 10 fev.2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº. 221, de 28 de fevereiro de 1967b.** Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. Disponível em:  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0221.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0221.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº. 227, de 28 de fevereiro de 1967c.** Dá nova redação ao Decreto-lei nº. 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas) Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº. 303, de 28 de fevereiro de 1967a.** Cria o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental e dá outras providências. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0303.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em:  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 5.197, de 3 de janeiro de 1967d.** Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 5.318, de 26 de setembro de 1967e.** Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l5318.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5318.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm)>. Acesso em 07 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.795 de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm)> Acesso em: 7 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/at02007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010a**. Institui a política nacional de resíduos sólidos; altera a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/at02007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Departamento de Educação Ambiental. **Os diferentes matizes da educação ambiental no Brasil: 1997-2007**. Brasília: MMA, 2008. (Série desafios da Educação Ambiental).

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos (versão preliminar)**. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

BURSZTYN; Marcel; PERSEGONA, Marcelo. **A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. ISBN: 978-85-7617-137-9.

CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario de politiche pubbliche**. Roma: Carocci, 2005 *apud* SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. Tradução de Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Gaia, 2010. ISBN: 978-85-7555-235-3.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 ago. 2012.

CAVALCANTE, M. D. L. A destinação final de resíduos. **Banas Qualidade**, a. 12, n. 126, p. 104-106, nov, 2002 *apud* HISATUGO, Erika; MARCAL JUNIOR, Oswaldo. Coleta seletiva e reciclagem como instrumentos para conservação ambiental: um estudo de caso em Uberlândia, MG. **Soc. nat. (Online)**, Uberlândia, v. 19, n. 2, dez, 2007;

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007;

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro O Aprendizado do Pacto. **Insight Inteligência**, v. 9, n. 41, p. 138-151, abr.-jun. 2008. Disponível em:  
<<http://www.insightinteligencia.com.br/41/PDFs/11%20-%20CDES.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos do CDES: experimento sem conclusão. **Insight Inteligência**, v.8, n. 32, p. 146-161, jan-mar. 2006. Disponível em:  
<<http://www.insightinteligencia.com.br/32/PDFs/mat10.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **A experiência corporativa em São Paulo**: proposta de análise. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1989. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6584>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

CURI, Denise. **Gestão ambiental**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011. ISBN: 978-85-7605-698-0.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1988. (Pensamento Político, n. 26). ISBN: 85-230-0242-1.

DAHL, Robert. Poliarquia: **Participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. (Clássicos; 9). ISBN: 978-85-314-0409-2.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental**: princípios e práticas. 9. ed. São Paulo: Gaia, 2004. ISBN: 85-85351-09-8

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. ISBN: 978-85-224-6970-3.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14th. ed. United States: Pearson Education, 2013. ISBN: 0-205-23882-3

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Tradução de Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092005000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000300007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

FAUCHER, Philippe. Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581998000100001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 07 set. 2012.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 28, n. 1, Mar. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 Ago. 2012.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. n. 21. jun. 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2008. ISBN: 978-85-362-2209-7.

GEROSA, Micael Santos. **Evolução da política ambiental no Brasil ao longo de sua história**. 2011. 43 f. Monografia (Graduação em Bacharelado em Geografia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/93955986/Evolucao-da-Politica-Ambiental-no-Brasil-ao-Longo-de-sua-Historia>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

GESTOR DE COOPERATIVA A. **Entrevista I**. [16 de maio 2013]. Entrevistador: Vinícius Ferreira Baptista. Rio de Janeiro, 2013. 1 Arquivo .mp3 (35 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

GESTOR DE COOPERATIVA B. **Entrevista II**. [28 de maio 2013]. Entrevistador: Vinícius Ferreira Baptista. Rio de Janeiro, 2013. 1 Arquivo .mp3 (52 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

GESTOR DE COOPERATIVA C. **Entrevista III**. [29 de maio 2013]. Entrevistador: Vinícius Ferreira Baptista. Rio de Janeiro, 2013. 1 Arquivo .mp3 (46 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. ISBN: 978-85-352-4556-1.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEIDEMAN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_; SALM, J. F. (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009. Cap. 1, p, 23-40.

HEIDEMAN, F. G.; SALM, J. F. (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

HISATUGO, Erika; MARCAL JUNIOR, Oswaldo. Coleta seletiva e reciclagem como instrumentos para conservação ambiental: um estudo de caso em Uberlândia, MG. **Soc. nat. (Online)**, Uberlândia, v. 19, n. 2, Dez, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-45132007000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132007000200013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil 2011**. v.71. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa nacional de saneamento básico – 2008**. Rio de Janeiro, 2010. ISBN: 978-85-240-4135-8.

JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 71, Abril, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jul. 2011.

JACOBI, Pedro Roberto. **Gestão compartilhada de resíduos sólidos no Brasil** – inovação com inclusão social. São Paulo: Annabulme, 2006 *apud* BESEN, Gina Rizpah. Sustentabilidade dos programas de coleta seletiva com inclusão social: Avanços, desafios e indicadores. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE – ANPPAS, 4. 2008, Brasília – DF, [Anais...]. 2008.

JAGUARIBE, Hélio. **Condições institucionais do desenvolvimento**. Conferências pronunciadas no Clube de Engenharia em Junho de 1957. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1957 *apud* WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006. ISBN: 85-08-10155-4.

JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO-FILHO, José Valverde [Ed]. **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri, SP: Manole, 2012. ISBN: 978-85-204-3379-9.

KINZO, Maria D'alva G.. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, Dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 ago. 2012.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. New York: HarperCollins College, 1995. ISBN: 0-673-52389-6.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. ISBN: 978-85-7605-123-7.

KRUEGER, Guilherme. **Cooperativas de trabalho na terceirização**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

LASSWELL, Harold. **Política**: quem ganha o que, quando e como. Tradução de Marco Aurélio dos Santos Chaudon. Brasília: Editora da UnB, 1984, c 1936. (Pensamento Político, n. 64). ISBN: 85-230-0010-0

LEITE JUNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: [Brasília]: CAPES; UAB, 2009. ISBN: 978-85-91608-83-5.

LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. ISBN: 978-85-01-08871-0.

LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, nov.-dec. 1979, p. 517-526.

\_\_\_\_\_. **O processo de decisão política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1981. (Pensamento Político, n. 33).

LISBOA, Marijane Vieira. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, Junho, 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 mar. 2010.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World politics**, v. 16, nº. 4, jul., p. 677-715, 1964. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2009452>>. Acesso em: 09 maio 2012.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, jul.-ago. 1972. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

LUSTOSA, Maria Cecília J.; YOUNG, Carlos Eduardo F. Política Ambiental *apud* RISSATO, Denise; SPRICIGO, Bruno. **Ciências Sociais em Perspectiva**; v. 9, n. 16, 2010.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512005000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512005000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482011000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482011000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 ago. 2012.

MARX, Karl. Processo de trabalho e processo de valorização. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Cap. 2, p. 149-173.

MEADOWS, Donella et al. **Limites do crescimento**: a atualização de 30 anos. Tradução de Celso Roberto Paschoa. Revisto por Maria Isabel Castro. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. ISBN: 978-85-7303-736-4.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 31, n. 4, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572011000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 set. 2012.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS-MNCR. Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Ed.). **Política nacional, gestão de gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri, SP: Manole, 2012.

NASCIMENTO, Luis Felipe; LEMOS, Ângela Denise da Cunha; MELLO, Maria Celina Abreu de. **Gestão sociocambiental estratégica**. Porto Alegre: Bookman, 2008. ISBN: 978-85-7780-104-6.

O' DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do estado I e II. **Revista de cultura e política**. CEDEC: Paz e Terra, n. 3, nov.- jan, 1980/81.

PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.

PHILIPPI JR., Arlindo; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHILIPPI JR., Arlindo BRUNA, G. C; ROMÉRO, M. A. **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

PHILIPPI JR., Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi (Ed.). **Educação ambiental e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2005. ISBN: 85-204-2207-1.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE -PNUMA.. **Perspectivas do meio ambiente global**. Ibama: Brasília, 2004. ISBN: 85-7300-165-8-IBAMA

POGGI, Gianfranco. **A evolução do Estado moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981 *apud* DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2011.

PORTO ALEGRE (RS) Prefeitura. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Porto Alegre**. Porto alegre, 2012. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmlu/usu\\_doc/diagnostico\\_pmgirs.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmlu/usu_doc/diagnostico_pmgirs.pdf)> Acesso em: 17 dez. 2012.

RICHARDSON et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. rev. ampliada. São Paulo: Atlas, 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº. 40.645/07 de 08 de março de 2007**. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.coletasolidaria.gov.br/menu/legislacao/Decreto%2040.645%20-%20RJ.pdf/view>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº. 3755, de 07 de janeiro de 2002**. Lei La Provita. Autoriza o poder executivo a financiar a formação de cooperativas com a finalidade que menciona. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/879ee96c2e23964203256b3b006b0a54?OpenDocument>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº. 4191, de 30 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/0/cf0ea9e43f8af64e83256db300647e83?OpenDocument>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro**: Agosto 2012 – Agosto 2016. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/exibeconteudo?article-id=3035082>>. Acesso em 14 de dezembro de 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Secretaria de Estado do Ambiente**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/>>. Acesso em: 16 dez. 2012

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura. **Decreto nº. 30624 de 22 de abril de 2009**. Institui a separação dos materiais recicláveis descartados pela administração pública municipal na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lixo.com.br/documentos/DECRETO-No-30624-Municipal-Rio-de-Janeiro.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

RISSATO, Denise; SPRICIGO, Bruno. **Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 9, n. 16, 2010. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/3485>>. Acesso em: 07 set. 2012.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. ISBN: 978-85-7914-153-9

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**. v. 7, n. 2, p. 305-322, jul. – dez. 2005.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. CAPES: UAB, 2009.

SÃO CARLOS (SP). Prefeitura. **Programa municipal de coleta seletiva**. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/prefeitura/utilidade-publica/programa-municipal-de-coleta-seletiva.html>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 43, n. 1, jun. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292000000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010;

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental**: instrumentos, esferas de ação, e educação ambiental. São Paulo: Atlas, 2009. ISBN: 978-85-224-4813-5.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo?. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 27, n. 4, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572007000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 09 Set. 2012.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper Perennial, 1975.

SIMON, Herbert A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMAN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2010**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2012. Disponível em: <[www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)>. Acesso em: 28 fev. 2013.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. **Revista de Ciência Política**, n. 26, nov-dez, 2005. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana\\_sousa\\_26.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 abr. 2012.

SOUZA, Jobson Monteiro de. **Economia brasileira**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011. ISBN: 978-85-7605-578-5.

STEIN, Ernesto et al. (Org.). **The Politics of Policies**: Economic and Social Progress in Latin America - Report 2006. Washington, Dc: Inter-American Development Bank, 2005. 290 p. Disponível em: <[http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub\\_id=b-2006](http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=b-2006)>. Acesso em: 23 out. 2012.

STRUMINSKI, Edson. A política ambiental na Era Vargas. 2007. **Ciência hoje**. Disponível em: <<http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=22081&op=all>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 5. ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2008. ISBN: 978-85-7496-146-0.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UZUNIAM, Armênio; BIRNER, Ernesto. **Biologia**. 2. ed. São Paulo: Harbra, 2004. Vol. único.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010. ISBN: 978-85-224-5895-0.

\_\_\_\_\_. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009. ISBN: 978-85-224-5624-6.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2005.

WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro**: ideias e personagens. São Paulo: Ática, 2006. ISBN: 85-08-10155-4.



9. Gosta do que faz?
10. Quais são seus desejos para o futuro?
11. Alguns gestores disseram que a logística é o principal gargalo das cooperativas (falta de caminhão, transporte etc.). Concorda ou não? Qual a sua opinião?
12. Qual a sua opinião sobre tecnologias de ponta na coleta seletiva? Elas seriam uma ameaça ao trabalho do catador?
13. Qual a sua opinião sobre os atravessadores na coleta seletiva?
14. Qual a diferença que a cooperativa fez para a sua vida?

#### PARTICIPAÇÃO/ ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

1. O que levou você a participar de um grupo de catadores?
2. Você acha importante participar do grupo?
3. O que você acha sobre a participação das pessoas no início do grupo e hoje?
4. Como se deu a organização dos catadores?
5. Houve alguma mudança nas condições de trabalho depois da organização? Quais?
6. Melhorou a renda?
7. Você identificou alguma ajuda ou apoio de fora no momento da organização?
8. Quais as dificuldades encontradas para a organização do grupo?
9. Conhece a Lei n. 12.690, de 19 de julho de 2012, que muda o regime das cooperativas? Se sim, qual sua opinião sobre ela? Quais impactos vão gerar?
10. Conhece o Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis (MNCR) e a Federação das Cooperativas de Materiais Recicláveis (FEBRACOM)? Mantém contato com os mesmos?
11. Mantém contato com a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), especificamente com a Comissão de Meio Ambiente?
12. Conhece as atividades desenvolvidas por universidades como a UERJ, UFRJ, Unirio, PUC-RJ, que mantém programas e treinamento em coleta seletiva?
13. Mantém contato com o compromisso empresarial para a reciclagem (CEMPRE), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal ou o BNDES, que possuem linhas de crédito específicas para cooperativas que trabalham com a coleta seletiva?
14. Conhece o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos do Município do Rio de Janeiro? Sabia que o mesmo aponta como meta o objetivo de crescimento de 25% da coleta seletiva até 2016? Qual sua opinião?

**QUESTIONÁRIO PARA LEVANTAMENTO E ANÁLISE DE DADOS DA PESQUISA  
REFERENTE ÀS COOPERATIVAS DE CATADORES DE MATERIAIS  
RECICLÁVEIS**

Prezado (a) participante;

Este questionário possui o objetivo de identificar aspectos econômicos, sociais, políticos e institucionais de cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Esta pesquisa tem como finalidade observar aspectos voltados às políticas de coleta seletiva. Tem-se a intenção de entender as perspectivas e limites das cooperativas e das políticas voltadas à coleta seletiva. Para tanto, é fundamental o preenchimento de todas as questões.

Ressaltamos que informações pessoais destacadas em **vermelho** solicitadas **não serão identificadas no estudo** (tais questões são informadas).

O questionário tem ao todo 56 questões.

Para facilitar o entendimento e preenchimento das questões, **a cada resposta deve ser atribuída apenas uma única marcação, exceto caso seja pedido:**

**Forma de marcação:**

( X )

Solicito o retorno deste questionário para o e-mail [viniciusferbap2007@hotmail.com](mailto:viniciusferbap2007@hotmail.com) ou [viniciusfb21@yahoo.com.br](mailto:viniciusfb21@yahoo.com.br)

Ou se preferir enviar pelo fax n. (21) 2334-6281.

### Dados e informações organizacionais da cooperativa

Nome da Cooperativa (não será identificado no estudo):

Nome do Responsável pela Cooperativa (não será identificado no estudo):

Nome e cargo do Responsável pelo preenchimento deste Questionário (não será identificado no estudo)::

Bairro e localização – ex: Maria da Graça – Zona Norte; Campo Grande – Zona Oeste etc. (apenas a zona será identificada no estudo):

Tempo de atuação (em anos):

Número aproximado de cooperados:

Principais produtos e atividades:

### Dados solicitados

#### Sobre o responsável pela cooperativa

1. Idade

- ( ) Entre 18-23 anos  
 ( ) Entre 24-29 anos  
 ( ) Entre 30-35 anos  
 ( ) Entre 36-41 anos  
 ( ) Mais de 42 anos

2. Sexo

- ( ) Masculino  
 ( ) Feminino

3. Escolaridade

- ( ) Nível fundamental incompleto  
 ( ) Nível fundamental completo  
 ( ) Nível médio incompleto  
 ( ) Nível médio completo  
 ( ) Nível superior incompleto  
 ( ) Nível superior completo

4. Realizou algum curso específico para a gestão da cooperativa?

- ( ) Sim  
 ( ) Não

5. Caso a resposta anterior, qual foi o curso e a Instituição?

**I - Infraestrutura Física (Produção)**

1. A Cooperativa possui máquinas e equipamentos suficientes à produção?

Sim       Não       Não sabe

2. Se não, quais faltam?

3. A Cooperativa possui galpão próprio?

Sim                       Não

4. Caso a resposta anterior seja negativa: o galpão é...

- Alugado  
 Emprestado  
 Doado  
 Outro. Especifique abaixo.

5. A Cooperativa atua somente na área (bairro) a qual está localizada?

Sim               Não

6. Caso a resposta anterior seja negativa, em quais localidades a cooperativa atua?

**(Se necessário, marque mais de uma opção).**

- Zona Norte  
 Zona Sul  
 Centro  
 Zona Oeste  
 Baixada Fluminense  
 Outras. Quais?

**II - Infraestrutura de Trabalho (Segurança)**

7. A Cooperativa possui equipamentos de proteção individual - EPIs, tais como luvas, máscaras e botas?

Sim               Não       Não sabe

8. Caso sim, a quantidade de EPIs é suficiente para todos os cooperados?

Sim               Não       Não sabe

9. Os cooperados que trabalham diretamente com os resíduos utilizam os EPIs?

Sim               Não       Não sabe

10. Há ou houve a realização de cursos voltados à segurança individual e coletiva dos cooperados?

Sim               Não       Não sabe

11. Há alguém responsável pela segurança individual e coletiva dos cooperados?

Sim                       Não       Não sabe

12. caso a resposta anterior seja positiva, qual a formação do responsável?

13. A iluminação do ambiente produtivo são adequados?

Sim                       Não       Não sabe

14. A ventilação do ambiente dos setores de triagem e prensa são adequados?

Sim                       Não       Não sabe

15. Quais melhorias são necessárias no ambiente produtivo?

### III - Infraestrutura Logística

16. Há veículos disponíveis à cooperativa?  
 Sim       Não

17. Caso sim, os veículos são utilizados apenas para o transporte de resíduos?  
 Sim       Não

18. Quantidade de veículos disponíveis para o transporte de resíduos?  
 1  
 2  
 3  
 4  
 Mais de 5

19. O número de veículos disponíveis é suficiente?  
 Sim       Não

20. Houve ou há financiamentos bancários para aquisição dos veículos?  
 Sim       Não

21. Caso a resposta acima seja positiva, os financiamentos estão quites?  
 Sim       Não

22. A cooperativa mantém contato com outros parceiros para a logística?  
 Sim       Não

### IV - Aspectos Econômicos

23. A Cooperativa possui empréstimos bancários ativos?  
 Sim       Não       Não sabe

24. A Cooperativa pretende obter empréstimos bancários no ano de 2013?  
 Sim       Não       Não sabe

25. A Cooperativa pretende investir recursos durante o ano de 2013?  
 Sim       Não

26. Caso a resposta anterior seja positiva, em qual setor a cooperativa investirá primeiro:  
 Equipamentos e máquinas  
 Busca por novos associados  
 Veículos  
 Treinamento  
 Outro. Especifique abaixo.

27. A renda média dos cooperados corresponde a:  
 Menos de 1 Salário Mínimo  
 O Equivalente a 1 Salário Mínimo  
 Mais de 1 Salário Mínimo  
 O Equivalente a 2 Salários Mínimos  
 Mais de 2 Salários Mínimos  
 Não sabe responder  
 Outra. Especifique.

28. A Cooperativa investe em projetos voltados à cultura cooperativista entre seus associados?  
 Sim       Não

29. A Cooperativa desenvolve projetos que incluem os seus associados e suas famílias?  
 Sim       Não

30. Qual sua opinião sobre tais projetos que integrem os cooperados?

31. A cooperativa possui algum contrato ou termo de compromisso com algum órgão público?

- Sim  
 Não

32. Caso a resposta anterior seja, indique qual(quais) o órgão público.

### V - Educação

33. Há cursos, palestras, projetos educativos na cooperativa?

- Sim                       Não

34. Todos os cooperados sabem ler e escrever?

- Sim                       Não                       Não sabe

35. Há projetos voltados à alfabetização dos cooperados?

- Sim                       Não                       Não sabe

36. Há projetos/atividades voltados à estimular a cooperação, solidariedade etc.?

- Sim                       Não                       Não sabe

37. Caso a resposta anterior for positiva: os cooperados participam destes projetos/atividades?

- Sim                       Não

### VI – Aspectos Políticos

38. Os cooperados participam das assembleias?

- Sim                       Não                       Não sabe

39. Caso a resposta anterior for sim: qual a média de participação, levando em consideração o total de cooperados?

- Menos de 10% participam  
 Entre 10% a 30% participam  
 Entre 35% e 60% participam  
 Mais de 65% participam

40. São desenvolvidas ações para que os cooperados participem mais das assembleias?

- Sim                       Não                       Não sabe

41. Os cooperados oferecem sugestões ou fazem críticas?

- Sim                       Não                       Não sabe

42. A cooperativa participa das reuniões, discussões e eventos realizado pela Federação Brasileira das Cooperativas de Materiais Recicláveis (FEBRACOM)?

- Sim                       Não

43. A cooperativa conhece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)?

- Sim                       Não

44. Caso a resposta anterior seja sim: a cooperativa conhece os instrumentos da PNRS?

- Sim                       Não

45. A Cooperativa chegou a participar de alguma das audiências públicas realizadas para a criação da PNRS?

- Sim                       Não

46. A cooperativa conhece o Decreto Federal n. 5.940/2006 e o Decreto Estadual/RJ n. 40.645/07 de 08 de março de 2007.

- Sim                       Não

47. A cooperativa conhece os financiamentos oferecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)?

- Sim                       Não

48. A cooperativa participou de Editais de Chamada junto aos órgãos da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro?

Sim  Não

49. A Cooperativa conhece o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR?

Sim  Não

50. A Cooperativa conhece a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)?

Sim  Não

51. A Cooperativa mantém contato com alguma Instituição?

Sim  Não

52. Caso a resposta anterior seja positiva, quais as Instituições a cooperativa mantém contato e o tipo de acordo (contrato, convênio, termo de compromisso etc.).

## VII – Aspectos Gerais

53. Houve diferença **real**, na sua percepção, após a PNRS ser sancionada?

Sim  Não  Não sabe

54. Caso a resposta anterior seja positiva, quais foram as diferenças?

55. A Cooperativa conhece a lei Nº. 12.690, de 19 de Julho de 2012?

Sim  Não  Não sabe

56. Caso a resposta anterior seja positiva, qual o seu posicionamento sobre a lei Nº. 12.690, de 19 de Julho de 2012?

**APÊNDICE B** – transcrição das entrevistas com gestores de cooperativas escolhidas

Entrevista I realizada em 16 de maio de 2013, com início às 10h: 40min e término às 11h51min, com o GESTOR DA COOPERATIVA A.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Há quanto tempo você trabalha efetivamente com a catação e a coleta seletiva?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** 10 anos.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E por quê que você foi trabalhar com isso?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Eu fui trabalhar porque estava necessitada, desempregada. Quando eu comecei, eu comecei a trabalhar na Usina Verde como catadora na esteira mesmo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você já tinha um emprego fixo antes, de carteira assinada?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não, eu sempre fui autônoma. Eu vendia roupa, revendedora.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Quais os bairros em que geralmente você trabalha? Que a cooperativa geralmente atende?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Jacarézinho é uma comunidade, porque a maioria das pessoas que trabalham aqui, vem aqui pedir emprego, foram da comunidade do Jacaré mesmo. E, onde que a gente tem outros empregos; a gente tem em Santa Cruz, perto de Santa Cruz; temos a Marinha, catadores na Marinha, na Ilha do Governador, Usina Verde no Fundão, Mourisco em Botafogo, Docas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Quantas horas do dia você trabalha aqui e se dedica?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** 8 horas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como se fosse um emprego formalizado?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Como um emprego normal.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a sua relação com os cooperados?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Minha relação é ótima.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você percebe que tem uma vontade de “solidarização” no trabalho?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim. Fico satisfeita quando emprego alguém; em tudo, participo de tudo. E eu entendo bastante e eles me entendem.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você gosta do que faz?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Gosto. Gosto do que faço.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O que você vê, no futuro, pra você e pra cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Pra mim foi tudo né? Pra mim, pra minha família, porque aqui que é o ganha-pão da minha casa, como de todos que tem. E gerar emprego, né? Botando muitas pessoas aqui, muitas mesmo. Aqui a gente tem 63 pessoas trabalhando.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual foi a diferença que a Cooperativa fez especificamente na sua vida?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Amizade. Conhecer as pessoas. O trabalho; o trabalho com o meio ambiente, que eu não conhecia nada.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é a sua relação com os moradores, com os colaboradores aqui, com as empresas.

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Eu sou uma ótima pessoa pra lidar. Pra mim tá tudo bem.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você sente que há uma relação, uma vontade de ajudar.

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim, tem. Eles me procuram até mesmo pra conversar comigo, assim.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a sua perspectiva pra Cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sucesso. Aumentar mais o trabalho. [INAUDÍVEL] Tá sendo uma correria. A gente tá ficando louco, mas tá bom. Quero que cada vez sobe mais né? Quero crescer.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Vamos entrar agora na parte de resíduos sólidos. O quê que você considera por resíduos sólidos?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Aí que me pegou. Sólidos, o material nosso não é? Que eu considero... eu considero tudo: papel, papelão, vidro, latinha, ferro, metal, plástico. É o que a gente usa.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Além desse sentido, você entende o resíduo sólido como matéria prima, material de trabalho?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Entendo. Como material de trabalho.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Ser capaz de inserção social?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim, com certeza.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** De uns tempos pra cá não se usa mais a denominação lixo?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não. Tem até briga. Agora é reciclável.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Também como material reutilizável.

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim, mas é mais reciclável.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** A quê que você atribui essa mudança?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Ai, porque lixo era vergonha né? Hoje em dia você fala "eu trabalho na reciclagem" e todo mundo se orgulha. Eu me orgulho. Quando eu entrei mesmo no trabalho eu tinha até vergonha – eu trabalho no lixo. Agora não. Agora eu tenho prazer em falar "eu trabalho na reciclagem", meio ambiente... Tá sendo um sucesso hoje em dia né? E também pra natureza também e pra tudo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Mas você pessoalmente falando a partir de sua experiência. Você entende que isso vem mais pelo sentido econômico, pelo sentido social, pelo sentido de ver mudanças de intervenção, de possibilidades?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Você fala do quê, do lixo... e das pessoas? Agora todo mundo acha lindo... nosso trabalho.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Por que que você sente isso, que agora essa importância?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Até porque quando era gari as pessoas tinham vergonha. Agora você sendo gari tem que ter o segundo grau, né? Então as pessoas cresceram muito.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você tem pleno conhecimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ela ficou 20 anos engavetada e agora.

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim, engavetada. Agora é isso aí.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** A que você dá esse engavetamento dessa política referente aos resíduos sólidos? Você que tem experiência significativa na área.

**[TELEFONE DO ENTREVISTADO TOCA, ENTREVISTA É PAUSADA POR INSTANTES, NECESSITANDO REFORMULAR A PERGUNTA].**

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Ela começou a ser criada em 89. A que você atribui esse tempo tão grande para a política ser efetivamente criada? É uma pressão de empresas grandes, que não querem assumir responsabilidades?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Elas não querem assumir. E até a venda mesmo... do material, por que as empresas grandes, eles vendiam né, material reciclável e pra festas de final de ano e tudo. Agora eles são obrigados a passar para as cooperativas. E você vê na televisão no dia-a-dia, todo dia; meio ambiente, natureza, isso tudo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Em relação às cooperativas em si. Como é que você vê essa evolução delas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Crescendo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Em relação à organização...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** E ainda por cima, vem muita luta ainda, muita luta ainda.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Em que sentido?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Em que sentido... até de material mesmo que a gente busca, por que hoje em dia é doações né? Tem pessoas que ligam até pra vender ainda. E a gente não é ferro-velho, a gente é cooperativa. E como a gente... como essa empresa é obrigada a doar esse material pra gente e eles ficam com o material fino e dá muito pouco pra gente, dá as coisas mais sem valor que é o papel, papelão. Pra gente tem valor, mas as coisas finas eles ficam.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** A relação que antes era de dependência agora tá mais...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Autônoma, é.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Hoje as cooperativas estão mais fortes?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Mais fortes. Há mais cobrança. Muito mais forte. E a gente cobra mesmo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você vê na questão da coleta seletiva, você vê a existência de uma concorrência entre cooperativas ou não?

[A ENTREVISTA FAZ SINAL DE POSITIVO COM A CABEÇA] ... SIM.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você vê isso como positivo ou negativo?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Como muito negativo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Por quê?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Porque até em buscar mesmo investimento público. Não tô defendendo a cooperativa, mas a cooperativa está sempre participando de tudo. E as pessoas, tem cooperativas que quer buscar onde tem as coisas boas, grandes. E quando tem chamamento público para coisas menores, eles não querem, né? Mas é nos menores que a gente cresce.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você vê a possibilidade de conversa com outras cooperativas, de se associarem em projetos, ou não?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não, tem sim. A gente tem uma rede na Febracom. [A entrevista cita o endereço da entidade]. Agora mesmo tá tendo uma reunião lá. O pessoal é associado à Febracom, às cooperativas. Acho que são umas 20 cooperativas já nessa rede, que tem a Eco Barreiras, o INEA, em tudo direitinho para organizar a cooperativa.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você conhece os instrumentos da PNRS, logística reversa, linhas de crédito, que a princípio são bem delineadas. Você vê que esses instrumentos são aplicados? A cooperativa tem acesso a eles?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** É uma luta. A gente trabalha com o BNDES há mais de quatro anos e esse projeto mesmo da Comlurb né, [INAUDÍVEL] os galpões.

**[O TELEFONE CELULAR DO ENTREVISTADO TOCA NOVAMENTE, CORTANDO A LINHA DE RACIOCÍNIO DO MESMO].**

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você falava do BNDES...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** São projetos que demoram muito. O projeto demora muito e também. Eles olham pra você e não tem nenhum acesso... Que eu conheça apenas três cooperativas no meio de não sei quantas que conseguiram, acho que 50 cooperativas. Porque eles pedem muita coisa. Muita coisa mesmo pra entrar. É muito difícil.

E fora que pra liberar é mais ainda. Liberar dinheiro, entendeu? Então é muito difícil o crédito para as cooperativas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Elas não conseguem atender os requisitos que o BNDES pede?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Isso, que eles pedem.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Aí você vê a PNRS, que ela traz as cooperativas para dentro do sistema de coleta seletiva. Você vê se as cooperativas estão preparadas para assumir essa responsabilidade?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Estão. E como vai tendo o [INAUDÍVEL] dos galpões, vai ter curso pra isso. Eles não botam direto. Esse [projeto] da Comlurb vai ter curso. Só que demora muito. Eu já tô nessa - com o BNDES também, já tem uns 4 anos. E ainda não abriu os galpões. Um galpão que vai inaugurar agora é em Irajá. [O ENTREVISTADO se refere aos CTRs a serem abertos pela prefeitura do Rio] São seis galpões. Tem que lutar. Não pode desistir porque as coisas demoram, né? Cooperativa mesmo pra viver, como a gente vive, tem que ser com nossos pés. Entendeu? É assim: "vai dar ali", "vai dar aqui". O que a gente tem aqui na cooperativa. O espaço é bom, a cooperativa é bem falada. Tudo é nossos pés. Não é projeto, não é ninguém que deu nada pra gente não. Entendeu? É bem autônomo, mesmo. A gente vai aí e pega. Começamos a pegar lixo aqui. Pegamos o reciclável e estamos até hoje. Pega o caminhão, pega as doações e vai. Bota as pessoas pra trabalharem. Pagamos curso, [INAUDÍVEL], o INSS, o vale-alimentação. Pagamos tudo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** A PNRS trouxe alguma mudança real?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Trouxe, porque é obrigado a doar material pra gente. Mesmo assim está que 80%, tá andando num ritmo direitinho, chamando a gente pra poder doar os materiais.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Até em relação à doação de material, há o decreto 5.940/06 que obriga órgãos da administração pública a doar o material....

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** É como te falei. Só que não doam tudo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Geralmente abrem editais para as cooperativas participarem.

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Isso. E depois vai por sorteio e aí a gente vai. Quando chega na hora dos materiais virem, os materiais não vêm.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Por quê?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Porque dali mesmo tem prestador de limpeza. Isso é coisa de lá de dentro. Eles guardam pra festa de final de ano. E a gente tá sempre brigando por causa disso. Aí quando tem madeira eles querem dar. Eles querem dar só assim: papelão, papel. A única coisa que dão mesmo é até papelão, o resto de material não querem.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Isso então não foi bem construído?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você percebe alguma diferença real de 2010 para cá na relação da coleta seletiva?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Bastante.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Em que pontos melhoraram?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Dessa mesmo que falei pra você. As empresas não estavam doando assim. Doavam mais quando queriam. Ligavam e falavam: "você aceita material?". Agora não, elas são obrigadas. Tanto que elas têm o manifesto [de resíduos]. Elas procuram pra doar o material pra gente. Tá melhorando bastante.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E quais são os principais entraves na coleta seletiva e para a Cooperativa também? As principais coisas que emperram o desenvolvimento da Cooperativa e o próprio sistema de coleta seletiva na cidade? Não só no sentido de infraestrutura, mas à própria cooperativa, o que ela necessita. O que você entende como necessário mudar?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Olha, essas empresas grande podiam entregar o material pra gente, entendeu? E os caminhões são bem pouco. O problema nosso é transporte. O que pega é que não dá pra gente atender tudo, porque fica muito transporte. Quando então gente paga a diária por fora. Ajudante não vale a pena, por que pelos materiais que tem vindo, sem valor.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** A questão da logística aqui nos resíduos, você vê como uma dificuldade? Você falou até agora a pouco sobre os caminhões...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** O caminhão aqui da rede da Febracom. A gente tem dois caminhões, mas é pra atender 20 cooperativas. Quando você vai agendar, você consegue de 15 em 15 dias, duas vezes ao mês. Então fica difícil.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Se você fosse, por exemplo, a prefeita da cidade e quisesse melhorar as condições das cooperativas e estimular a coleta seletiva, o atendimento ao decreto, à política. Quais seriam as suas prioridades?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Porque a gente teve a doação da Chevrolet, né? De caminhões. Dois caminhões que a gente ganhou. Podia ver mais essa parte de transporte. Acho mais difícil o transporte.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Até mesmo de abrir crédito para as cooperativas ou de doação?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Até abrir crédito mesmo para as cooperativas, que possa pagar.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** É muito difícil pra você conseguir crédito não só, por exemplo, do BNDES, mas de banco privado?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** A gente não fez ainda não. Porque é uma dívida que você fica, né? Tem que ser mais como a Funasa [forma de associação que a cooperativa fez com a entidade]. A Funasa, ela deu esse dinheiro pra cooperativa, [INAUDÍVEL] mas tem que botar tudo na ponta do lápis: o galpão, tudo, a prensa, a balança, pra comprar caminhão. Não é assim né, porque fazer um crediário é difícil. Só isso aí não dá pra segurar o pessoal todo não. Você já viu quantas pessoas a gente tem? A gente trabalha também com prestadores de mão-de-obra, serviços de mão-de-obra, como na Usina. O nosso lá é catador, mas a gente tem a parte administrativa de lá, tem o salário do pessoal, o que segura a gente mais é isso do que o trabalho [INAUDÍVEL] mesmo. Porque o material que manda fica lá atrás. Você pode ver papelão, papel.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como você vê a organização dentro da cooperativa no sentido de propostas pra ela melhorar? A organização das pessoas, elas participam ativamente da cooperativa seja cooperados ou não...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Como estava falando aqui. Cooperativa não pode também atender todo mundo. As cooperativas... a gente tá atendendo, até pela Licença Operacional. A gente conseguimos, mas fica difícil. Tinha que ver alguém pra tirar a documentação dessas cooperativas, pra gente poder estar dentro, porque em outro lugar não á aceito por causa do documento. Então como é que vou tirar um documento desse? A gente conseguimos. A gente temos a licença, temos Estatuto, temos Ata, temos tudo, mas a maioria das cooperativas não têm a licença, entendeu? E aí quando tem algum trabalho assim grande, a empresa pede e a ficar fora... falta de documentos.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Esse é mais um entrave...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Muito né? É o principal.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é que você vê aqui dentro a organização da cooperativa? As pessoas participam?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Participam, participam porque tem bastante cobrança. Porque a gente bota que eles são sócios e não são empregados, então se agente estiver bem, eles estão bem. Se a cooperativa cair, eles também caem.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Ainda tem esse pensamento em relação à "empregado"?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Tem, ainda tem, empregados e não como sócios.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Não se percebe como sócio da cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não, a gente bota que eles são sócios. Eles têm que ajudar a cooperativa. A gente não bota a cooperativa como se fosse uma empresa. Que eu sou patroa, entendeu? Tem que ter alguém para administrar, sempre tem que ter alguém nesse lugar. Se tem lucro, tem lucro; se tiver prejuízo, tem prejuízo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você enfatiza muito esta questão aqui dentro...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** É.. a gente cobra muito pra participar.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E como é que você vê isso se desenvolvendo? No sentido de a organização aqui estar melhorando...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não... melhorou bastante. Bastante. E tem um rapaz que trabalha aqui o Maurício [nome fictício] que cobra muito. Isso ele bota. E a gente sempre faz reuniões com eles, entendeu? Pra estar sempre participando.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é que era a participação no início da cooperativa? Era bem pouca?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Olha, no início eu acho que foi bem mais pessoas. Foi quando a gente abriu nosso projeto... participava mais.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Tinha um engajamento mais forte...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim. E foi diminuindo. E agora com a nossa cobrança, a gente consegue puxar de novo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Por que caiu? A que se deve a isso?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Mas isso é as pessoas novas. Quando tinha outras... quando a gente fundou a cooperativa e as pessoas fundadoras e aí... participaram e depois cada um acabava procurando emprego, né? Cada um vai vivendo o teu lado. E aí as pessoas novas que veio... mas aí elas estão participando bastante.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como se deu a organização da cooperativa no início? Quem faz o quê? Como que é definido...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Tem a Assembleia né? Pra escolher as pessoas. Na ITCP [Incubadoras Tecnológicas e Cooperativas Populares, da Coppe/UFRJ], a documentação foi feita por lá, os cursos foram feitos por lá.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O pessoal participa das assembleias? Dão muitas ideias?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Dão. E eles [ITCP] ajudaram a gente muito em relação à documentação e tudo. Aí teve reuniões, teve pessoal também para poder trabalhar com o reciclável, todo o curso.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Teve mudanças efetivas nas condições de trabalho aqui na cooperativa, desde que ela foi criada até onde que ela está agora?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Mudança teve. Em primeiro lugar, com o espaço. A gente não tava aqui, tava em outro. Tava em um espaço bom, só que não era essas divisórias [O ENTREVISTADO aponta para a divisão do espaço do escritório local onde ocorreu a entrevista], assim escritório... Tínhamos, era menor. O espaço daqui foi tirando... foi bem bom.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Melhorou a renda?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Melhorou a renda. E mais emprego também. Começamos com 15 [pessoas]. E agora já deve estar com 70, 80 [pessoas] já.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você entende então que valeu a pena?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Valeu a pena. Tenho tem certeza. E vai valer mais ainda.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E como está a sua relação com as outras cooperativas no sentido de enfatizar a participação de que vale a pena?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Me dou muito bem com o pessoal. Agora mesmo na rede. Na rede é 20 cooperativas e a gente nessa reunião que tem mensal e se junta todo mundo. Opinião, discute.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** No momento em que você criaram a cooperativa, vocês tiveram ajuda de alguma Instituição, de alguma pessoa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Só da ITCP.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Vocês ainda mantêm uma relação muito forte?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim, a gente ainda mantém até porque pelo tempo de ficar incubada lá, né? Mas assim mesmo a gente ainda tá. Eles não tiram a gente por nada.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Por que essa importância de participar das incubadoras lá na UFRJ?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Foi tudo... Documentos, documentação, o registro. Tivemos o apoio deles em tudo e como a gente tem até hoje. Até se tiver uma reunião aqui pra apresentar ideias, eles vem até hoje. A gente tá com eles até hoje.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Nesse grupo, nessa cooperativa grande, quais são as principais dificuldades que você entende que são difíceis de se organizar num grupo, numa cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não ainda, não. Quando as pessoas saem, elas ficam um bom tempo, é porque elas encontraram coisa melhor. Pra eles foram melhor. A menina mesmo que trabalhou pra gente como catadora, ela foi trabalhar na prefeitura. Não é melhor? Com certeza, entendeu?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Mas quem sai continua aqui participando de alguma forma?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Continua como cooperado, tá? Porque tem a gente paga 10 mensalidades de R\$10.00 pra ser sócio, e as pessoas continuam. Tem pessoas que saem, vão ver alguma coisa, quer outro trabalho. Daqui a pouco se não tiver bem lá, volta de novo. E as portas estão sempre abertas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Ano passado foi editada uma Lei, 12.690/12 que muda o regime das cooperativas. Conhece a Lei?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Mais ou menos.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O MNCR emitiu uma nota oficial sendo contrária a essa Lei, pois ela muda o regime das cooperativas modificando o empreendimento solidário em uma empresa capitalista [ENTREVISTADO se lembra da Lei neste momento]. Como você essa interferência política na cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Quando virar empresa a pessoa [o cooperado] não vai retornar mais. Não sei nem te responder isso aí...

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é a dificuldade em se viver em um empreendimento solidário tendo que gerar renda, ter uma questão de produtividade?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Gerar renda a gente já gera, né? Mesmo sendo autônomo. Só que aí você tá botando a empresa e as pessoas vão ser pra trabalhar pra empresa. Não vão ser mais sócio. Aí vira uma empresa. Empresa... é uma grande coisa né?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como você vê a produtividade na cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sendo bom, se for melhor, tá assinado. Mas tudo o que faz agora é só pra melhorar. Vejo bem.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual sua relação com a Febracom e com o MNCR?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** É boa. Olha só... o movimento dos catadores eu quase não participo, quem vai muito é o Ricardo [nome fictício]. Eu participo mais na Febracom.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como você vê a questão da tecnologia na coleta seletiva? Você a vê como ameaça?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Com certeza, até porque quando começar a separar sozinho não vai ter mais catador. Não vai ter mais ninguém pra trabalhar. Agora esteira não, esteira é ótimo, porque a esteira tem que ter o catador. Agora daqui a pouco se botar quem faça sozinho não tem mais trabalho... As máquinas de trabalho pra cooperativa são legais: a prensa, a balança, esteira... agora quando começar a separar sozinho e aí?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** A figura do catador...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Vai cair.

[O ENTREVISTADOR DESTACA, AO ENTREVISTADO, QUE VIU, NO GALPÃO, UMA MÁQUINA COM A MARCA DE UMA EMPRESA BRASILEIRA QUE SE UTILIZA DE TECNOLOGIA DE PONTA PARA CRIAR MÁQUINAS PARA A SEGREGAÇÃO AUTOMÁTICA. O ENTREVISTADO ALEGA NÃO CONHECER ESSA EMPRESA. O ENTREVISTADOR PERGUNTA SE O ENTREVISTADO A VÊ COMO AMEAÇA].

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Sim, muito grande. Você não vê não? E os catadores, vão pra onde?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como você faria para montar um projeto que envolvesse uma máquina com tecnologia de ponta? Ou não há possibilidades?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Não há. Também não. Fora os outros... porque tem que ter a esteira. Igual tem um braço, na Usina Verde, tem um braço que puxa dentro do container... puxa lá, ajuda até porque ninguém vai aguentar. Mas ali fora tem um rapaz pra manusear aquilo e ajudar a puxar também. Mas aquele braço tá bom. Agora montar pra separação... acabou o trabalho. Só se eu abrir uma empresa pra mim e eu trabalhar sozinha, tudo pra mim, né? Por que aí não tem catadores.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é a relação da cooperativa com a prefeitura e o Estado? Você tem contato com alguma das comissões?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** A gente tem a da prefeitura até porque a gente agora tem [INAUDÍVEL] e o rapaz é da prefeitura, o Sérgio [nome fictício].

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E sua relação com as Universidades públicas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** A gente tem com a Unirio. Eles doam o material pra gente. E também dentro da cidade universitária a gente vai pegar tudinho. Eles estão doando também.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você participa de algum Edital na prefeitura ou no Estado?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Em todos os lugares a gente participa de Edital.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você vê isso como fundamental...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Fundamental. Pra poder doar o material, a gente participa. O Banco do Brasil, participei... Correios... Casa da Moeda, tô participando da Casa da Moeda agora. Banco Central, que eu participei. Tudo eu participei.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E quais são as suas relações em relação aos bancos, principalmente às linhas de crédito?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Eu acho legal, sabe? Porque isso todo mundo tem lá. Mas a gente nunca entrou em uma linha de crédito. Mas eu vejo essa linha de crédito. Até pra pessoa mesmo, o autônomo, vejo como legal. Bacana.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você conhece p Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos aqui do Rio? Ele tem como meta o crescimento de 25% da coleta seletiva até 2016. O que você acha disso? Há possibilidade?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Está crescendo sim. Crescendo muito. Tá sim. E a gente também participa tá? A gente participa de eventos. A Copa das Confederações agora a gente vai participar. A gente tem muito projeto, como te falei. E projeto pra mão-de-obra.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como você vê a atuação do Ministério Público para garantir o trabalho das cooperativas?

[O ENTREVISTADOR SITUA O ENTREVISTADO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO MPERJ CONTRA A COMLURB E A PREFEITURA DO RIO].

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Primeiro, como te falei a cooperativa começando, ela atende, mas muitas não atendem por causado problema das cooperativas estarem tudo sem caminhão. [INAUDÍVEL] Mas é.. acho que também tinha que ajudar na doação, né? Ver o que as cooperativas estão precisando. Eles têm que vir participar e procurar mais as cooperativas. Porque a prefeitura vai fazer tudo, a Globo vai fazer tudo e não procuram as cooperativas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como você vê a coleta seletiva aqui no município do Rio?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** Ela não tá 100% não. Acho que as pessoas podiam separar mais, porque ainda mandam muita coisa pra Comlurb. Mandam material misturado ou até quando mandam pra gente mandam com [INAUDÍVEL]... a gente perde. Acho que na separação.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E qual a sua perspectiva para o futuro?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** As melhores né?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E quais as principais dificuldades nesse momento para a coleta seletiva como um todo? É educação, é política, é infraestrutura?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** É tudo. Infraestrutura também. As pessoas pra ver a cooperativa tem que ter o espaço, ter o lugar. E não é fácil não. Tem muitos lugares por aí que não é igual aqui. Hoje o sol tá lindo, mas quando chove... Alguma coisa eles tinham mais é que procurar a gente pra poder ajudar nisso.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O que o trabalho desenvolvido pela cooperativa representa pra você pessoalmente falando?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA A:** É tudo, é minha vida, é aqui, é meus filhos, tem muita coisa aqui dentro, [INAUDÍVEL], o pessoal. Nossa, imagina como eu fico satisfeita quando abro a porta e dou emprego pra alguém. Tudo tem aqui, a vida nossa é aqui, é uma família. Porque a gente vive mais aqui do que em casa. Família nossa é aqui dentro. Os problemas, as coisas boas e coisas ruins. É tudo a gente. Mais fácil até passar daqui... Quando cheguei em casa, cheguei sem problema nenhum, porque já resolvemos tudo aqui. Problema pessoal, problema de tudo. É uma família mesmo.

Entrevista II realizada em 28 de maio de 2013, com início às 14h: 10min e término às 15h: 18min, com o GESTOR DA COOPERATIVA B.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Há quanto tempo vem trabalhando na coleta seletiva?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Eu já venho há mais de quarenta anos. Eu comecei na rampa do mercado São Sebastião. Foi onde começou toda essa gestão, né... de lixo. Nós somos daqui da comunidade Marcílio Dias. Então... aquele pessoal todo vivia desse lixo que eles traziam né? Vinha lixo da zona sul. Vinha lixo de todo o Rio de Janeiro. Se jogava aqui. Aqui era um antigo aterro... Conforme as coisas foram modificando. O mercado foi embora lá pra... Irajá, ali onde é a Ceasa. O pessoal estava tudo pra lá, então a coisa ficou mais difícil pra gente aqui embaixo. A gente que vive do lixo. Então eu criei meus filhos no lixo. Estou até hoje vivendo no lixo com meus filhos. Nós já passamos muita dificuldade. Mas graças a Deus, depois da gestão aí do nosso prefeito [Eduardo Paes], da nossa presidente [Dilma Rousseff], do nosso presidente [Lula], mudou muito essas coisas, porque eu já estive em Brasília, já fui pra São Paulo, já fui pra Minas Gerais, eu já fui em todos os lugares, há dez anos correndo atrás do que tá acontecendo hoje, que vem melhorar a coleta seletiva. Você vê: já morreu muita gente. Porque isso aí traz muita contaminação... de tuberculose, e gente com sífilis... essas coisas que pega do lixo, entendeu? mas graças a Deus agora tá melhorando muito devido a esse conhecimento do nosso presidente, porque quem vem dar a honra pra coleta seletiva foi o presidente Lula. O Lula foi quem apoiou os catadores. É que falou em Brasília que o catador era uma pessoa trabalhadora igual a um funcionário do banco, igual a pessoas que fizessem qualquer serviço, entendeu? ... Vamos supor, que tivesse um serviço bom. Vamos supor uma pessoa que trabalha num banco, uma pessoa que tem um emprego, vamos supor, numa CEDAE, num órgão público... um emprego bom. Então foi onde a gente veio se dar o valor, porque a gente pensava que a gente não tinha valor. Mas graças a Deus, hoje em dia a gente tem valor, devido ao reconhecimento. E foi aonde eu criei meus filhos, foi através da reciclagem do lixo. Porque antigamente não existia reciclagem, existia a gente chegava no lixão pegava todo o material e juntava tudo e levava pra pesar e vender de qualquer jeito entendeu? Agente queria ir pra casa com dinheiro, pra gente alimentar nossos filhos. Então... hoje em dia a gente já conhece o que é material, hoje em dia a gente já tem uma base das coisas, entendeu? Então você vê: até fizemos um trabalho

na Baía de Guanabara. Nós fizemos um trabalho sem saber que aquele trabalho viesse a ser um trabalho aproveitável. Nós ia apanhar pra gente vender aquele material. Vamos supor, eu apanhava aquele material que era pra aumentar o material que eu tinha em casa, ia lá pegava aquelas garrafas PET que estavam jogadas, pegava ferro dentro do mar, pegava muita coisa dentro do mar, mas não sabia... então hoje em dia a gente tá sabendo que aquilo ali era tudo poluição, existia toda uma poluição. Hoje em dia já tem pessoas fazendo esse trabalho dentro do mar, como existe o trabalho do Inea, que tá dentro do mar fazendo esse trabalho de reciclagem, nós também temos algumas pessoas nossas que trabalham na barreira, que existe uma rede... que essa rede ela para o rejeito que vem do lado. Então, aquelas pessoas ficam ali retirando pra não ir pra Baía de Guanabara. Esse trabalho é um trabalho muito bom que tá sendo feio. Porque afinal de contas quem tá fazendo esse trabalho é a Serla, é o Governo do Estado... trabalho bom muita gente vai visitar, até pessoas da Uerj mesmo foram lá, várias vezes eles vão lá visitar aquele trabalho nosso lá. Vem aqui também na cooperativa e.... também essa não é primeira entrevista que eu estou dando não, já veio muitas pessoas da Uerj também aqui... lá na barreira. Então é isso que eu estou dizendo, o nosso trabalho é de muita luta. O meu trabalho é de muita luta. Eu sou uma das catadoras mais velhas que existe, porque o resto já morreram tudo... o pessoal já estão tudo morrendo. Estou com 61 anos: o X é mais novo do que eu, o Y é mais novo do que eu, o W é um garoto que tá fazendo um trabalho bom aí, tem o Z aqui das [ENTREVISTADA CITA O LOCAL DA COOPERATIVA] que faz um trabalho nosso em cooperativas com barreiras, que tem a barreira e a cooperativa. Então é muita luta. Você vê há quantos anos estamos trabalhando... agora é que teve esse reconhecimento do nosso prefeito do Rio resolver a situação de mandar os resíduos tudo para as cooperativas, então todas as cooperativas estão recebendo esse material... é disso aqui que as pessoas que estão aí dentro se alimentam, que sustentam seus filhos. Não só aqui essa cooperativa, tem a do A, tem a do B, tem a do C, tem o do D.... existe muitas cooperativas pra onde tá indo o material. Tá sendo muito reaproveitado o material do Rio de Janeiro. E a três anos atrás não tinha essa opção. Eu sofri muito aqui nessa cooperativa, eu fui muito pisada, sabe o que é pisada? Por algumas pessoas da Prefeitura, eu não estou falando do nosso Prefeito [Eduardo Paes], porque ele não sabia de nada.

Em Minas Gerais, quando o presidente [Lula] chegou lá, mas a presidente [Dilma], nós explicou toda a situação, que todos os lugares estavam sendo beneficiados, a Bahia, o Ceará... Vitória, vários lugares já estavam sendo ajudados. As cooperativas estavam sendo todo mundo ajudado. São Paulo, também. Minas Gerais, eu estou lembrando assim aos pouquinhos, porque tem muitas que estão sendo beneficiadas através do nosso presidente

Lula. Então devido à nossa briga, eu ano retrasado eu levei a bandeira do Rio de Janeiro e falei pro povo "olha gente, o Rio de Janeiro tá precisando que alguém tome uma solução dos catadores, porque os catadores só tem trabalhado e trabalhado e ninguém vê nada, ninguém vê nada, ninguém vê nada". Nós estamos sendo muito é humilhados, humilhados, porque poxa, tinha pessoas da prefeitura que chegam aqui diziam "olha [ENTREVISTADA CITA O PRÓPRIO NOME], qualquer hora a gente vai vir aqui vai fechar o galpão, olha fulana esse material aqui fora", aí eu digo "meu filho, é o pessoal que vem e joga pra gente", pois a gente não tem ninguém pra dar pra gente. Então a gente ia lá fora e tirava o material e levava pra dentro, reciclava e o restante manda botar fora porque nós não tinha onde botar. Um caminhão pra levar o rejeito era R\$800,00 que o cara cobrava ou a gente ganhava ou a gente largava por aí, ele dizia que ia dar multa e a gente ia levar multa, porque a gente não tinha condições de pagar um caminhão, os R\$800,00. Nós até pagamos quatro caminhões. Mas depois a gente viu que não tinha condições, nós tava dando murro em ponta de faca. Então eu confio no meu presidente e na minha presidente, porque eu tive direto, eu falei diretamente olhando pra ele "presidente o senhor tem que ver a situação que nós estamos passando, presidente, nós não tá aguentando mais". Eu senti o que o povo sente na pele aqui no Rio de Janeiro, o sofrimento que a gente tava sentindo, porque até disseram que iam mandar online pro Inea a situação que a gente tava passando. E que iam mandar não sei pra onde, pra prefeitura, a situação que a gente tava convivendo aqui, ele disse que ia mandar online, que ia me prejudicar, então, tá bom, vai me prejudicar e ia pedir pra ele, poxa meu amigo quebra essa daí, humildemente "não eu já mandei, já tô mandando", eu digo "tá bom". Sempre naquela humilhação, pisada, morta. Hoje em dia eu tô uma mulher doente. Doente de ter passado o que eu já passei. Tô com problema de colesterol, problemas de nervos muito grande, acho que estou até com aquele problema de pânico, com medo, entendeu? Tanta coisa que eu já passei, de eu querer ajudar essa comunidade minha, essa comunidade Marcílio Dias que vem sofrendo há muitos anos. Eles viveram muitos anos dentro desse lixo aqui do Mercado São Sebastião, catando pra sobreviver, mas graças a Deus hoje em dia dou graças a Deus, porque eu criei meus filhos devido a esse lixo que nós reciclava, nós apanhava e vendia elevava nosso dinheiro, nosso sustento pro nossos filhos. Não só eu, a comunidade Marcílio Dias que conviveu com isso, sofreu mesmo. Eu não digo só a mim porque não foi eu só. Então foi muita gente da comunidade Marcílio Dias que dizia "eu conheço o trabalho do lixo aqui na Marcílio Dias". Estou entre a Marcílio Dias e o Mercado São Sebastião. A comunidade é aqui atrás e o mercado é isso aqui que você tá vendo. Isso aqui é [ENTREVISTADA CITA A RUA DA COOPERATIVA E DEMAIS RUAS DO ENTORNO]. Olha eu não sei o quanto agradecer

aquele presidente [Lula], tá? Eu só sei que quando eu for agora pra... nós vamos agora em Minas em outubro ou novembro. Eu vou subir naquele palco e agradecer aquele presidente que foi por ele que hoje em dia melhorou a coleta seletiva. Tá melhorando muito, muito e ainda vai melhorar mais porque o prefeito, graças a Deus, foram pra Brasília, resolveram essa situação lá dos catadores e eu sei que todo mundo tá começando a se ajustar. Nós já estamos aqui tranquilos, o {A ENTREVISTADA CITA NOMES DE PESSOAS E LOCAIS}. São muitos presidentes [de cooperativas] que, graças a Deus, a gente tá se ajustando, onde vai chegar... o melhor, porque já tá bom. A gente quer o melhor, né? Bom tá, mas a gente quer o melhor.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como a cooperativa foi formada?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Eu formei com os amigos da comunidade. As pessoas da comunidade. Eu via aquelas pessoas desempregadas, sem ter uma ação, uma expectativa. Eu dizia "gente é tão bom, vamos voltar pro nosso lixão, nós estamos deixando o lixo lá abandonado. Vamos voltar lá pra cima". "Ai dona fulana, a senhora tá maluca", eu digo "não eu não tô maluca não". Olha eu tô lá na beira do cais pegando aquele material todo na beira do cais, eu tô com trabalho lá na beirada da Marinha, que a Marinha me deu até o apoio na época, a marinha me cercou o pedaço pra mim botar reciclagem e eu tenho uns garotos que fazem um trabalho de horta comunitária. Então eu também fazia parte desse projeto. Então a gente saiu plantando tudo. Criamos uma horta e essa horta nós juntamos material; começamos a falar com o morador começar a reciclar, porque garrafa PET era lixo, lixo, lixo, lixo na rua. Então a gente começou a reciclar essas garrafas, juntamos essas garrafas todas, toda aqui na área da Marcílio Dias, como na área do mercado, dentro do mar. Nós catamos aquilo tudo e mandamos pra Mangueira. Muita garrafa PET. parece que foi R\$103,00. Como tinha doze garotos fazendo trabalho do "Verde que te quero Verde" na época, aquele dinheiro foi dividido pra gente que fazia aquele trabalho, começar a falar com os moradores, que nós tínhamos que procurar separar o material, sabe? Procurar tirar mais o lixo orgânico, porque o lixo orgânico é que prejudica todo o material de uma reciclagem. Tirou o lixo orgânico, pronto. Porque o lixo orgânico já vai servir pra plantação; as pessoas não sabem o que estão jogando fora. As pessoas estão alimentando pessoas que estão necessitando; está alimentando a terra, né? Porque se nós não dermos a matéria orgânica pra

terra mais tarde a nossa terra tá fraca com tanta poluição que nós já conviveu com ela e estamos convivendo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é sua relação com os moradores para colaborar?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Eu falo com eles e tô sempre falando. O pessoal que trabalha aqui dentro, mora dentro da comunidade e eles sempre fala que não pode, entendeu... o lixo ficar à vontade; as pessoas têm que começar a reciclar dentro de casa, porque se nós não começar a reciclar dentro de casa, aí como é que vai ficar? Então a gente tá pedindo pra que as pessoas comecem a fazer esse trabalho e tá até passando pra... eu até escutei... parece que foi ontem que escutei que de Brasília, no horário de Brasília [A ENTREVISTADA SE REFERE AO PROGRAMA DE RÁDIO "VOZ DO BRASIL"] falando que as pessoas tem que começar a reciclar, começar a melhorar por causa do nosso planeta, porque o nosso planeta tá muito fraquinho. Se nós não cuidar dele, quem vai ficar doente somos nós. Então eu escutei no rádio e fiquei olhando assim: "tá vendo, ó, o pessoal em Brasília já tá falando sobre a reciclagem. O Governo Federal já tá falando, já tá botando e isso aqui daqui a uns tempos, você vai ver, vai acabar. Vai acabar. Se você viesse aqui nesse mercado, você não entrava. Era muito lixo. Aqui na porta da cooperativa, meu Deus! Meu deus! Eu ficava olhando pro céu falando "meu Jesus, quando é que vai acabar um dia isso aqui?". Porque nós tínhamos uma pessoa, antes desse rapaz que tá aí nessa gestão aqui da Comlurb, aqui da [ENTREVISTADA CITA NOME DO BAIRRO], que é o H, existia outro rapaz que ele fazia, vinha [INAUDÍVEL]. Mas aí mudou a gestão e tudo muda. Então... aí começou aquela situação "que não pode, não pode" e a gente foi diminuindo, diminuindo, não quisemos mais. O pessoal vinha trazer material aqui na porta pra gente. E a gente começou a falar que não queria mais material, porque não tinha condições, nós não tinha quem levasse, porque o rapaz disse lá que não podia mais apanhar. Eu até entendo a situação dele porque ele era o coordenador. Ele quer ver assim... a cidade limpa também. Hoje eu entendo muito bem o que é que ele quis falar. Mas na época a gente com a situação de necessidade. A gente viu um caminhão de material e "não a gente não quer não", mandava embora porque a gente não podia pegar. Não tinha ninguém pra fazer a coleta. Foi um sofrimento muito grande que eu passei aqui. Uma vez passaram aqui e me trouxeram um saco de comida que jogaram da porta. Aí o pessoal a Comlurb passou tiraram retrato e levaram aquilo lá. Quando eu cheguei lá, meu Deus do céu. "Poxa fulana, aqui a situação da senhora, como é que tá a senhora lá".

Eu cheguei e disse "olha gente, eu não vi jogar isso aí não". "Ai dona fulana, que a senhora tá cheia de caminhão fazendo e acontecendo". "Pelo amor de Deus, eu não tenho caminhão nenhum". Existe um caminhão na época, um caminhãozinho para as cooperativas todas. Esse cara fazia um problema... ele me deixou um problema sério, sério. Tô doente, porque foi muita perturbação que eu passei. Problema na prefeitura. Porque o prefeito não sabia de nada. Hoje em dia ele veio saber devido aos encontros que os catadores tiveram. Graças e Deus melhorou muito, melhorou muito. E agora não existe mais, porque o próprio caminhão que vem trazer o material, o resíduo, leva o rejeito. O rejeito é aquilo que não serve mais pra nada. Então a gente começa a bater o material e já vai botando nas lonas, porque essas lonas são muito pesadas. Eu queria tanto que eles mandassem uns sacos que tem na Comlurb, que as mulheres lá já tem esse saquinho porque é uma coisa melhor pra se trabalhar. Porque essas lonas são muito pesadas. Uma lona dessas pesa quase 120kg. A gente só falta morrer pra botar uma lona dessa no caminhão. E gente tá querendo que eles procurem melhorar a situação aqui da coleta sobre esse jeito que a gente tá trabalhando. Modificar né? Do bag pro saco, saco pequeno.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Quais os bairros que a cooperativa atende.

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** A gente atendo muito porque agora a coleta da prefeitura que tá trazendo. Laranjeiras, Ipanema, Tijuca. A gente pega esses bairros todos pra cá e nós aqui na comunidade aqui os catadores catam e nós vai com caminhão pegar nas casas deles. Alguns, porque tem alguns catadores que vende pro ferro-velho. E tem catador lá dentro que vende pro ferro-velho, mas alguns catam e nós vai buscar nas casas deles. Catadora da cooperativa, pessoas da cooperativa que eles cata. Uma tem um menino doente, então ela cata em casa. E digo "não fulana, não precisa ir pra cooperativa não. Você tem que dar assistência ao teu filho". Porque até hoje ela correu atrás e não resolveu o problema do filho dela. Ele parece que já tá com 18 anos e. tem problemas mentais. Então ela tem que focar tomando conta dele. Vai deixar um garoto doente em casa, sozinho. Então ela disse que bota [INAUDÍVEL] e fica trabalhando e reciclando na própria casa dela. E a outra também tá desempregada e então tá trabalhando na casa dela. E eu tenho outra... aqui, a Fulana, catadora na casa dela. Então essas já catam na própria casa lá na comunidade. A gente vai só apanhar esse material delas. Porque é um meio de ajudar. A cooperativa tá aqui pra ajudar. E os catadores de rua. Aqui tem muito catador de rua; eles vem e trazem o material a

gente paga na hora o materialzinho deles, que é pra eles sobreviverem. Fulano, a gente fala "vocês vêm pra cooperativa trabalhar que a cooperativa tem tudo de melhorar a vida de vocês". "Ah, dona Fulana, quando é que vai vir essa bolsa verde que tão falando, eu só vejo falar, a senhora já deve tá recebendo essa bolsa aí e não dá pra gente". Eu digo, "o que é isso, meu Deus, como é que eu iria fazer uma coisa dessas?". "Ah é que ouvi dizer que a Bahia tá recebendo, Rio Grande do Norte tudo tá recebendo". Eu digo "meu filho, mas ainda não chegou aqui não. Quando chegar vai ser igual o Bolsa-Família. Você vai na Caixa Econômica receber aquela ajuda de custo vai vir, fora o material que você vai reciclar". Que é isso que todas as cooperativas estão correndo atrás, porque o ganho é muito pouco. Tudo bem, é bom o que a gente ganha, mas não pode ficar parado. Uma ajudazinha do governo é muito bom pra gente, que a gente é de dia-a-dia, que o dia-a-dia a gente aqui trabalhando. Trabalhamos dia-a-dia. Tem dia que a gente trabalha até no feriado, saber porque? Pra gente não perder, pra gente ter um dinheirinho a mais. E se o governo viesse a dar uma ajuda pra gente, seria muito bom. A gente já descansava mais [INAUDÍVEL], porque você vê: isso aí existe uma verba muito grande, do BNDES, existe uma verba muito grande pro meio ambiente e até agora não chegou nas cooperativas. Todo mundo tá esperando, eu já fui em várias reuniões do BNDES. Várias reuniões, vários cantos e dizem que vão ajudar os catadores. E até agora não chegou nada. Até agora não chegou nada. Nós estamos esperando e eu acredito no meu presidente que vai chegar. Eu acredito no meu presidente que vai chegar alguma coisa para os catadores aqui do Rio de Janeiro. Eu não falo só do Rio não, eu falo do Brasil. eu falo é de Brasil, sabe por quê? Foi todo o Brasil que tava lá e todo o Brasil confia no nosso presidente.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Quando a cooperativa foi formalizada houve algum apoio no início?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Tive de uma pessoa muito boa da Marinha. Ela agora está morando no Rio Grande do Norte. [ENTREVISTADA CITA NOME]. Ela que me ajudou a criar esse estatuto, a fundação da cooperativa. Quando ela chegou aqui, nós trabalhávamos e não tinha documento nenhum. Trabalhava aquele monte de mulher aqui dentro sem documento. Nós trabalhamos mais de dois anos aqui sem documento da cooperativa. Então ela veio aqui, era uma pessoa amiga minha, uma pessoa muito boa. Essa mulher, eu devo uma grande favor a ela. Ela chegou aqui e disse "mas fulana, você tem que procurar oficializar isso aqui, isso aqui é uma coisa muito bonita que vocês estão fazendo". Eu vivo há mais de 44 anos, que teve essa noção de trazer o pessoal tudo pra cá,

porque nós não tinha lugar pra trabalhar. O mercado veio e pegou uma parte. Outro veio e venderam não sei o quê. Aonde esse galpão onde eu tô hoje foi aonde eu catei há 40 e tantos anos, eu catei. O lixeiro era aqui. Aí foram vendendo, vendendo. E eu sei que depois que compraram isso aqui, largaram isso aqui. Tá lá, ficou largado até hoje. E nós estamos aqui até hoje. A fulana veio aqui e disse "olha fulana, vamos fazer um documento com isso aí, tem que ter o documento". Aí nós fomos lá na cidade [CENTRO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO], nos cartórios, em tudo o que era canto. Pegamos o nome do pessoal todo que tava aqui e foi feito uma reunião com todo mundo. E todo mundo até hoje... taí, a cooperativa. Então a cooperativa taí até hoje. [ENTREVISTADA CITA O NOME DA COOPERATIVA]. E assim eu vou vivendo, graças a Deus. Ela foi uma pessoa que me deu um incentivo muito grande e hoje ela está no Rio Grande do Norte. Eu estive no Rio Grande do Norte a um ano atrás e a aí a prefeita de Natal... ela me apresentou a prefeita de Natal. Aí ela chegou e falou assim: "olha fulana, venha fazer um trabalho aqui, [REFERINDO-SE À PESSOA DA MARINHA QUE AJUDOU NO AUXÍLIO], ela tem um trabalho bonito lá no Rio de Janeiro, olha que coisa boa, puxa, é isso que nós estamos precisando muito aqui no Rio Grande do Norte." Aí eu sei que tem uma pessoa que é muito boa, que é o Severino. Meu amigo tá lá, é uma pessoa que representa lá em Minas, quando tá em Minas. Severino é uma pessoa ótima, boa. É uma pessoa excelente. Olha, eu não tenho o que falar. O nosso trabalho foi um trabalho muito bom e principalmente quando nós somos no Movimento Nacional [MNCR]. O Movimento Nacional é Brasil. O Movimento se chama Brasil... o movimento nacional... eu sou uma das fundadoras do movimento nacional aqui no Rio de Janeiro, aonde viemos a ser composto por mais de 30 [ENTREVISTADA CITA VÁRIOS NOMES] ... Então foi muito difícil... com esse povo que tá aí. O pessoal começou a acreditar, né? Teve muita gente que não acreditou. Muita gente que veio aqui falar "fulana, tu é maluca, eu vou ficar aqui nada, eu vou é arrumar um emprego de carteira assinada". Meu filho, Jesus te acompanhe. Ai esse serviço é muito [INAUDÍVEL], mas eu adoro esse serviço. Olha, sabe que largaram o serviço lá e voltaram pra cooperativa. "Ah não, fulana, é muito bom. Ai, não dá certo não. Aqui a gente tá perto de casa. Aqui eu vou ali. Boto a comida no fogo e vou correndo. E trabalhar fora é muita preocupação. E deixa filho pequeno. A gente tem que chegar de noite pra lavar roupa. Aqui não a gente vai em casa almoçar, já lava a roupa, já faz alguma coisa. Então é muito bom trabalhar perto do serviço".

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é sua relação com os cooperados e suas ações para manter os que aqui estão e para trazer novos associados?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Aqui pra trazer gente pra cá não precisa não porque eles já sabem da cooperativa, já sabem que essa cooperativa aqui é deles. Eles estão passando lá e corre. Quando eles estão passando algum aperto eles correm pra cooperativa. Hoje chegou um aí, o F. Ele vai embora e trabalho num negócio de cimento e aí vem correndo, "ai dona fulana, não quero mais trabalhar ali não, eu voltei pra cooperativa", Tá bom F, fica aí. E esse pessoal, eles vêm mesmo. Essa porta aqui é aberta, é igual a Igreja. A Igreja não está aberta para os seus fiéis? Então isso aqui é aberto para os nossos fiéis. Para os nossos catadores. Que teu tenho fé em Deus, meu Deus, que o final dos meus catadores vai ser muito bom. Eu conheci um catador lá de Gramacho, seu Jorge, tadinho do bichinho, ele tava com a bandeira do movimento, levantando e eu sabia que ali ia ter esperança. O bichinho que morreu e não... aí tem vezes que eu fico pensando "meu Deus, o presidente deu essa felicidade pra tanta gente e o bichinho que esperou tanto morreu. Será que eu vou morrer também e não vou conseguir?" Eu fico pensando, sabe? Porque você sabe que a gente contrai muitas coisas, a gente se preocupa muito com as pessoas. A gente se preocupa muito com as pessoas. Com as pessoas que eu conheço, que eu vivo... eu criei essa comunidade. Eu vim do [INAUDÍVEL], eu fundei Marcílio Dias. Então ali eu conheço tim tim por tim tim. Aquelas pessoas que estão bem, graças a Deus. Aquelas pessoas que continuam vivendo em situação difícil. Ali eu conheço a situação de todo mundo dentro de Marcílio Dias. Porque eu fui uma das gestoras quando foi fazer aquelas casas, eu fui uma representante daquele pessoal. Então esse pessoal sempre me chamou. Eu tive três mandatos na Associação de Moradores de Marcílio Dias, como presidente. Não... dois como diretora do departamento feminino e um como presidente. Então eu passei por três problemas dentro da comunidade. Então, graças a Deus, é isso que eu digo a você. Eu tenho um fundamento muito grande dentro disso aqui. Tanto na área de Marcílio Dias, quanto na área do São Sebastião. Porque quando eu cheguei aqui, a gente tinha que tomar banho aqui na praia do moreninha. Todo mundo de toalha, vinha pra cá. Agora se botar toalha aí não dá... Então tudo mudou, a vida toda mudou.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O que está bom neste momento e o que está ruim na coleta seletiva?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Tá bom porque a prefeitura tá aqui dentro. Tá ótimo. Já era pra isso estar há muito tempo. Há muito tempo que os catadores estão esperando isso. E agora nós estamos esperando que venha uma ajuda da própria prefeitura pra

gente, ou do governo federal, quem se interessar de dar uma ajuda em cima da coleta seletiva pra gente. Porque... poxa, é muito trabalho que temos aqui. Eu chego aqui é 6:40, eu boto o café no fogo e fico esperando as mulheres chegarem. Quando dá 7 horas, já tô com o portão arreganhado e elas entrando pra tomar café. Porque eu acho que a primeira coisa é o pão abençoado de cada dia que Deus deu pra gente. E aí depois da hora do almoço elas vão pra casa almoçar mas pelo menos elas tomaram o café da manhã e não estão em jejum. É assim que a gente tem que... A única situação ruim que tá acontecendo é a situação que tá aquele buraco que tem lá que a gente não tem condição de consertar, que tudo é caro [A ENTREVISTADA SE REFERE AO BURACO NO TETO DO GALPÃO] ... fechar as laterais desse galpão, nossos banheiros são muito ruins, nós não temos um saneamento básico aqui. Nós temos uma situação difícil por isso, então o que a gente ganha não dá pra gente empregar aqui. Porque a gente ganha muito pouco, nós tem que ter a ajuda de alguém pra fazer isso aqui. Porque já tiveram o pessoal da prefeitura, aqui falaram que ia até dar uma olhada nos banheiros, dar uma ajeitadinha aí... então eu tô esperando até ver quando eles vão fazer já que eles falaram que vão fazer né? Vamos esperar né...

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a sua relação com o Estado e com a Prefeitura?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** O Estado pra mim... eu não tenho o que falar do Estado porque esse trabalho que nós tínhamos da Serla, onde em 6 pessoas que trabalham lá, aqui da cooperativa foi eles que deram pra gente. O governo, o pessoal do INEA, a Marilene, o Minc, Carlos Minc que é uma pessoa muito... ele é muito influente no nosso trabalho, Carlos Minc é uma pessoa muito importante. Poxa, triste da gente se não fosse o Carlos Minc, ele tá sempre cobrando de um lado, tá sempre cobrando de outro pela reciclagem. Ele tá sempre apoiando a reciclagem, uma das poucas pessoas que brigam pela reciclagem e briga pelo catador. Que eu já cansei de ver, já tive em encontro com ele e eu só posso falar bem daquele homem.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a importância de Instituições como o MNCR a FEBRACOM?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** A FEBRACOM é muito boa. Você sabe que... é como eu falei pra você. A nível nacional, nós somos. O movimento nacional, eu

acho que nós somos o movimento nacional. Não pode ter divisão, entendeu? Não pode ter divisão porque nós somos catadores. Se tiver divisão começa a prejudicar a nossa classe. E a nossa classe não pode ser prejudicada por que a nossa classe já vem sendo prejudicada há mais de 50 anos. Então nós queremos ter evolução. Evoluir, as coisas que evoluam, que as coisas cresçam e não andar pra trás, que eu já tô cansada de andar pra trás. Quem anda pra trás é caranguejo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é sua relação com as outras cooperativas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Comigo todo mundo gosta de todo mundo. Pra mm todos são meus amigos. Porque estão todos no mesmo ponto que estou. Estão sofrendo. Sei que ninguém tá bem. Alguns estão mais ou menos, que ganharam seu caminhão. A gente aqui não ganhou o nosso caminhão. Nós vivemos [INAUDÍVEL]... a FEBRACOM manda o caminhão pra gente, a gente usa. E não temos caminhão, por que você vê uma cooperativa grande dessa daqui aonde poderia ter um caminhão pra cooperativa, não só a minha, que existe várias cooperativas que não têm seu caminho. O caminhão [da FEBRACOM] é pra servir não sei quantas cooperativas. Um dia eu tô com o material pra pegar no Banco Central do Rio de Janeiro e eu não tenho caminhão pra apanhar. Porque o caminhão já tava agendado e já tinha umas três pessoas na frente. Então quando o caminhão chegou eu tive que mandar correndo pra atender as outras pessoas porque o lixo tava na porta na comunidade e eu atendi a comunidade primeiro, aqui que é a prioridade. Então eu tô no Banco Central com material lá preso lá porque eu não tenho caminhão. O caminhão hoje tá servindo a outras cooperativas, porque o caminhão não é só da cooperativa, é das cooperativas. Então quando ele vem aqui, vem um dia da semana, talvez vem dois, talvez vem mais. E vai atender outras cooperativas, porque são muitas cooperativas pra quatro caminhões. Não dá, não dá de jeito nenhum. A FEBRACOM, coitada, eles querem ajudar, eles querem fazer o que podem, mas não dá coitado, fazer o quê?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você vê concorrência e competição entre cooperativas (por caminhão, auxílio da prefeitura, editais etc.)?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Você sabe que tem certo edital que não dá pra você nem ir apanhar. Sabe por quê? Você pega o caminhão e bota aqui. Você bota

R\$30,00 de diesel, não dá. Pra ir lá pra Campo Grande, naquela de Campo Grande... Quartel de Marinha de Campo Grande, na fábrica de peça, onde faz esses canhões. Você sabe que a gente vai lá, traz o material que ninguém... não tem coisa pra cortar, é um papelão que vem com ferro. É um material plástico que ninguém tá querendo aquele material. Então quando chega aqui, olha, tô com o caminhão quebrado. Quase r\$5.000,00 o caminhão das cooperativas, tá quebrado lá. Eu chamei todo mundo e ninguém quis. Tô devendo, eu tô devendo porque eu apanhei dinheiro emprestado pra consertar o motor que arrebentou. Então teve que fazer um motor novo pra poder botar de novo pra trabalhar eles me ressarcirem mais tarde, vou ver o que eles vão fazer por mim.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é para conseguir crédito, seja com bancos privados ou bancos públicos?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Olha, pra mim conseguir o dinheiro eu tive que pedir emprestado ali. Vou ali "fulano, me empresta R\$2,00, me empresta R\$1,00". É assim, o banco não quer emprestar dinheiro pra cooperativa nenhuma. Eles não estão liberando nada.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a dificuldade com o BNDES?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Eu não sei quais são as dificuldades. Não sou eu. São todas as cooperativas com o mesmo problema. Não sei qual é o problema. Todas as cooperativas estão com o mesmo problema. Eu não sei sabe? Só Deus. Eu tive que pedir dinheiro emprestado na FEBRACOM. Pra mim pagar.. sabe. Porque eles têm dinheiro lá em caixa e emprestou alguma coisinha.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Houve diferença na cooperativa, observando o passado e o presente?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Houve, houve. Poxa. Você sabe quando eu cheguei aqui garoto. Quando eu entrei nesse galpão. Eu vim num caminhão que eu peguei lá na beira do cais, botei aqueles resíduos tudo dentro. Quando eu entrei nesse galpão aqui tava tudo aberto, abandonado, o dirigível, sabe aquele dirigível de antigamente? Tava lá

em cima quando eu entrei, quando eu tô descarregando PET lá dentro, entrou duas [INAUDÍVEL] com revólver pra cima de mim. Eu digo "moço, pelo amor de Deus, o que é isso?" "ué, vocês estão com carga roubada aí dentro". Eu digo "o que é isso meu senhor, pode vir ver aqui". Aí o homem entrou lá "ah moça desculpa". Os polícia "ah meu Deus, ligaram pra gente dizendo que você estavam com a carga roubada e entraram aqui dentro". Eu digo, "jamais, eu sou uma pessoa digna, jamais eu teria de fazer uma desgraça dessa. Eu vivo no lixo moço". E disse "desculpa, moça, desculpa". Eu olhei no semblante dele, e ele olhando pra mim, sabe, assim... tão puro, sabe, tão puro e disse "desculpa moça, desculpa". Aí quando "pode ir trabalha tranquilo". Sabe? O que eu já vi, Deus me livre, Jesus me guarde. Nunca peguei nada de ninguém. Graças a Deus. Essas mãos que tá aqui, ela tá com a doença que o danado de uma dor no dedo, que eu não tô nem podendo mexer no dedo. Tô achando que tô com aquele problema, reumatismo. Um dedo grosso e um dedo fino. Mas pegar as coisas dos outros, Jesus me livre. Tô até hoje aqui nesse lugar e estou esperando pelo meu presidente. Ah, eu também estive com a Ministra, a Ministra falou assim "olha dona fulana, pode deixar que eu tô indo pra Brasília e eu vou tentar resolver essa situação, mas foi a outra ministra, que ela já saiu. Entrou outra nova ministra. Então o ministério tá sempre mudando, mas eu confio na minha presidente e no meu presidente.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como foi a participação no começo da cooperativa e como ela está agora? Aumentou, diminuiu?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Melhorou mais. Sabe quanto nós saía daqui, dia de semana? Eu saía com R\$20,00, todo mundo aqui. Uma mixaria de dinheiro. Você vê o PET, o preço era lá embaixo, hoje em dia graças a Deus as coisas melhoraram mais. Já tendo mais... um precinho melhor pras coisas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Melhorou a renda?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Melhorou a renda. Melhorou porque antes a gente tinha R\$420,00, R\$500,00. Nós não tirava isso, nós tirava nem R\$200,00. Nem R\$100,00 vem dizer por semana. Eu saía daqui arrasada, arrasada. Não tinha nada. A dificuldade nossa aqui foi muito grande. Muito grande. Muito grande. Muito grande. E espero em Deus, vamos esperar em Deus, que ele é santo vivo e poderoso.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Conhece a política Nacional de Resíduos Sólidos?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Mais ou menos, porque não tenho tempo de ir pra esses lugares, eu vejo mais aqui.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O que entendeu dela, mais ou menos, do que foi falado?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** É né... foi bom. Foi bom porque é onde as pessoas já estão conhecendo alguma coisa.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Tem um Decreto federal que obriga os órgãos públicos a doarem os resíduos. O que acha da importância dessa política?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Muito bom. Isso devia já existir há muitos anos. Há muitos anos. É por isso que eu digo, essas coisas veio mudar de 3 anos pra cá. De 3 anos pra cá que veio mudar isso aí. E você sabe que são muitas cooperativas pra pegar esses materiais. Às vezes eles convidam a gente pra ir pegar, mas é que a gente fica vendo a dificuldade. Não adianta eu me inscrever se eu não tenho o caminhão. Ah, manha convidar a cooperativa, que eles falam "olha a única cooperativa que não fica dentro de... muitas cooperativas ficam dentro de comunidade, onde que não fica dentro de comunidade é [ENTREVISTADA CITA NOME DA COOPERATIVA]. Poxa a gente manda chamar a cooperativa", ela tá sempre falando. Eu tô falando porque não adianta eu ter olho grande de querer pegar as coisas e não ter o caminhão pra ir buscar. Porque esse ano, eu já deixei de pegar na Marinha, lá na Ilha das Cobras, a Receita Federal aí, eles chamaram e eu não fui porque eu não tenho caminhão. Mandeí dizer que não tinha condições de ir, e aí eu fico triste de não poder atender porque eu preciso. Eu preciso não... a cooperativa precisa. Não é eu. É a cooperativa. Todo mundo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Se fosse listar prioridades de problemas a serem resolvidos, o primeiro seria...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** O caminhão. O primeiro seria o caminhão. Porque esse caminhão das cooperativas, graças a Deus que esse caminhão que recebeu agora, que a FEBRACOM recebeu até que tá dando certo, mas eu não posso dizer que eu tenho caminhão. O caminhão não é meu, é das cooperativas. Ele sai daqui vai pra [ENTREVISTADA CITA GESTORES DE COOPERATIVAS]. Vai pra tanta gente esse caminhão, que tem dia que eu fico aborrecida, eu passo até mal de tanto o pessoal ficar ligando "fulana, como esse pessoal lá do Banco Central, tá cheia a sala, não posso ficar com essa sala cheia aqui não". Eu digo "ó meu filho, eu não tenho condições". Ele diz "então eu vou passar pra outra cooperativa". "tá meu filho pode passar". Eu vou deixar o homem ficar lá precisando e eu precisando muito mais do que ele. Ele tá jogando fora e eu preciso. Aí vai dar pra outra cooperativa que tem caminhão, que tem tudo, que tá correndo atrás, que tá agindo. Eu não, eu fico sempre atrás, sempre atrás. Eu tô vivendo hoje em dia com essa coleta seletiva. Não tem decreto nenhum. O único decreto que eu tenho é esse lá do Banco Central, que eu não tô conseguindo atender ele.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Ano passado foi editada a lei 12.690/2012, que inclusive o MNCR se manifestou. Esta lei muda o regime das cooperativas, sendo obrigado pagar salário, férias...

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Não tenho condições. Como é nós vamos pagar se nós não temos condições? Agora se o governo federal der um reajuste pra gente, pra gente poder pagar pelo menos. Eu pago o meu INSS, eu pago, mas tem muita gente aqui que não pode, mas eu pago, sabe o porquê? Eu faço biscate na minha casa, eu sento lá na máquina, eu costuro. Faço uns remendinhos pra mim vender, pra mim pagar meu INSS. Tô com as minas pernas doente, eu não posso nem ficar... de noite eu grito com essas pernas de dor no joelho. Por causa de ficar costurando, pra ter mais uma coisinha, pra aumentar o meu sustento. Chega lá, quando eu já chego cansada com as pernas doendo pra trabalhar e puxar esses fardos grandes. Como é que esses pessoal... como é que a gente, o pessoal vai pagar INSS? Se as condições não dá [INAUDÍVEL], se a gente for tirar pra pagar INSS, essas coisas ficam difícil. A gente tem que ter ajuda do governo. Esse cheque verde vindo vai ser muito favorável pra eles. Aí a gente já vai ter condições de chamar todo mundo. Quando eu chamo todo mundo "oi gente, vamos pagar INSS", "ai dona fulana, vai tirar INSS da gente, e a gente vai comer o quê? a gente já ganha pouco, vai pagar INSS, vamos esperar melhorar". Eu digo "vamos esperar melhorar, que nosso presidente... já tá quase chegando lá, a coleta

seletiva tá chegando aqui dentro, vai melhorar". Porque esse material que tá vindo, tá vindo só rejeito, a gente tá ganhando muito pouco, só rejeito que tá vindo. Esse material da [INAUDÍVEL] quando ele passa, quando esse caminhão da Cumlurb da coleta passa, o catador já passou colhendo, já tirando o PET, já tirou o PP, já tirou o ferro, já tirou tudo. Quando chega aqui, chega o bagaço da laranja. O material melhor que tem é o da zona sul, que o pessoal já tá trabalhando. Aquele pessoal já tá sabendo trabalhar. Chega reciclado, tudo limpo.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como esse material chega até a cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Não viu o caminhão chegando aí. Esse caminhão é da Comlurb. É da coleta seletiva. É ele que faz a entrega do material aqui, mas esse material que chegou aqui é o pior material que tem, é o da Tijuca, agora quando vem material da zona sul é bem melhor.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Sabe do projeto desenvolvido pela prefeitura de construir 6 CTRs?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Eu até tive lá, eu ajudei no dia da inauguração em Irajá. Nós tivemos lá até o X estava lá representando o pessoal da F. Tava todo mundo vendo lá, todo mundo trabalhando no dia da inauguração. Foi muito bom, foi muito bonito. Teve várias cooperativas. Não foi eu só. Várias cooperativas estavam lá presentes... naquela inauguração.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como isso será bons para as cooperativas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Vai ser bom porque vamos supor, porque existe muito atravessador. O atravessador é o pior que tem. Ele chega aqui, quer botar o preço que ele quer [INAUDÍVEL], cada vez.. eles ficam até aborrecidos. Sabe? Tem uns que eles levam a carga dos outros e somem com a carga dos outros. Aí o pessoal fica doido querendo pagar os pessoal, porque eles somem. O padre tava reclamando numa reunião. Disse que teve um pessoal que foram lá comprar lá nele e levaram a carga dele. Não sei... sumiu.

Ele tava desesperado. Ele tava na reunião com a gente. Tava falando se a gente conhecia um cara que tava comprando. É tanto da gente sabe? Mas graças a Deus que agora tá bem melhor. Agora nós estamos vendendo aqui pra CRR [ENTREVISTADA SE REFERE SO CENTRO DE RECICLAGEM RIO], [INAUDÍVEL], é muito pouco uma vez que aparece aqui... muito. Ainda não tá dando muita...

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como vê o crescimento da coleta seletiva a partir de agora?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Agora vai. Agora vai. Sabe o porquê? Aumentou muito assim o material, porque antigamente nós não tinha nada, nós comprava material. Vamos supor, comprava porque o catador vinha e botava ali e reciclava o material dele mesmo. Vinha, tava ali e a gente reciclava. Era muita pouca coisa. Era muito difícil.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a importância das cooperativas para a coleta seletiva? Para todo o sistema da coleta seletiva?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** A cooperativa é muito importante porque se não fosse a cooperativa como é que ela existia? Então eu acho... a cooperativa tá em primeiro lugar, que é onde tá tocando as coisas pra frente. A cooperativa foi uma coisa assim, vamos dizer, uma coisa criada, uma coisa que... triste da gente se não fossem as cooperativas. Que é onde as cooperativas, que é onde recebemos todos os trabalhos. Porque tem gente que estão trabalhando e não tem cooperativa igual a [ENTREVISTADA CITA NOMES], que trabalha lá na Igreja, lá não tem uma cooperativa. Eu não, graças a Deus eu tenho essa área aqui. Eu não sei até quando eu vou estar aqui, quem sabe é Deus. Eu não sei, quem sabe é Deus... Tô até hoje.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a sua relação com as universidades públicas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Eu já fiz cursos. Eu já fiz até curso na UERJ. O pessoal daqui fizeram curso na UERJ. As meninas da cooperativa. Elas sabem

muito bem, elas conhecem o material, todos os que trabalham aqui já passaram por essa experiência aí. Por esse curso.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Conhece as incubadoras da UFRJ?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Conheço. No Fundão... conheço. Eu ia lá na... eu sou também uma das representantes lá da Prove [SE REFERE AO PROGRAMA DE REAPROVEITAMENTO DE ÓLEO VEGETAL EM PARCERIA COM O INEA], o Prove que tava lá dentro. Eu ia muito ali lá... na UFRJ. Eu vivia muito ali. Conheço um bocado de gente ali. É porque agora eu não lembro o nome das pessoas. Conheço um bocado de garoto ali que tavam fazendo curso. Elas vinham aqui, sabe?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você gosta do que faz?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Eu adoro, eu amo. Agradeço a Deus por todo esse trabalho. E hoje em dia eu tô agradecendo muito mais a Deus, porque... como mudou. Mudou e vai mudar mais ainda, porque eu tenho fé em Deus que nosso presidente vai... agora na próxima eu vou falar com meu presidente lá em Minas. Ele já me conhece porque eu fico bem na frente.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a importância que a cooperativa tem para a sua vida?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Qual a importância... tem tudo. Triste de mim se não fosse a cooperativa. Como é que eu tava vivendo. Igual tava lá vivendo na beira do cais, lá na beira das hortas. Catando pelo meio das ruas, catando aí no lixão no sol quente, na chuva. Eu hoje em dia, graças a Deus, tô aqui debaixo dessas telhas. Tudo bem que tá um pouco danificado... o telhado, mas tira mais a gente do sol, da chuva. Eu vivia no sol, na chuva, na lama. Eu pra vir pra essa rampa aqui, eu tinha que atravessar a maré com quase um metro e meio, a maré cheia e eu atravessava dentro. Quando eu voltava pra casa, os caixotes que eu levava as coisas que eu achava pra fazer pros meus filhos, eu ficava atolada dentro da lama. Às vezes que a maré tava alta, eu esperava a maré baixar pra mim poder atravessar, porque a maré tava muito alta, se eu [INAUDÍVEL], os caixotes iam cair dentro da maré e eu ia perder tudo. Às vezes pra vir um barquinho de lá pra eu poder atravessar de barco pra

dentro da comunidade. Hoje em dia acabou tudo isso. Hoje em dia é tudo aterrado. Hoje em dia é um conjunto. Olha como a coisa mudou. Isso aí foi há 35 anos, 37 anos atrás, quando começou a fazer o conjunto. Antes, meu Deus, era maré braba mesmo, onde a gente morava. De 37 anos pra cá melhorou muito, a nossa comunidade, graças a Deus. E hoje em dia nós temos isso aqui, que Deus mandou, porque você só ocupa um lugar desses quando Deus te bota e Deus sabe que você vai tocar aquele serviço, que é tanta gente nessa comunidade. Porque não ficou no meu lugar? Eu falo... Eu digo, meu Deus, "Deus me livre dona fulana ficar de frente nessas coisas", o pessoal tem medo de tudo. Eu também tenho medo de tudo, mas eu confio muito em Deus. Eu sou muito medrosa. Eu não sou corajosa, eu confio em Deus.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como vê a continuidade do trabalho? Se um dia você tiver que sair?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Ai meu Deus. Eu vejo acabar tudo. Seu eu sair um dia, se você for vir aqui um dia, vocês vão ver.. Cadê dona fulana? Tudo aqui eu sou.... A frente desse trabalho. No dia que eu não venho aqui, eu fico pensando, "ai meu Deus, como tá...". Quando eu chego aqui no outro dia, as mulheres fica "ai dona fulana, a senhora não tava ontem aqui, foi uma bagunça aqui no lixo". Porque ali eu fico organizando, "olha gente, tira essa parte, olha gente vamos tirar essa parte aqui, por que senão essa parte vai ficar velha aí, vai ficar [INAUDÍVEL]". Então não pode se dar [INAUDÍVEL], aqui não é o lixão de Gramacho, aqui é o lixão da cooperativa. Então tem pessoas que vêm aqui falar assim "dona fulana, a gente não sente cheiro de lixo aqui dentro da sua cooperativa, a gente chega por aí e tem lugar com cheiro de lixo". Eu digo "é que eu me preocupo... eu explico pra eles que não pode deixar o lixo ficar três dias". Quando... o caminhão chegou hoje, esse de hoje eles não vão limpar hoje, só vão limpar amanhã, vão terminar o anterior, depois que termina aquele anterior vão limpar aquele. E depois vai pra outro novo. Então é assim eu nunca deixo o material ficar velho. Porque o material pode ficar velho e mais tarde dar alguma...

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você pensa em alguma pessoa para acompanhar o trabalho e que esteja preparada quando você não estiver aqui?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** A K, ela é secretária aqui. A T, eu não sei. Aqui já tem...o pessoal pode acompanhar, vir de vez em quando, ver como é que tá os trabalhos. Tudo bem, mais aqui as meninas já são já... práticas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O que você espera para a cooperativa no futuro?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA B:** Melhorar cada dia mais. Já tá bom, agora melhorar mais. Aquilo que eu falei: melhorar mais. Tudo tem que se melhorar mais, porque devido à situação da cooperativa. Que eu falei, a falta do caminhão, é falta da... melhorar esses banheiros, melhorar esse telhado, o saneamento básico... é tudo, é tudo, tudo. Só isso que falta, que nós não tem isso.

Entrevista III realizada em 29 de maio de 2013, com início às 12h: 30min e término às 13h: 40min, com o GESTOR DA COOPERATIVA C.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a sua história na cooperativa? Como a cooperativa se formou e o porquê de ela ter sido formada?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Bem, tudo começou há uns 25 anos atrás, 20 anos, 25 anos mais ou menos que nós dávamos comida na rua todas as noites. Nós saíamos com vários voluntários a noite pra distribuir quentinha. Chegamos a distribuir 130 mil refeições por ano. Todas as noites saía um grupo. Depois quando eu me aposentei da Marinha, porque eu era Capelão da Marinha. Cheguei a Capelão-chefe, da Marinha. Nós pensamos naquela velha frase "o importante não é dar o pão e o peixe, mas uma vara pra pescar", começamos uma parceria com a Marinha porque esse galpão pertence à Marinha, com a Comlurb. E pegamos população de rua e separadores de papéis de rua, porque eles faziam aquela bagunça de rasgar o saco, tudo isso... principalmente do centro da cidade e trouxemos pra cá. No intuito de darmos um local pra eles trabalharem, protegidos do sol, da chuva, tudo isso, com as refeições e também pra eles poderem dormir, aqui no outro galpão que é anexo a este. Então esse foi o início da coisa. Só que é interessante notar... que a produção não decolava. O pessoal já de rua, que tá acostumado a ter uma mentalidade apenas de "eu tenho hoje", o suficiente pra sobreviver... e aí ficamos quase 1 ano patinando. Aí o quê que aconteceu... alguém sugeriu que trouxéssemos alguém da comunidade, próxima aqui, [ENTREVISTADO CITA LOCALIDADES], um monte delas que tem aqui, pra trabalhar juntos. Foi, vamos dizer assim, o grande fator de motivação pra eles, porque a distância entre o nosso universo e o universo deles era tão grande que eles jamais gostariam de chagar no nosso universo. Mas do universo deles para aqueles que já moravam na comunidade e tinham um barraquinho, era muito grande, mas era muito próxima deles, então era motivação pra juntar alguma coisa pra poder comprar um barraquinho. Então aí o trabalho disparou. Por outro lado, o nosso país é um país muito perfeito em leis, tão perfeito se cumprirmos todas as leis vai ser difícil a gente conseguir trabalhar porque, porque vai engessar de todos os lados. Eles proibiram que nós tivéssemos um hotel de trânsito aqui. Nós montamos uma estrutura para que eles dormissem em redes, que era o mais simples, o mais barato, cada rede custava R\$5,00, não precisava lavar, não tinha contaminação, não tinha nada e cada rede era deles. Era sua rede. Quando ele quisesse ir embora, levava a rede dele e acabou. Mas as autoridades sanitárias, preferem que eles durmam na rua do que dormir ali, porque, por causa disso e

daquilo, não tem ar-condicionado, ventilação... proximidade do galpão da reciclagem, então... condenou. Então tivemos que desistir desse projeto. E aí então nós começamos, continuamos a desenvolver o projeto. Aqui nós temos uma metodologia própria em termos de separação, é diferente de alguns outros lugares, porque aqui eles colocam... nos outros lugares, colocam em mesa de separação. Aqui não, eles colocam em contêineres, separam o material, e depois já é colocado... o rejeito é colocado nos sacos aonde que eles vão separar. Cada um tem a sua planilha, de separação por cada material, então esses materiais são prensados, fazemos os fardos que você viu carregar lá, e eles são vendidos. Aqui eles ganham por produção. Cada um faz o seu salário. 6, 7 anos atrás, quando o salário era mais ou menos R\$100,00, ninguém aqui tirava menos de R\$1.000,00, R\$1.200,00, R\$1.100,00. Porém hoje o salário é R\$700,00 ou seiscentos e pouco, ninguém consegue chegar a R\$1.000,00, muito difícil. Porque os preços caem muito. Qual seria o ideal? Que a Comlurb, que o governo, a sociedade, pagassem a eles pelo preço, por exemplo, a Comlurb é que nos dá esse material. Mas pra nós esse trabalho que aqui é feito é um trabalho altamente social. Porque o lixo é um problema mundial. Cada ser humano produz em média 1kg de lixo, esse quilo, esse lixo, quando avolumado e transportado para Itaguaí, onde que hoje é o lixão já não é mais no Jardim Gramacho, ele sai mais ou menos por uns R\$150,00 a tonelada, para o transporte. E fica lá contaminado a natureza, e tudo isso. Esse lixo na coleta seletiva, quando ele é jogado aqui, ele se transforma em uma coisa útil para a sociedade, porque se faz o processo de reciclagem e nós não prejudicamos a natureza; ao contrário, estamos defendendo a natureza. Então, ao invés da, por exemplo, da Comlurb gastar R\$150,00 pra levar lá, ele poderia jogar aqui como joga aqui, e pagar esses R\$150,00 para que pudéssemos fazer o rateio entre eles. Por quê? Porque a maior dificuldade hoje em dia é a venda dos materiais. Por quê? O país tá parado em termos de indústria, não tá consumindo tantos recicláveis, então o preço cai muito. O preço cai muito, e o quê mais? A China tá oferecendo matéria-prima pura, que tem um aproveitamento de 100%. Essa matéria que é gerada aqui, as indústrias aproveitam de 80, 70 a 90% da matéria mas tem gasto de energia, tem gasto de quebra de máquina, tudo isso. E a matéria-prima vinda da China pura é mais lucrativa. Então isso é uma das dificuldades que nós sentimos. Agora se, por exemplo, esse trabalho que a sociedade deveria fazer, do lixo, da reciclagem, fosse valorizado, fosse valorizado pelo trabalho sujo que nós fazemos. Hoje nós estamos aqui trabalhando com lixo, deveria ser remunerado também. Então ao invés de jogar lá no Itaguaí, e eles pagam R\$150,00, jogam aqui e dá esse esses 150 por tonelada para que haja esse rateio. E em cima disso eles vão tirar o sustento para suas vidas. Então seria um

atrativo maior, que esse trabalho é em benefício e em prol da sociedade. O trabalho que aqui é feito...

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é sua relação com as outras cooperativas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** A melhor possível. Todas elas têm as mesmas dificuldades, os mesmos problemas porque acontece o seguinte: os estatutos das cooperativas... O Brasil tá despertando para o cooperativismo, principalmente para a reciclagem de material, os estatutos dizem que ninguém pode ganhar menos que 1 salário mínimo. Tudo bem, isso aí é um princípio e a filosofia fantástica, só que com os preços que os materiais são vendidos, a gente não consegue atingir esse salário mínimo. Então isso aí e torna um mito, uma maneira de sufocar e muitas delas não conseguem sobreviver em cima disso. Como aqui é um trabalho social, e eu também tenho as minhas amizades eu peço muito, ou então alguém me dá material, tudo isso, então a gente compensa um pouquinho mais, porque aqui hoje nós estamos pagando, pra cada um que produz R\$0,10 o quilo. Você poderia dizer "é pouco". É... relativamente pouco, mas às vezes nós vendemos o material a doze, a quinze, às vezes baixa a oito, mas eu continuo pagando os 10 centavos, mas tem materiais como o PET, tudo isso, que estão muito acima disso. R\$1,00 mas aí também você tem café da manhã, almoço, lanche, jantar e cesta básica. Então tudo isso é custo. E precisa ser tirado daqui, e precisa ser feita essa química toda. Estamos estudando pra gente remunerar por preço diferenciado por cada material. Então o material que se pega um valor maior, tudo bem, agora... é aquela coisa, hoje em dia a televisão tá cheia de propaganda, bolsa-família, bolsa não sei o quê lá, e isso não é dar dignidade ao ser humano. O ser humano precisa um salário bom e oportunidade de trabalho, ninguém precisa de bolsa pra sobreviver, isso daí não é questão social, isso não leva a nada. Você, é ao contrário, você afunda um pouquinho mais e acomoda um pouquinho mais eles nessa situação. Que o dia dele receber bolsa-família, eles faltam ao trabalho. Então parece até um contrassenso. Essas coisas são boas mas não devem ser assim.... devem ser canalizadas, tem que remunerar e dar dignidade quando você trabalha, quando você faz a parte que a sociedade precisa que alguém faça. Nós não queremos esmola, nós não precisamos de esmola, nós queremos dignidade e sermos tratados como tais. Por isso que nós estamos fazendo o nosso trabalhinho aqui.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é a sua relação com FEBRACOM, com os Movimentos dos catadores?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** A FEBRACOM acabou de me dar essa balança aqui, que a gente tem aqui. Nós vamos pesando os materiais, e tem todas essas reuniões para sincronizar esse trabalho. Há um, vamos dizer assim, um consenso e há uma visão comum sobre a dignidade desse trabalho que tá sendo realizado e a função que se desempenha. É a maior possível, é aquela coisa, está surgindo de baixo pra cima, um movimento, o movimento dos catadores, eles estão já se conscientizando do seu valor, do seu papel social, da sua função, tudo isso... isso é importante. Mas às vezes, como o comércio e o mercado ele é regulado pela procura e pela oferta, então às vezes, como o país tá muito parado, então fica meio um fator desmotivaste.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Vê uma competitividade entre cooperativas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Não, não. Em absoluto. Não existe essa concorrência. Tem pra todo mundo, dá pra todo mundo, e a gente pode fazer. Olha, a Comlurb hoje tá com um projeto fantástico, bom... que seria o seguinte: hoje daria pra Comlurb coletar mais ou menos umas 30t de materiais recicláveis por dia, 30, 40t... 30, 40 mil toneladas. Agora, o quê que acontece? Hoje, talvez, nós não reciclamos nem mil toneladas. Aqui, por exemplo, nós já, em épocas passadas, tivemos que a Comlurb despejava aqui 10 a 15 caminhões por dia. Nós tínhamos 120 pessoas separando. Hoje nós temos 40 pessoas separando e a Comlurb joga 3 caminhões. Diminuiu, mas porquê? Porque o preço tá muito ruim pra vender, então não adianta você ter aqui trocentas pessoas e você depois chega no fim do mês e não tem como remunerá-las. Então se ao despejar aqui fosse uma remuneração por parte da sociedade, tem imposto pra tudo, tem taxa pra tudo, então seria uma maneira de fortalecer, e de melhorar as condições de trabalho dessas pessoas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como está a relação da cooperativa com os moradores, com as empresas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Muito boa. Muito boa, muito boa. Eles vêm trazer material, eles ajudam. Tá muito boa, não tenho... o nosso povo, ele tá se

conscientizando de que este é um papel que não atrapalha ninguém, muito pelo contrário, é um auxílio à esse trabalho que é feito.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Você citar a organização por baixo, em relação aos movimentos, como vê as políticas em cima não acompanhado o movimento, mas como citado agora há pouco, engessando em alguns aspectos?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** A pior coisa que tem, é você ter os técnicos que sentam nos gabinetes e produzem as ideias, coisas que são boas, fantásticas, são necessárias, mas entre aquilo o que é produzido num gabinete àquilo que é a realidade tem um distanciamento muito grande. Então talvez se houvesse esse casamento de pegar algumas coisas da base pra poder levar e aperfeiçoar, então isso aí seria fantástico. Porque é um trabalho comum de todos. Agora, o governo, as políticas sociais, de resíduos e tudo isso, tá fantástica, tá no caminho certo. Precisa ser ajustado ao longo da caminhada, não são críticas, são pequenos ajustes como tudo precisa ser feito. Ajustes pra poder funcionar e azeitar todas as engrenagens.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Tem um conjunto de políticas que visam ajudar a coleta seletiva, o que falta nelas, o que elas não observaram ainda?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** O que falta nelas... Olha, eu não diria o que falta nelas, eu diria que precisam ajustes. Eu só vou te dizer uma coisa: pra você ter uma ideia, a profissão de comerciário é uma profissão que existe há 2 mil anos ou mais, e só uns dois meses atrás que ela foi regulamentada aqui no Brasil, por lei, tudo isso. Os catadores... é uma profissão que surgiu de agora, muito recente e já tá regulamentada, como profissão, então isso demonstra, denota uma preocupação para que isso possa caminhar. Que a gente tá fazendo um trabalho, um trabalho mais ou menos difícil, não gosto de dizer isso, de trabalho sujo. Não é um trabalho sujo. Que essa conotação "suja" pareceria ilegal, não sei o que... não, é um trabalho em cima de resíduos, então é um trabalho "sujo" nesse sentido. Mas que precisa ser adaptado, e todas essas pessoas que aqui estão, elas veem nisso uma oportunidade de trabalho, de emprego, de ganhar. Alguns anos atrás, era mais ou menos uns quinze anos atrás, tinha uma moça muito bonita, que era quarta geração nascida na rua. Separava material na rua. A família dela, os pais, tudo isso, o ponto deles era ali no centro, perto do Mosteiro de São Bento, no início da Presidente Vargas. A especialidade era papel

branco de escritório, tudo isso. E nós trouxemos essa moça pra cá. Ela era carinhosamente chamada de "loira"... com um banho de loja, ela podia entrar em qualquer ambiente, que seria muito bem recebida, pela educação e tudo... população de rua, morava na rua, quatro gerações nascida na rua. Ela veio pra cá, ficava num cantinho lá fazendo o seu trabalho. Ela nunca ganhava menos de R\$1.200,00, R\$1.100,00, R\$1.300,00. [ENTREVISTADO APONTA PARA ENTREVISTADOR UM CATADOR DA COOPERATIVA E CONTA SUA HISTÓRIA]. Continuando... essa moça, ela ganhava, tudo, e nós incentivamos para que ela estudasse, ela estudou, e a gente sempre diz a mesma história: isso aqui não é uma meta de vida, é um trampolim pra você começar a desenvolver. Bom, um dia ela chegou e disse "tô indo embora, pra São Paulo, consegui um emprego", ela se formou, hoje ela é gerente de uma rede de lojas de São Paulo. Então, isso a gente fica feliz e contente, porque demos uma chance, demos uma oportunidade. Muitas vezes as pessoas ficam se lamentando, "ah, não tenho sorte, ah, não sei o quê, não arrumo emprego". Eu não sei, deve ter algum probleminha, porque aqui quem quiser trabalhar, pode trabalhar e vai ganhar bem. Depende do esforço pessoal que se faz.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Há Três anos surgiu a PNRS, ela vem fazendo ou fez diferença. Qual o impacto dela na cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Ela vem fazendo a diferença porque há uma conscientização, uma preparação. O SEESCOP, que é o SESC das cooperativas, e a FEBRACOM, e todos eles, eles estão se unindo, juntando pessoal, e tal pra conscientizá-los, isso tudo Mas eles são muito relutantes, eles são muito, muito difíceis. Porquê? Porque aqui vem gente todo dia fotografar, filmar, entrevistar, e não sei o quê não sei o que lá, mas a situação continua igual. Você entende? Agora, com esse trabalho que está sendo feito de base, de cursos e de aperfeiçoamento, isso vai melhorar, mas é uma mudança que é de 180°, então ela não pode se fazer da noite para o dia, nem nada disso, tem que ser muito calmo, muito lento, muito devagar, para que haja essa assimilação. Porque quando aparecem as coisas mirabolantes, milagrosas e tudo isso, eles ficam com o pé atrás. Sim, "e quanto é que eu vou ganhar no fim do mês? Vai aumentar, vai melhorar?" Então acontece o seguinte: o analfabeto e o pobrinho, bem pobrinho, o máximo que ele consegue vislumbrar é uma semana, 2, 3 dias, então o espírito de imediatismo, é ali, você não pode fazer alongo prazo. Porque a fome é imediata, daí a coisa é imediata, então você que tá ali, precisa sobreviver naquele momento. Agora, graças a Deus, que estas políticas todas estão sendo

implantadas, muito bem implantadas e ela vai ter um tempo de maturação, de assimilar, tudo, pra começar a produzir frutos. Só que nós brasileiros somos imediatistas e queremos o fruto pra ontem. Não é bem assim que funciona a coisa.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é a sua relação com os cooperados? Como era no passado e ficou hoje?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** A relação é uma relação de confiança mútua, e confiança não é uma coisa que você conquista da noite pro dia e de repente. Você tem que conquistar no dia-a-dia, estar juntos ali, brigar juntos, e dar passos. Respeitar o universo deles e também respeitar a caminhada, a mudança de mentalidade, tudo isso. Isso é importante. Nós gostamos sempre de querer mudar rapidinho todas as coisas e tudo. É um trabalho de começar todos os dias as mesmas coisas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como é sua relação com o Estado, com a prefeitura em relação a beneficiar a cooperativa?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Olha, os passos a serem dados, de todas as cooperativas, se você correr as cooperativas, quase todas elas, elas estão, vamos dizer assim... no processo de legalizar a situação deles. Porquê? Porque como eu disse anteriormente, são muitas leis, que te cobram de todos os lados, e pra você regularizá-las, você tem todo um processo que você precisa aos poucos... então você trabalha, ou então você corre atrás das leis. Mas a lei vai te dar algum benefício imediato? Não, então você tem que deixar um pouquinho, daqui a pouco eu faço, depois eu faço, e vai indo assim. É todo um processo, é uma engrenagem que caminha muito devagar. Então a gente não tem como mudança mudanças radicais da noite pro dia, como a maioria das pessoas pensam que pode ser feita. Não é fazendo uma lei que no outro dia essa lei tá na prática.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como está sua relação com as universidades públicas e privadas?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** A nossa relação é boa. Sempre que pedem alguma coisa, algum trabalho, nós estamos sempre abertos a isso. Porque o papel de uma universidade é o termômetro de uma sociedade. Ali tem que ser a sementeira, os

geradores, a criação, as mudanças, que precisam ser feitas e de serem apresentadas para os governos e para as sociedades, e onde é lá que vai se assumir a pesquisa que é feita pela universidade. O papel da universidade é esse. A pesquisa, a descoberta, novas pistas, novos rumos, novos caminhos. Uma universidade que não tiver esse papel fundamental..., não é arrumar diploma, colecionar diploma, nada disso, a universidade tem que estar a serviço da sociedade, como um todo. Nós fazemos parte dessa sociedade, então ela tem que chegar aqui e ver, assim como nós estamos a serviço da sociedade, com esse nosso trabalho. Todos os que fazem algum trabalho estão a serviço. Toda universidade tem que fazer essa pesquisa. A universidade sem pesquisa não cumpre o seu papel e não deveria ser chamada de universidade, faculdade ou qualquer coisa assim. Tem que ter pesquisa.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** O que espera para a cooperativa, daqui pra frente?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** O quê que eu espero pra cooperativa daqui pra frente? Só um detalhe: eu já fui professor da Santa Úrsula, da PUC, da Celso Lisboa, e da Unisuam, como professor universitário, agora, o quê que eu espero? Eu espero o seguinte: que esse processo de maturação e com o perfil deles assumirem as responsabilidades como a cooperativa, e assim conseguirem sobreviver nessa caminhada toda, aí eu posso ir embora, morrer, mudar, buscar outro setor pra trabalhar, alguma coisa assim. Então, meu trabalho vai ser esse: trabalhar com eles, ajudá-los, para que eles assumam esse papel.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Quais as dificuldades que impedem isso que você acredita?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Mudança de mentalidade. Mudança de mentalidade. Preste bem atenção, eu sou brasileiro, com muito orgulho, prefiro comer arroz e feijão aqui do que caviar em qualquer parte do mundo. Só da África eu conheço 15 países, praticamente eu conheço o mundo todo. Viajei pelo mundo todo. Só que nós, brasileiros, somos o país do coitadinho. Ainda essa mentalidade é nojenta, a gente tem que mudar. A lei do Gérson de tirar vantagem de tudo e não sei o quê, não sei o quê lá... o pessoal que mora em comunidade, não paga luz porque achar que o Estado tem que dar luz e tudo isso. Quando eles ganham a casa, meu sonho minha vida, minha casa, não sei o quê, tem que

começar a pagar luz, eles não gostam porque não estão acostumados a isso. Então tem que haver uma mentalidade, a gente não precisa ajudar os outros, tem que dar dignidade de trabalho. Então isso é que o país precisa despertar pra isso. E o governo também... proteger e dar dignidade de trabalho. Não é querer ficar ajudando, ficar isso... não, não, não, a gente tem que ter dignidade. Nós não somos pessoas que precisam de tratamento diferenciado, especial. Bom, me dê dignidade, me dê trabalho, e eu vou sobreviver a essa situação toda. Isso é importante.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Se você fosse prefeito da cidade, o que faria em relação a toda essa situação?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Olha, eu nunca pensei em ser prefeito, nem nada disso, mas eu diria o seguinte: eu tenho um sonho, mas agora está ficando um pouco mais difícil de realizar esse sonho. Mas esse sonho seria o seguinte: é quase que uma utopia. Era transformar o Rio de Janeiro numa cidade-jardim. Florir essa cidade todinha. Como? Muito simples... por exemplo: pegar um local... recolher toda essa população de rua, população de rua, de periferia, que não tem local pra trabalhar, nem nada disso. Fazer um teste de habilidades, ver qual é o nível em termos de degradação profissionais, e tudo isso e começar a dar a eles. Aqueles que estivessem num nível muito simples, eles iriam plantar flores do mundo inteiro, sementes do mundo inteiro, pra isso, as universidades estariam lá pra ensiná-los a como plantar essas flores, a como cuidar delas. A universidade estaria lá pra ensinar a transformar esse material todo e lixo, em vasos, em adubo. Então esses vasos e esses adubos, eles seriam colocadas as flores ali. E as universidades, arquitetura, paisagismo iam fazer o projeto dessas, praças, ruas, condomínios, tudo isso. Então esse pessoal que estaria trabalhando lá, iria fazer esse projeto desenvolvido pelas universidades, e a manutenção. Então o quê que acontece? Todo mundo estaria ganhando, a cidade seria um jardim lindo, nós não teríamos lixo, nem nada disso, e seríamos um mostruário para o mundo. Na rodoviária teria um posto de recolhimento das pessoas que vêm para cá em busca de uma oportunidade e eles seriam levados pra esse centro onde eles iriam trabalhar. Nesses centros, eles ficariam 1 ou 2 anos, no máximo. Pra se acostumar, pra se ter escola, se acostumar a administrar sua vidinha e tudo isso... construir a sua casa e ir embora. Então eu faria isso. Esse é o sonho.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** E o que faltaria pra fazer isso?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Alguém que topasse esse sonho e resolvesse colocar em prática. Então você imagina essa cidade florida... com irrigação, com aproveitamento de água de chuva, de água de reciclada, tudo isso, pra regar essas plantas todas. Quando esse ciclo de plantas, tivesse definhando, automaticamente da noite pro dia elas seriam substituídas durante noite, tudo isso aí. Então nós teríamos uma cidade-jardim 365 dias ao ano. Nosso clima, nossa temperatura é propícia a isso. E as flores do mundo inteiro se dariam bem aqui.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Em conversa com outros presidentes de cooperativas, muitos informaram que o principal problema é que eles não têm veículos. A logística seria o principal problema da coleta seletiva?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Olha, é um problema, não só a logística, porque, por exemplo, com essa conscientização toda, tem muitas empresas que dão muito material, mas esse material precisa ser retirado. Agora, é aquela coisa: nós fazemos essa parte, retirar. Infelizmente essa logística, ela sai cara. Nós aqui já chegamos a produzir ao mês 300 toneladas, 300 toneladas/mês. Hoje estamos produzindo em torno de 70 toneladas. A luz que a gente gastava pra produzir 70 toneladas era, vamos dizer assim, a metade da metade da metade. Hoje produzimos menos e pagamos muito mais. Porquê? Porque o custo da energia subiu assustadoramente. O combustível a mesma coisa. Então, o quê que acontece? Por exemplo, esse caminhão aí, se ele foi pra Itaguaí, tá custando pra ele R\$150,00 a tonelada. Ele leva em média 3 toneladas, R\$450,00 custo de... aí tem o óleo, tem o motorista, tem o desgaste... Então você vê: é um trabalho que a sociedade tem que arcar com isso que é o que a gente produz. Então esse custo operacional é que dificulta o nosso trabalho. Agora, como poderia ser resolvido isso? Quando joga aqui esse material ou os outros materiais, a gente deveria ser remunerado pra poder compensar. Porque, por exemplo, se eu pegar um caminhãozinho nosso, pra ir até o centro da cidade, pegar, vamos dizer assim, no máximo, no máximo, 100kg, 200kg, 300kg, nós estamos pagando pra trabalhar. Porque o custo do combustível, a diária do motorista, o desgaste do caminhão, quase que não compensa. Então ele roda o dia inteiro, pra chegar no final do dia, aquilo o que é arrecadado não dá nem pra cobrir as despesas.

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Como você vê o crédito para as cooperativas? Tanto de bancos públicos como privados?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Aí eu vejo da forma pior possível, por quê? Porque o banco, o banco, ele quer lucro. Ele empresta o dinheiro, mas ele quer o retorno dele. Então você pega um negócio desses e não tem como pagar, porque vai custar muito mais. Agora, por exemplo, todos os cartões de créditos têm um monstro de dinheiro que eles têm que recolher para as obras sociais. Por que que eles não aplicam isso nas cooperativas, no lixo? Subsidiando, dando condições para que a gente possa ter? É muito difícil. Agora, se você chegar para um banco e provar que não precisa do dinheiro, ele vai te emprestar. Aí...

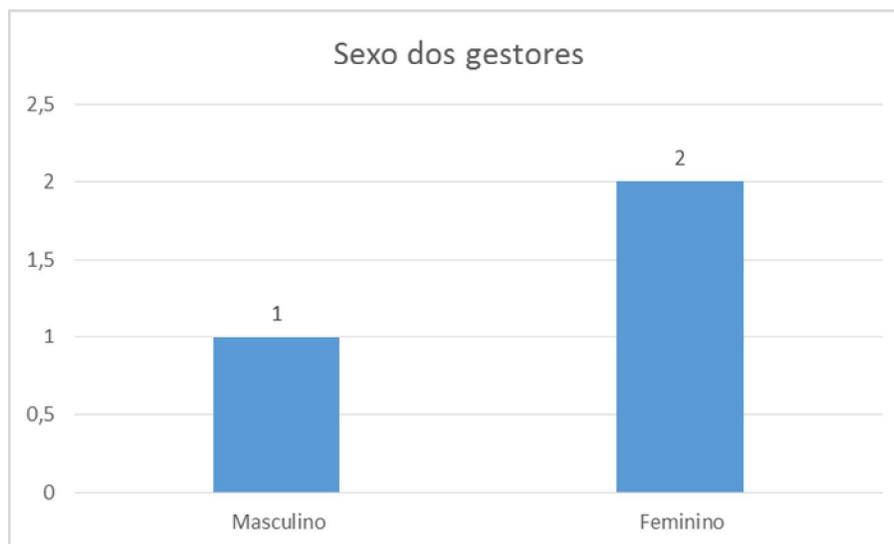
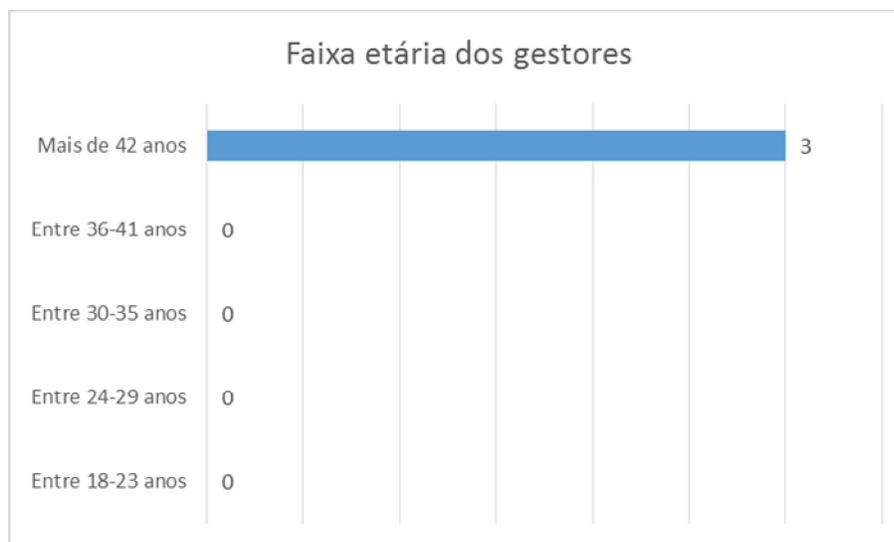
**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Então, como vê a prefeitura, junto ao BNDES criando CTRs? Como vê as cooperativas nisso?

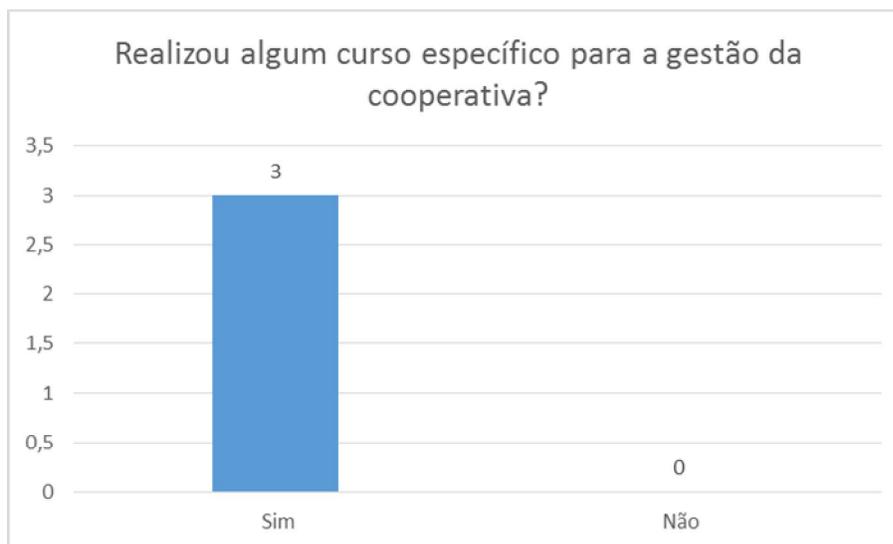
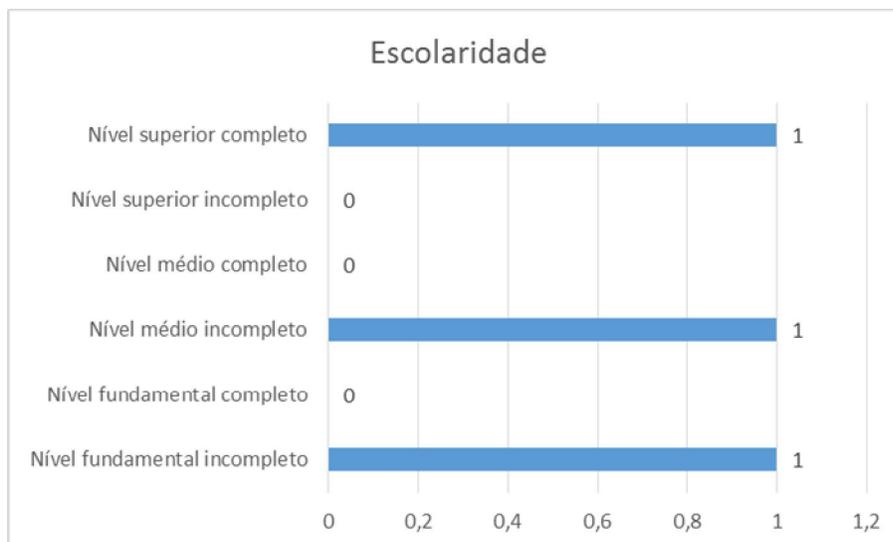
**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Eles estão em fase de implantação. São 6 grandes galpões em que as cooperativas poderão levar o seu pessoal lá pra fazer a separação, e tudo isso. Isso é fantástico, é uma maneira de colocar e centralizar esse trabalho, unificar esse trabalho. É bom? - fantástico. Fantástico. Porém, fica a mesma questão sempre: na hora de vender, se o mercado estiver em baixa, e nós não conseguirmos um preço bom, como é que a gente vai fazer? Esses galpões... eles foram bolados, planejados, tudo isso... em escritório. Aí construíram, não perguntaram para aqueles que trabalham, resultado: eles tiveram que adiar a sua inauguração porque tiveram que refazer tudo de novo. Porque a funcionalidade do negócio não deu pra operar. Não tem esteira, não tem nada, fizeram ... Então fizeram os centros, mas tinham alguns erros básicos e esses erros básicos atropelaram e muito, retardaram e tal... então, muitas vezes precisa haver essa sincronia com aqueles que pensam bolam o negócio e com aqueles que trabalham, perguntando as informações, por exemplo, aqui já sonhei muito. Qual era o nosso grande sonho? Era ter uma esteira rolante, que começava aqui, ela transitava de um lado e voltava de outro. Então o material era jogado nessa esteira rolante, as pessoas ficavam em cima separando, jogava por um tubão e dos tinham as prensas que iam prensando o material. Ela dava toda a volta, cada um separava um tipo de material e quando caía aqui... quando caía aqui era o resíduo que chagava um caminhão e levava a caçamba e já ia embora. Então isso daí propiciaria... pra você fazer mil toneladas por dia, só aqui. Porque nós temos isso aí. Custa caro a montagem dessa esteira? Custa! Nós não temos condições. Agora se um banco destes... não é nem dar dinheiro pra gente, eu não quero dinheiro. Se um banco destes que tem um burro de dinheiro lá, pras obras

sociais, tudo isso... os cartões de crédito.... Chegasse e montasse essa esteira, a universidade desenvolvesse o projeto, a mecânica, engenharia mecânica e tal, seria a sincronia de todo mundo trabalhando pra todo mundo, pra fazer tudo funcionar. Nós continuamos pegando na mão e na mão, botando ali pra separar... Tinha uma fábrica de prensa aqui no Rio, fechou. Não tem mais, agora só no Rio Grande do Sul, São Paulo e tudo isso. Por quê? Então... é tudo um conjunto de coisas que precisam ter uma política que não é só sentar e bolar o negócio, é ter todo o entorno: a operacionalidade, ver tudo, a sincronia, chamar as pessoas, sentarem e tudo isso. Mas tá faltando. Quem sabe, talvez, com o tempo, a gente consiga chegar lá. Eu espero que sim. E nós temos tudo pra isso. Se os outros países fazem, por que a gente não pode fazer?

**ENTREVISTADOR VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA:** Qual a importância e a diferença que a cooperativa fez para a sua vida?

**ENTREVISTADO GESTOR DA COOPERATIVA C:** Qual a diferença? Olha... é uma resposta difícil pra te responder. Por quê? Pelo seguinte: eu hoje, se eu ficar em casa, escutando música, lendo meus livros, escrevendo no computador as minhas ideias, eu teria tudo para estar muito bem. Por quê? Porque eu sou aposentado da Marinha, como capitão de mar e guerra, eu tenho um salário que eu não vivo daqui, eu não preciso disto, e nem tenho o porquê de ficar em cima de uma empilhadeira, com as mãos carregando pra lá e pra cá, correndo como você mesmo viu, com 67 anos de idade. Eu já dei a minha cota e podia muito bem estar em casa, fiz a parte que me tocava na história e tudo isso. Tenho um programa de rádio diário; diário. Então eu teria resolvida a minha parte intelectual... mestrado em Orientação Educacional, 5 faculdades, de filosofia, de pedagogia, de letras de tudo... então estaria dando aula numa universidade, criando mentalidade... Tô aqui... junto com esse povo, que talvez não tem nem voz, nem muita chance, me identificando com eles, dando um pouquinho do meu dia, da minha vida, do meu carinho, da minha atenção, brigando com eles, fazendo com que eles reajam, e se sintam um pouco mais úteis e descubram qual é o verdadeiro valor e sinal pra eles. Então é isso como eu vejo. Não sei se respondi a tua pergunta.

**APÊNDICE C – Gráficos do questionário****PERGUNTAS INICIAIS**



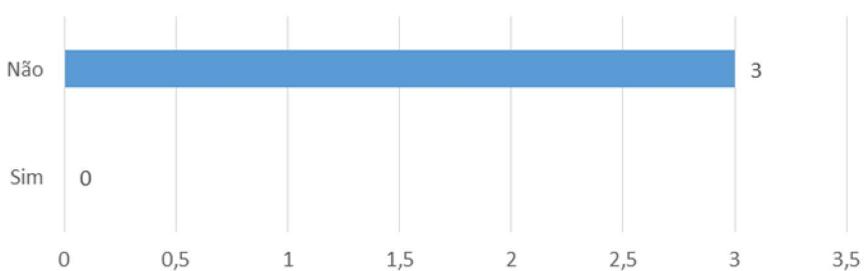
## **I - INFRAESTRUTURA FÍSICA (PRODUÇÃO)**



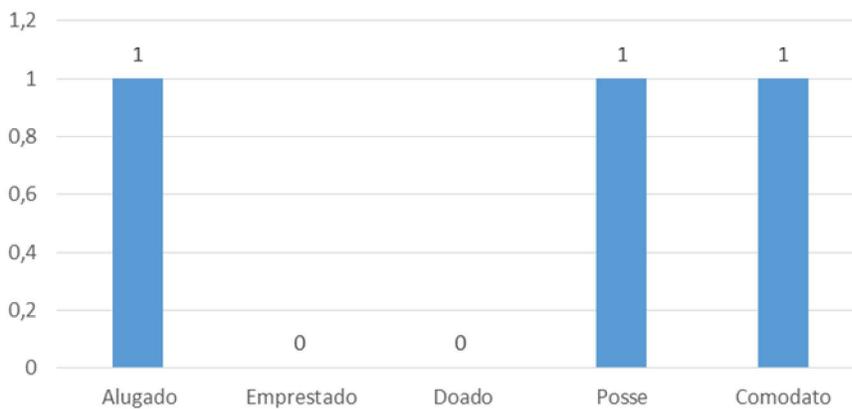
2. Se não, quais faltam?

Esteira; prensa, empilhadeira; Bobcat

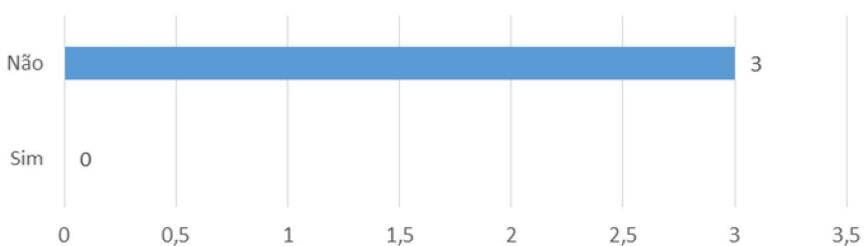
3. A Cooperativa possui galpão próprio?

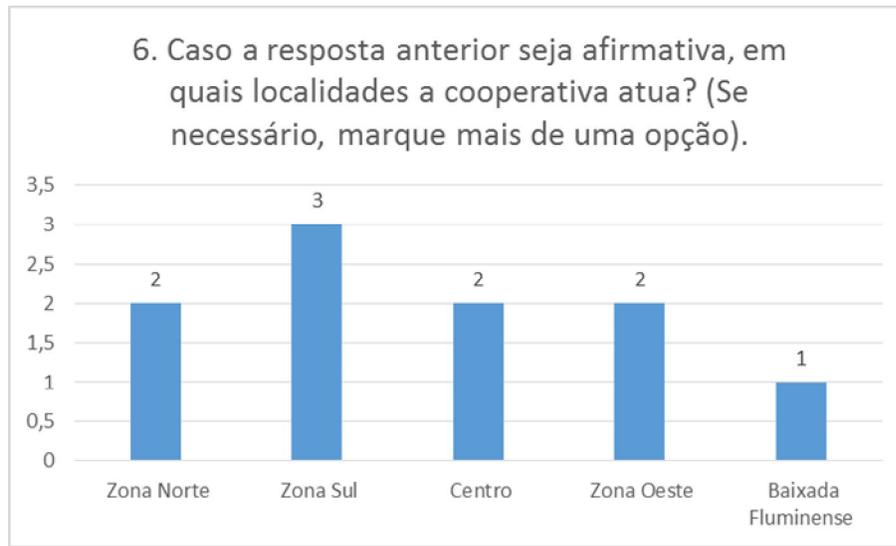


4. Caso a resposta anterior seja negativa: o galpão é...

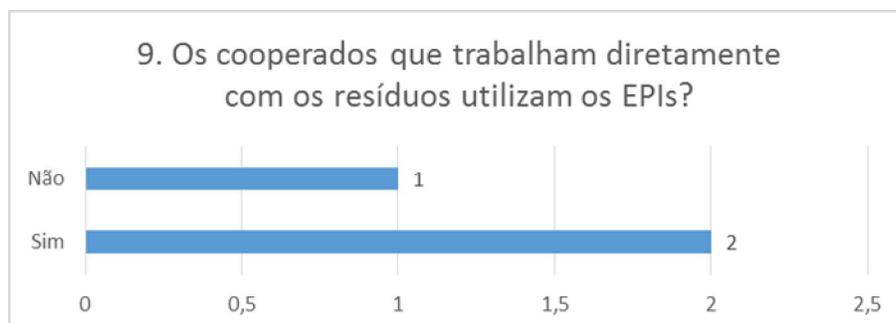
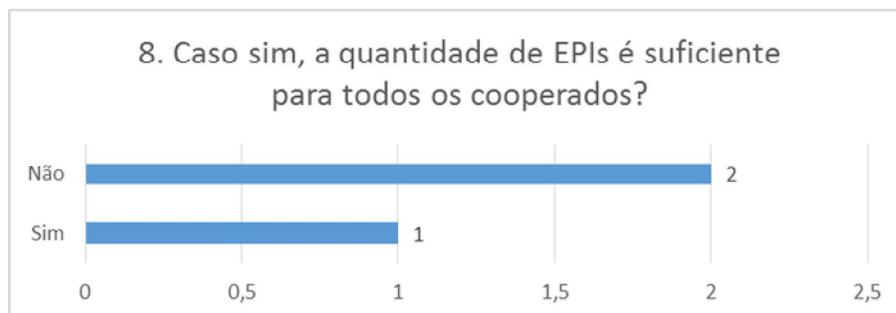
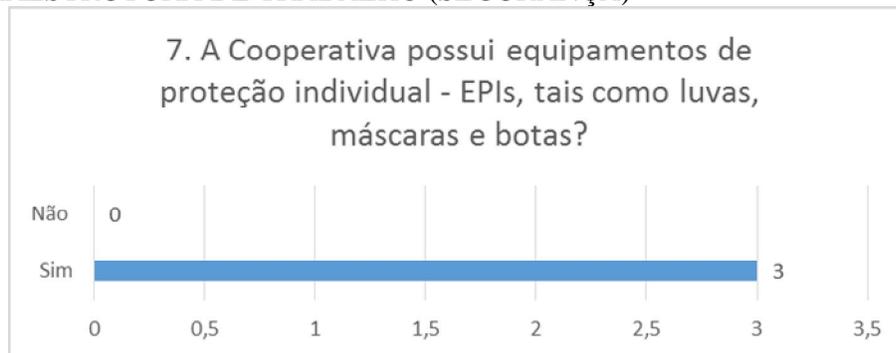


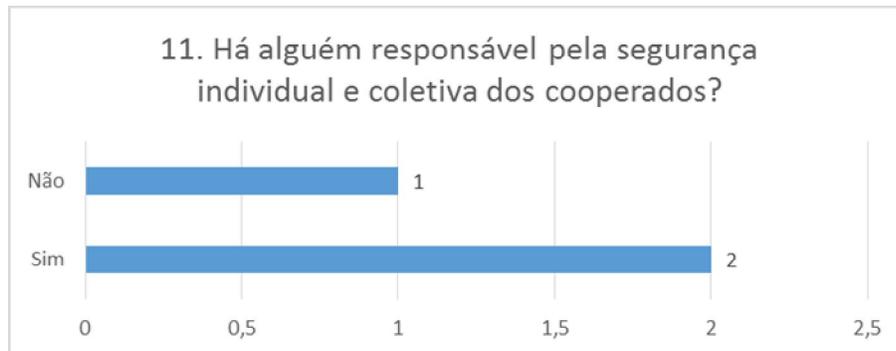
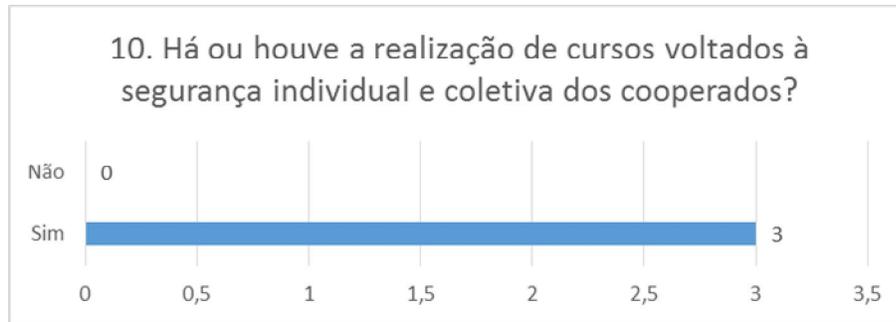
5. A Cooperativa atua somente na área (bairro) a qual está localizada?





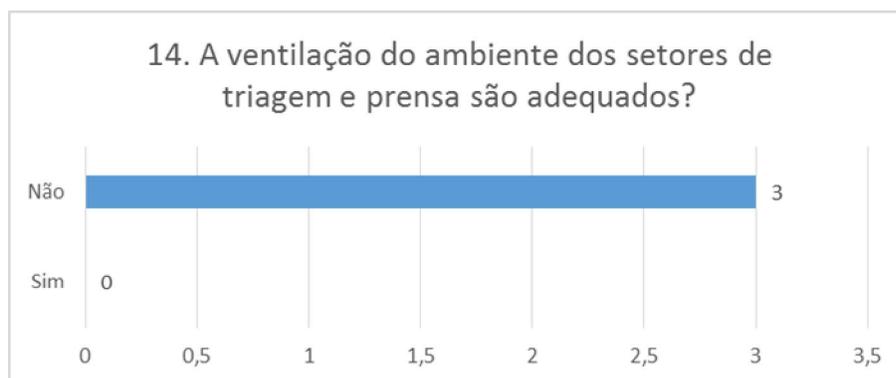
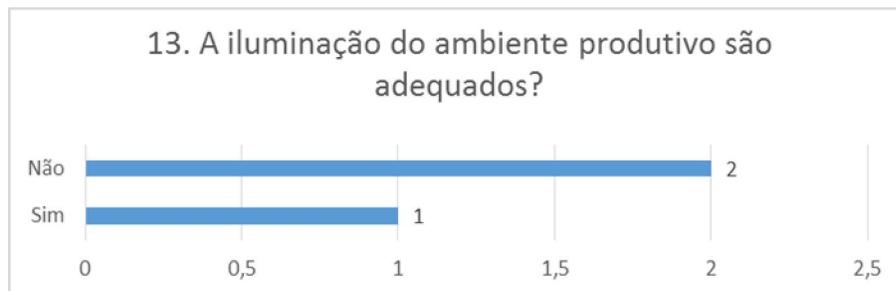
## II - INFRAESTRUTURA DE TRABALHO (SEGURANÇA)





12. caso a resposta anterior seja positiva, qual a formação do responsável?

Não há formação específica



## 15. Quais melhorias são necessárias no ambiente produtivo?

Escoamento pra chuva; pintura; conserto do teto esburacado; telhado; ampliação do espaço físico; banheiros; saneamento.

## III - INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA

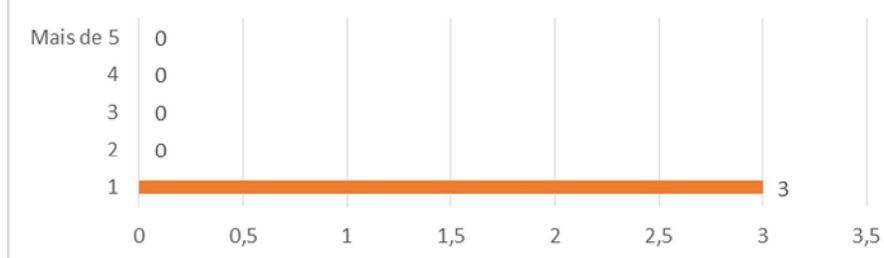
## 16. Há veículos disponíveis à cooperativa?



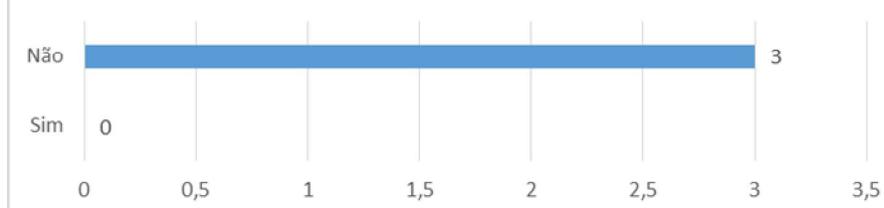
## 17. Caso sim, os veículos são utilizados apenas para o transporte de resíduos?

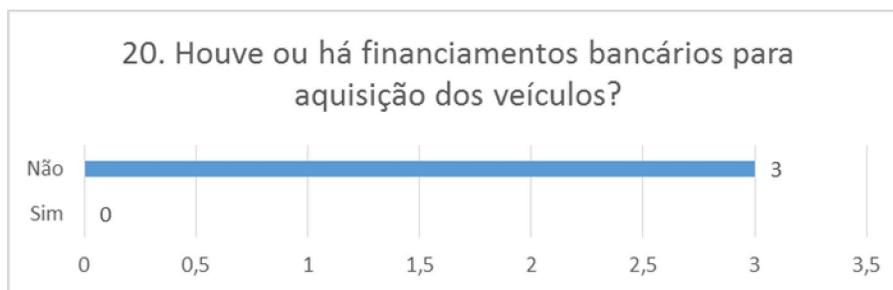


## 18. Quantidade de veículos disponíveis para o transporte de resíduos?

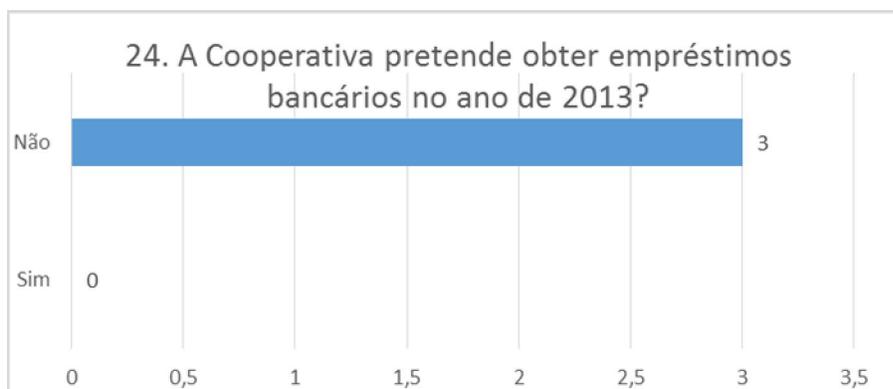
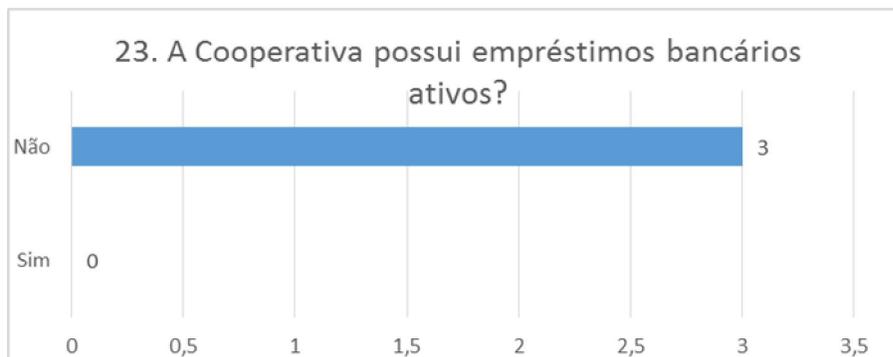
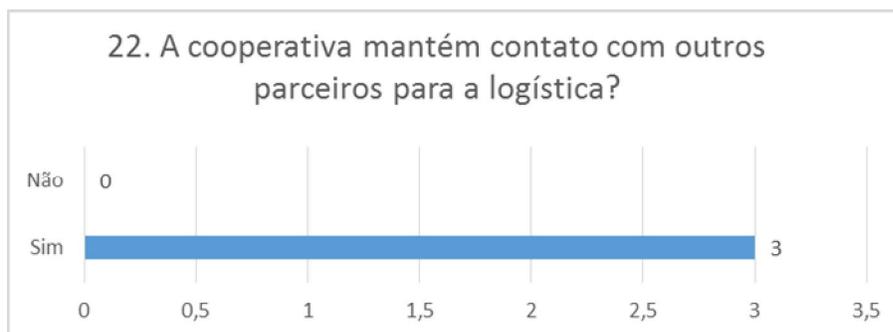


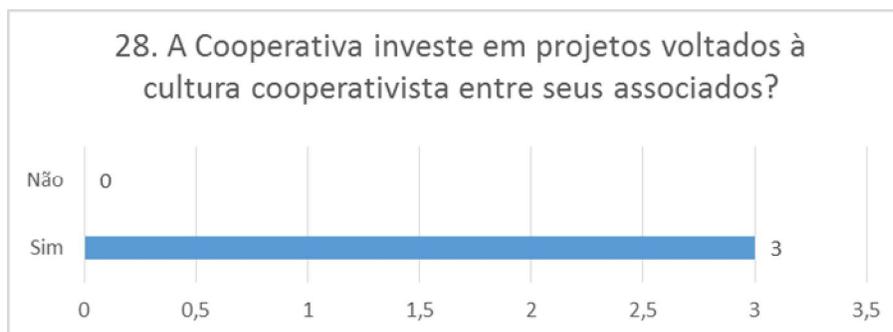
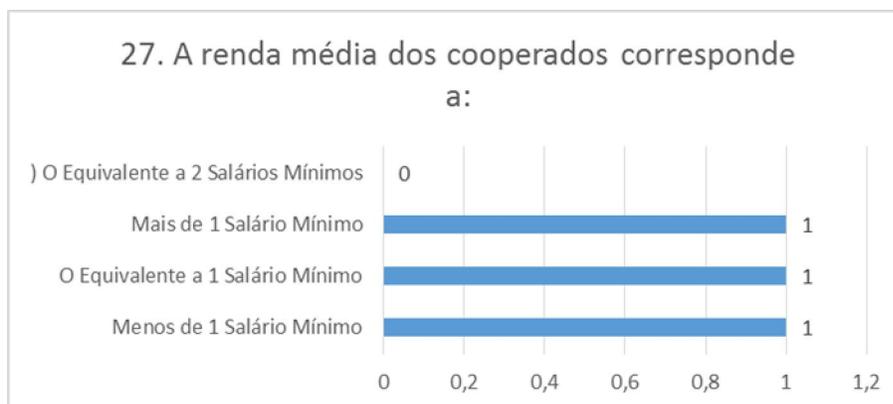
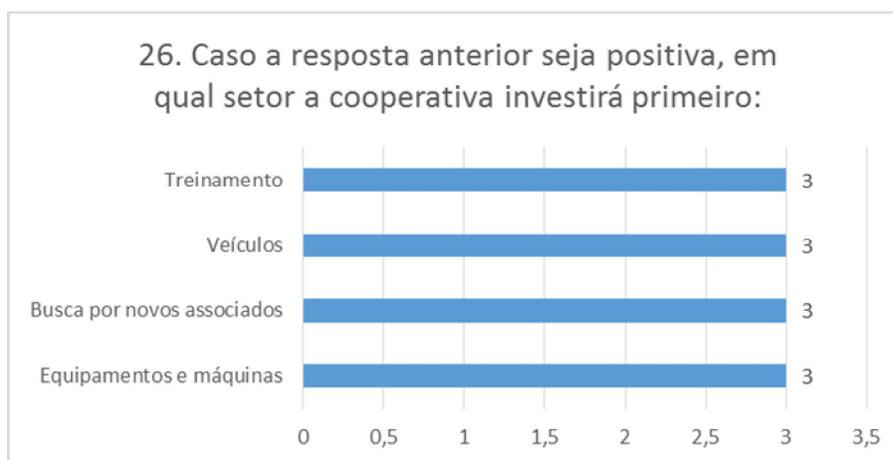
## 19. O número de veículos disponíveis é suficiente?

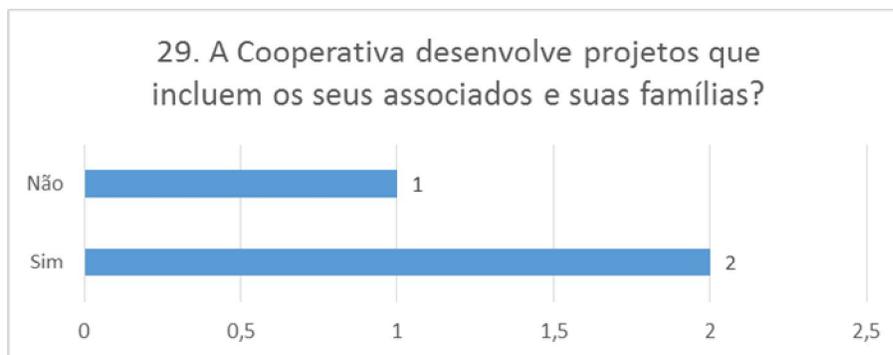




#### IV - ASPECTOS ECONÔMICOS

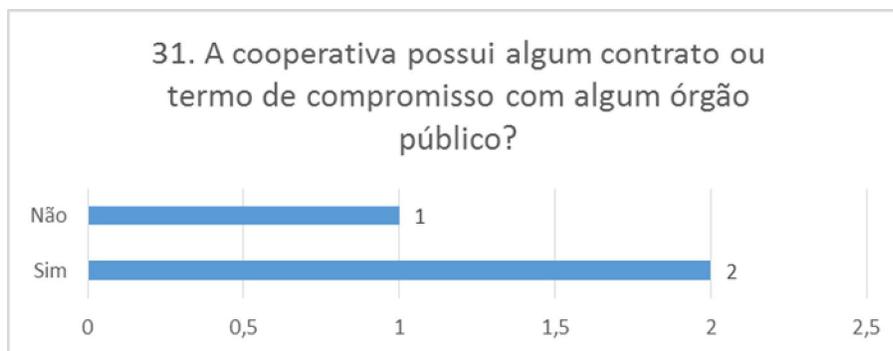
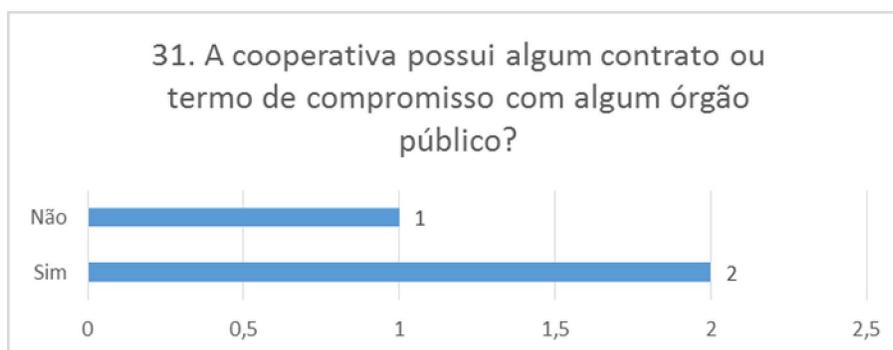






30. Qual sua opinião sobre tais projetos que integrem os cooperados?

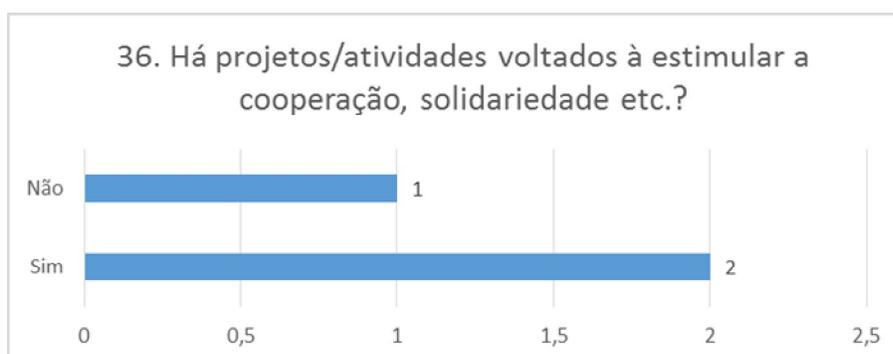
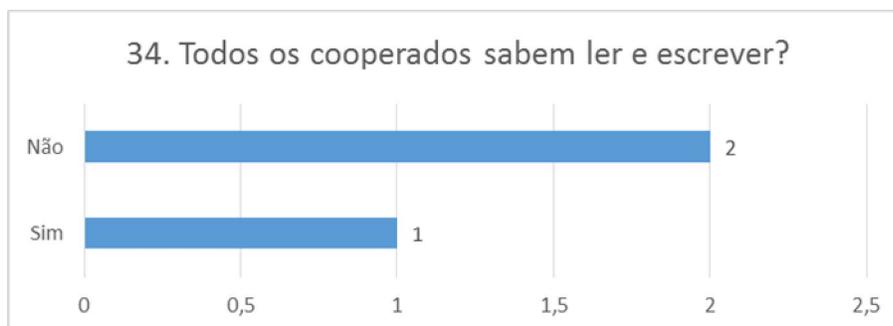
Fortalecem laços; respeito identificação; solidariedade

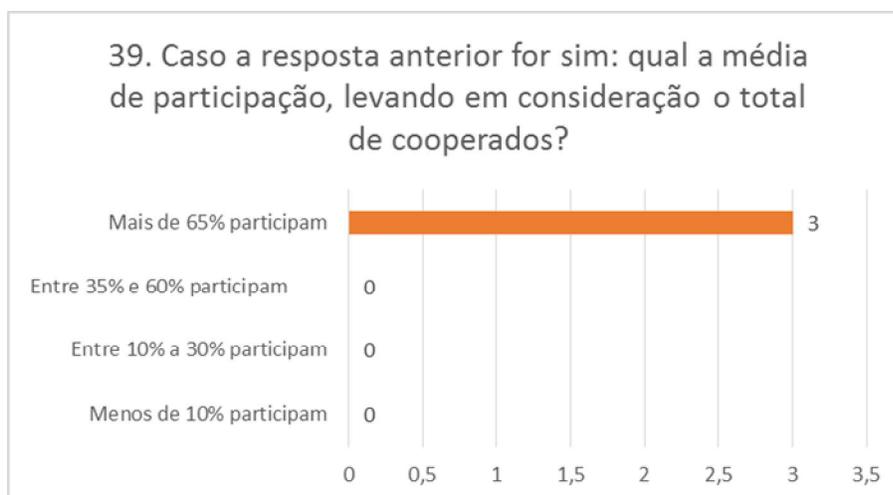
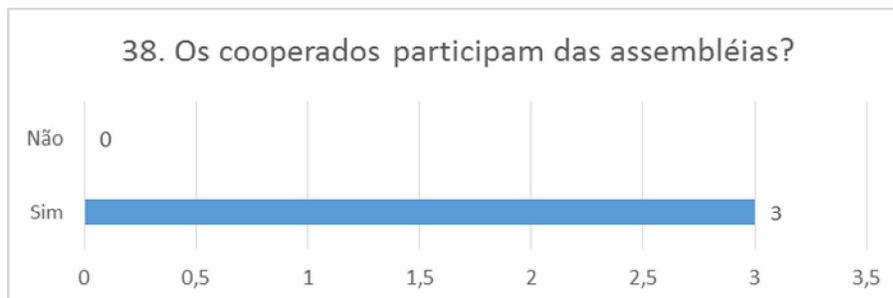
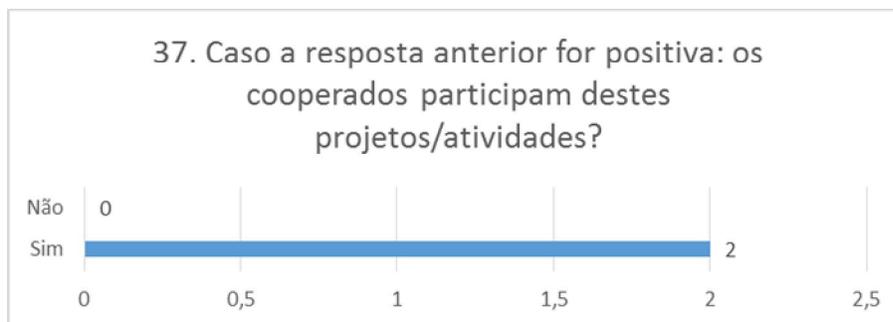


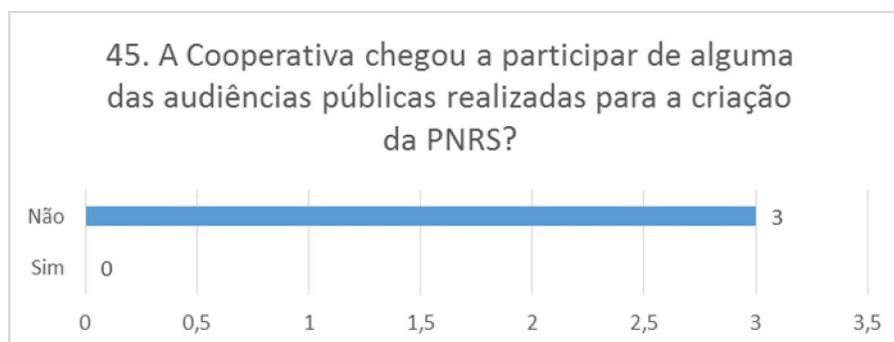
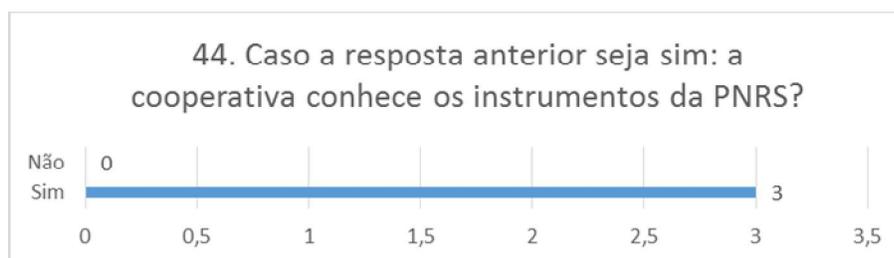
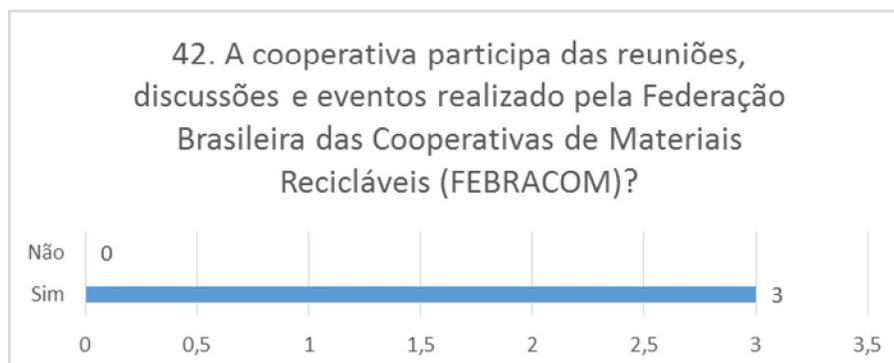
32. Caso a resposta anterior seja, indique qual o órgão público.

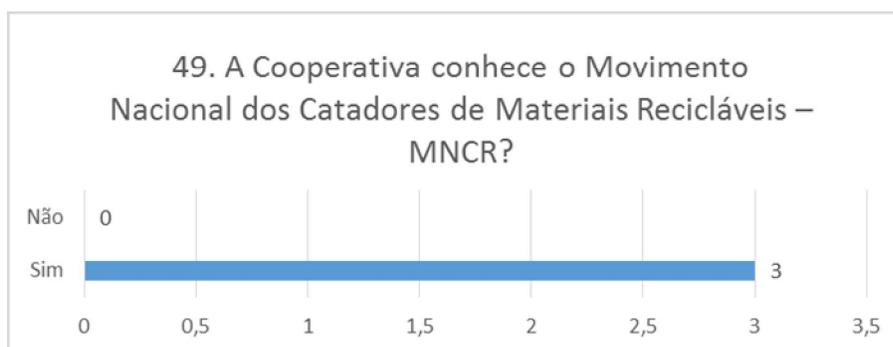
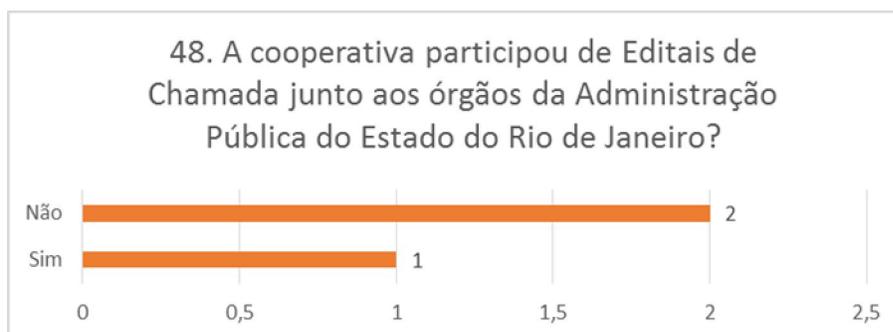
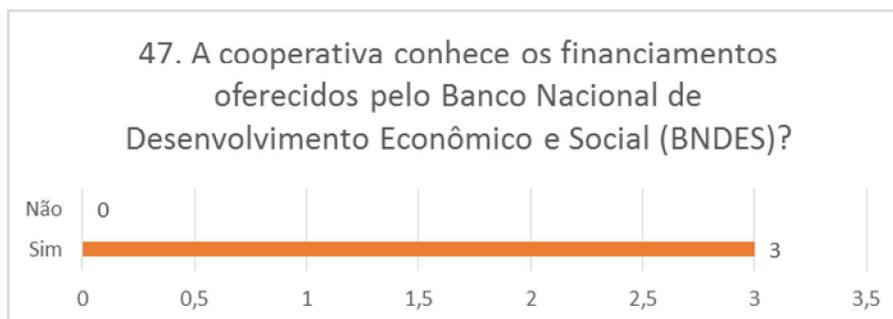
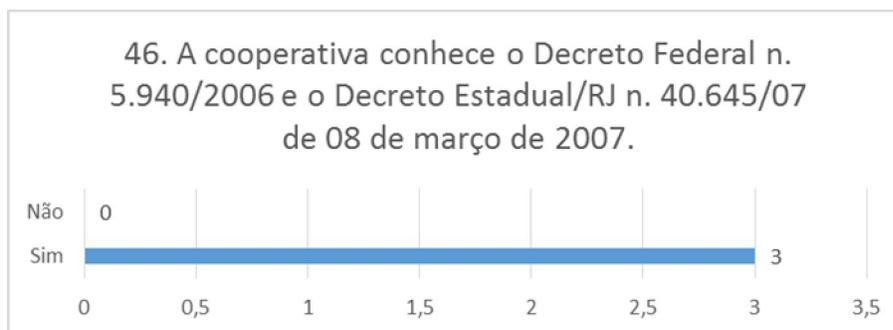
Banco do Brasil; Correios; Ministério Público RJ; Justiça Federal RJ; Marinha; Tribunal de Contas do Estado RJ; Tribunal Regional Eleitoral RJ.

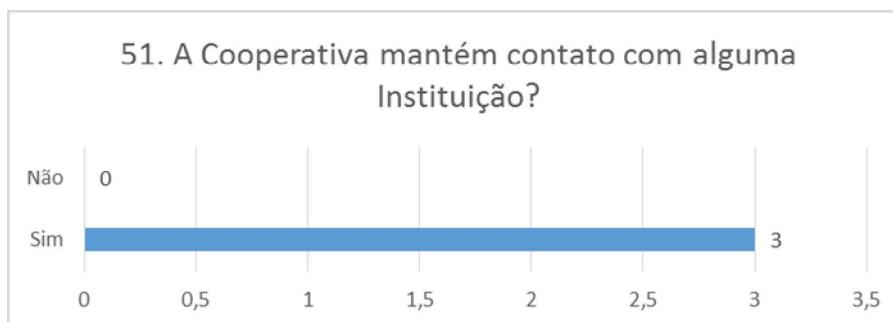
## V – Educação





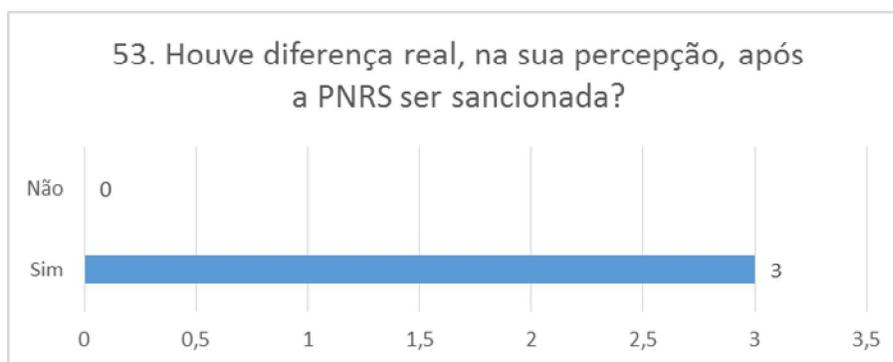






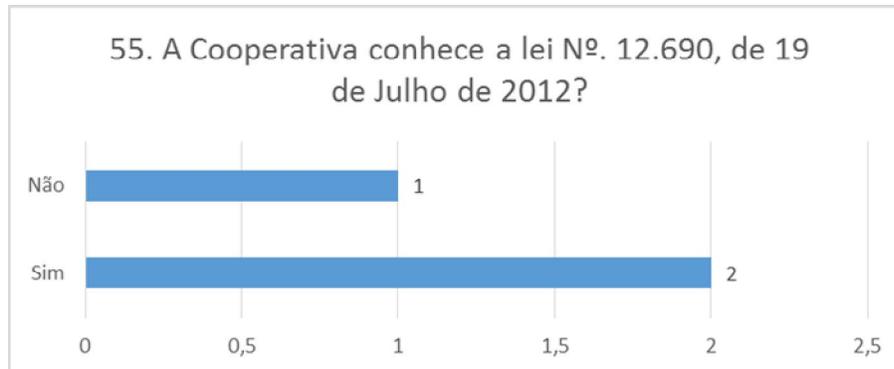
52. Caso a resposta anterior seja positiva, quais as Instituições a cooperativa mantém contato e o tipo de acordo (contrato, convênio, termo de compromisso etc.).

**Incubadoras tecnológicas da UFRJ; Marinha**



54. Caso a resposta anterior seja positiva, quais foram as diferenças?

Mais material; melhor renda; mais políticas; mais atenção do Estado.



56. Caso a resposta anterior seja positiva, qual o seu posicionamento sobre a lei Nº. 12.690, de 19 de Julho de 2012?

Boa, mas tem falhas; cooperativa vira empresa.

**ANEXO A – Planilha de Cooperativas no Município do Rio de Janeiro cadastradas na Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e na Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB)**

	<b>COOPERATIVA</b>	<b>ENDEREÇO</b>	<b>TEL/CEL/EMAIL</b>	<b>CONTATO</b>
1	ACMR Associação de Catadores de materiais recicláveis	Rua Itagara, 77 Coelho Neto	(21) 3450 7898	Leleco
2	BARRACOP (3 núcleos)	Est dos Bandeirantes, 13867	<a href="tel:(21)34146985">(21) 3414 6985</a> <a href="mailto:barracoop@ig.com.br">barracoop@ig.com.br</a>	Roberto
3	BARRACOOP	Rua Caituba, 90 - Taquara	(21) 3412-6873/ 7837-3212	Edson (coleta seletiva Comlurb)
4	BARRACOOP	Av. Monsenhor Félix, 512 Irajá	(21) 2482-8603/ 7865-0874	Sandra (coleta seletiva Comlurb)
5	COOPAMA	Rua Miguel Ângelo, 385 - Maria da Graça	(21) 2281 0349 <a href="mailto:luicoop@gmail.com">luicoop@gmail.com</a>	Luis Carlos Fernades , Nilza Gomes, Ana Cheli Marques
6	COOPCAL Cooperativa de Catadores do Complexo do Alemão	Av. Itaóca nº. 2353 Inhaúma	(21)9332-8464 (21)2583-0096 <a href="mailto:zilda.10@hotmail.com">zilda.10@hotmail.com</a> <a href="mailto:coopcalriocoop@yahoo.com.br">coopcalriocoop@yahoo.com.br</a>	Zilda
7	COOPERATIVA BEIJA FLÔR	Rua da Batata, 990 Mercado São Sebastião Penha Circular	(21) 3889 6789	D. Iracy
8	COOPERLIBERDADE Cooperativa de Reciclagem Eu Quero Liberdade Ltda	Rua Senador Bernardo Monteiro, 185 Benfica	(21) 9802 5057 <a href="mailto:rbs_survivor@yahoo.com.br">rbs_survivor@yahoo.com.br</a>	Robson
9	COOPERCENTRO	Av. Rio de Janeiro s/nº. (ao lado do antigo JB) - Centro	(21) 9817-0142	Aldemir (Maravilha)
10	COOPERNORTE	Av. Marechal Rondon, nº 2204, Sampaio	(21)2241 1440/7897 6337 <a href="mailto:lizandrovilardo@hotmail.com">lizandrovilardo@hotmail.com</a>	Lizandro
11	COOPERNORTE (5 núcleos)	1-Av. Marechal Rondon- Sampaio.	(21) 2241-1440/ 9161-8393	Salvador
12	CooperNorte Vila Isabel	Rua Maxwell (esq.c/ Agostinho Menezes)	(21) 2238-9601 <a href="mailto:alexandraora@hotmail.com">alexandraora@hotmail.com</a>	Eliete (coleta seletiva Comlurb)
13	CooperNorte Tijuca	Rua Gal. Rocca, 90	(21) 2574-9409	Edinete

14	CooperNorte Bonsucesso	Rua Leopoldo Bulhões, 1130	(21) 2573-9372/ 9959-4347	Ademar
15	CooperNorte Rocha Miranda	Av. dos Italianos (sob. Viaduto)	(21)3903-1915	Ricardo
16	COOPERSOCIAL	Rua Major Rego 132 - Olaria	(21) 9653 2975 <a href="mailto:wandersonsilv@bol.com.br">wandersonsilv@bol.com.br</a> <a href="mailto:wanderson.silva.phs.31@gmail.com">wanderson.silva.phs.31@gmail.com</a>	Wanderson/Dári o
17	COOPGERICINÓ Cooperativa de Catadorres de Materiais Recicláveis de Gericinó	Estrada do Gericinó sem numero Bangu	(21) 9120 7705	Custódio
18	COOPQUITUNGO Cooperativa Coopquitungo Cooperando e reciclando o Rio Ltda	Rua Suruí 1109 galpão 1 Bras de Pina	(21) 2481 5772 (21) 9559 1519 <a href="mailto:coopquitungo@yahoo.com.br">coopquitungo@yahoo.com.br</a>	Carminha
19	COOPTUBIACANGA	Rua 96 n. 212 - Tubiaca Ilha do Governador	(21) 7849 1281 <a href="mailto:sabino922@ig.com.br">sabino922@ig.com.br</a>	Wanderson
20	COOTRABOM	Rua dos Pinheiros s/nº., via C4 Maré	(21) 9156-6872 <a href="mailto:cootrabom@ig.com.br">cootrabom@ig.com.br</a>	Luiz Carlos Santiago
21	GAMACOOPERA	Rua Manoel Vitorino Piedade	(21) 2599 7249 <a href="mailto:gamacooopera@yahoo.com.br">gamacooopera@yahoo.com.br</a>	Cristiane
22	RECICLAGEM VIDA NOVA	R. Artur Marinho 237 Cidade de Deus	7836 6221 Ely 9726 9854 Pedro <a href="mailto:Ely.Patricio@gmail.com">Ely.Patricio@gmail.com</a>	Pedro
23	RIOCOOP Cooperativa de Coleta Seletiva e Reciclagem de Materiais Plásticos e Resíduos Ltda.	Rua Dezesete de Fevereiro nº.408, Bonsucesso CEP 21042-260	(21) 2573-4412 - Rosa (21) 9803-3135 <a href="mailto:riocoop@terra.com.br">riocoop@terra.com.br</a>	José Luis Estácio
24	TRANSFORMANDO Cooperativa de Transformadores Ambientais	Rua Peter Lund nº. 38 - Bloco A loja H - Caju	(21) 2589-8039 <a href="mailto:jaimelsantiago@yahoo.com.br">jaimelsantiago@yahoo.com.br</a>	Jaime Santiago
25	ONG Doe seu Lixo	Rua Pedro Alves, 240 - Santo Cristo	(21) 3286-9656 <a href="http://www.ongdoeseulixo.com.br">www.ongdoeseulixo.com.br</a>	
26	Cooperativa Vila Isabel	Rua Agostinho de Menezes, 456 - Vila Isabel	(21) 2238-9601	
27	Cootramub	Rua Marechal Aguiá - Benfica	(21) 7459-8633	
28	Cooperativa São Vicente de Paula	Av. Pastor Martin Luther King Jr, 3097 - Engenho da Rainha	(21) 9197-3723	

29	Reciclando para Viver	Claudete	(21) 2240-3215 / 9857-8788 <a href="mailto:claudete.10@hotmail.com">claudete.10@hotmail.com</a>	Claudete
30	CooperAnastacia	Bete	(21) 8142-4385/ 3970-2463 <a href="mailto:desabete@yahoo.com.br">desabete@yahoo.com.br</a>	Bete
31	SOCITEX	Rua Pedro Alves, 240 Galpão 8 – Santo Cristo	(21) 3286-9656/ 3287-3135/ 3287-3169 <a href="mailto:rodrigoalves@doeseulixo.org.br">rodrigoalves@doeseulixo.org.br</a>	Antônio
32	Cooper Rio Oeste	Estrada do Magarça, nº 1 – Galpão Anexo ao prédio da antiga fábrica Aleixo Garia	(21) 9791-8663 /3156-3414 <a href="mailto:Sarita_cavalcante@hotmail.com">Sarita_cavalcante@hotmail.com</a>	Sarita
33	Cooper Santa Teresa	Rua Gomes Lopes, nº 12 A	(21) 7717-8826 <a href="mailto:camfast@ig.com.br">camfast@ig.com.br</a>	Flávio
34	Cooper Cidade de Deus	Rua Travessa Débora	(21) 81*10260 <a href="mailto:Coopcidadedeus@gmail.com">Coopcidadedeus@gmail.com</a>	Léo
35	Padre Navarro	Rua Prefeito Olímpio de Melo, 1793- Benfica.	(21) 3891-6767/ 3895-5868	Padre Navarro e Menezes (coleta seletiva Comlurb)
36	Coop. Rocinha	Rua Servidão Leste, 25- Rocinha	(21) 3323-5515/ 9911-4284	José Carlos/ Mariza
37	CoopTubiacanga	Rua 88, nº 6- Tupiacanga- Ilha	(21) 7849-1281 <a href="mailto:Fabino922@yahoo.com.br">Fabino922@yahoo.com.br</a>	Vanderson
38	Coopar	Rua Onze, 74- Trevo das Missões -	(21) 7848-4772 / 7859-0939 <a href="mailto:Reciclagem.coopar@bo.com.br">Reciclagem.coopar@bo.com.br</a> / <a href="mailto:febracom@globo.com">febracom@globo.com</a>	Jorge Neves
39	Cooper Galeão	Luiz	(21) 9822-7562 <a href="mailto:Reciclagem.coopar@bo.com.br">Reciclagem.coopar@bo.com.br</a> / <a href="mailto:febracom@globo.com">febracom@globo.com</a>	Cooper Galeão
40	CoopBarra	Estr. do Itanhangá, nº 165- Barra da Tijuca	(21)7848-4742	Dona Zilda

**ANEXO B – E-Mails encaminhados e respostas**

- Mensagem 1 – E-mail para Adriana Gonçalves Ferreira, Coordenadora de Meio Ambiente da Prefeitura de São Carlos/SP;
- Mensagem 2 – E-mail para Jairo Armando dos Santos, Diretor do Departamento Municipal de Limpeza Urbana da Prefeitura de Porto Alegre/RS;
- Mensagem 3 – Atendimento BNDES protocolo CA1395612012;
- Mensagem 4 – E-mail para Jorge Otero e Equipe, Coordenadoria de Coleta Seletiva da Comlurb;
- Mensagem 5 – E-mail para Saburo Takahashi, Gerente de Projeto, DAU/SRHU/MMA;
- Mensagem 6 – E-mail para Zilda Maria Faria Veloso, Gerente de Resíduos Perigosos, Ministério do Meio Ambiente.

## Re: Fwd: Dados sobre a Coleta Seletiva

De: Adriana (adriana.goncalves@saocarlos.sp.gov.br)  
Enviada: terça-feira, 18 de dezembro de 2012 13:26:24  
Para: viniciusferbap2007@hotmail.com

2 anexos  
Desempenho Coleta Ano 2010.pdf (71,3 KB) , Desempenho Coleta 2011 - Dezembro  
2011.pdf (74,3 KB)

Bom dia Vinícius!

Segue alguns arquivos com os dados que você pediu.

Qualquer dúvida, estou a disposição!

Att,

--

Adriana Gonçalves Ferreira  
Engenheira Ambiental  
Coordenadoria de Meio Ambiente

Prefeitura Municipal de São Carlos

Boa noite. Sou Vinícius Ferreira Baptista, estudante de mestrado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Realizo pesquisa sobre coleta seletiva e estou em busca de modelos bem sucedidos implantados por prefeituras. Desta forma, se possível, solicito algumas informações que não estão no site da prefeitura de São Carlos/SP.

- Gostaria de obter dados gerais sobre a quantidade de resíduos coletados durante os anos de 2010 e 2011 pela coleta seletiva
- Dados quantitativos por tipos de materiais durante o mesmo período;
- O atual quantitativo de cooperativas que trabalham no projeto;
- Há consórcio ou possibilidade de implantação?;

Agradeço a atenção.

Att,

Vinícius Ferreira Baptista

Administrador

Especialista em Educação e Gestão Ambiental

Mestrando em Políticas Públicas e Formação Humana - UERJ/PPFH

Assistente I - Protocolo Geral (DGDA) - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária

Tel: (21) 87310996

## ENC: Dados sobre a Coleta Seletiva

De: Jairo Armando dos Santos (jairoarmando@dmlu.prefpoa.com.br)

Enviada: terça-feira, 18 de dezembro de 2012 17:22:22

Para: viniciusferbap2007@hotmail.com

O Departamento Municipal de Limpeza Urbana informa que o Programa de Coleta Seletiva em Porto Alegre completou 22 anos no dia 07/07/2012.

A Coleta Seletiva e a reciclagem de lixo têm um papel muito importante para o ambiente, pois por meio delas, recuperam-se matérias-primas que de outro modo seriam tiradas da natureza. A ameaça de exaustão dos recursos naturais não-renováveis aumenta a necessidade de reaproveitamento dos materiais recicláveis, que são recolhidos pela Coleta Seletiva de lixo. O Sistema de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da cidade de Porto Alegre contribui para a melhoria do ambiente, na medida em que destina os resíduos adequadamente através da segregação na origem, coleta diferenciada e disposição final adequada.

Desde o início do projeto há um programa de divulgação e educação, com distribuição de folhetos, difusão de mensagens em eventos em comunidades, atingindo um público diversificado. Paralelamente, foi desenvolvido um programa direcionado especialmente às escolas, empresas, hospitais e órgãos públicos. Há também cursos destinados a professores e líderes Comunitários.

Em julho de 1990, o DMLU escolheu o bairro Bom Fim para implantar um serviço novo em Porto Alegre. A comunidade foi convidada a separar o seu lixo doméstico, descartando-o em dois recipientes diferentes. Em um, o lixo orgânico, que continuaria sendo disposto à coleta tradicional e, em outro, o lixo seco, que passaria a ser recolhido especialmente uma vez por semana. A proposta precisou ser bem explicada, tanto do ponto de vista da operação quanto do conceito de sustentabilidade ambiental e das vantagens sociais que isso significaria para a cidade e para as gerações futuras. Nenhuma cidade do Brasil, até então, tinha Coleta Seletiva de lixo. A ousadia do pioneirismo foi bem compreendida, aceita e prosperou. Hoje, o modelo de Porto Alegre, que foi sendo aperfeiçoado ao longo dos anos, é reconhecido nacionalmente e já passou a ser referência inclusive para diversos países da América Latina.

O Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) renovou completamente a estrutura da Coleta Seletiva de Porto Alegre em abril de 2009, terceirizando a totalidade do serviço e ampliando o recolhimento de lixo seco para duas vezes por semana em toda a cidade. No dia 7 de julho, ao completar 19 anos de atividade ininterrupta, a comemoração maior ficou por conta da marca recorde de 86,5 toneladas, uma quantidade diária de resíduos recicláveis 44% maior do que três meses antes, quando foi implantado o novo serviço. Atualmente estamos

coletando 120t/dia.

Da experiência no bairro Bom Fim, em 1990, até hoje, atendendo 100% da cidade duas vezes por semana, a história desse modelo de trabalho justifica o seu reconhecimento nacional e o fato de já ser referência inclusive na América Latina. Junto com a evolução e o aperfeiçoamento da coleta, o DMLU foi reforçando a estrutura das Unidades de Triagem - UT, que hoje são 18, cada uma com dimensões diferentes, levando em consideração o tamanho do terreno, quantidade de trabalhadores, etc... para que o trabalho de encaminhamento do lixo seco às indústrias de reaproveitamento e reciclagem, possa garantir mais empregos e renda para os trabalhadores do setor. As mais novas Unidades são a UT Nova Chocolateira na Av. Protásio Alves n° 9115 (inaugurada no dia 13.05.11) e a UT Frederico Mentz situada na Rua Frederico Mentz n°1167. (inaugurada no dia 24.08.11).

Cada Unidade de Triagem - UT é montada pela Prefeitura em um galpão com toda a estrutura: cestos coletores, recipientes para a triagem do lixo, esteiras, balanças e prensas. Algumas têm cozinha comunitária e horta. Há outras até com salas de informática. No processo de formação das Associações, o DMLU qualifica seus integrantes, através de cursos profissionalizantes, demonstrando como fazer a separação dos resíduos, cuidados no manuseio, técnicas de enfardamento, etc.

No dia 05 de junho de 2012, o bairro Centro histórico passou a ser coletado 3 (três) vezes por semana, passando a ser realizado nas terças e quintas-feiras no turno da noite (a partir das 18h) e aos sábados (a partir das 8h).

O DMLU fornece a matéria prima (resíduos da Coleta Seletiva) e mais R\$ 2.500,00 mensais para as despesas de manutenção, como luz, água, equipamentos individuais de segurança, etc. Mensalmente, o DMLU recebe a prestação de contas dessa verba, que só pode ser usado para o pagamento do custeio da instalação e compra de Equipamentos de Proteção Individual. A administração do grupo (número de pessoas e divisão da renda) e a comercialização com a indústria é feita de maneira autônoma pelos trabalhadores que dividem o resultado da produção entre eles.

Quando chega às Unidades de Triagem, o material coletado é triado, acondicionado, prensado e armazenado, para depois ser encaminhado às indústrias recicladoras através de venda direta ou via intermediários. Ao todo, cerca de 850 pessoas (cerca de 82% são mulheres) estão envolvidas na atividade. O DMLU faz o acompanhamento permanente de cada uma destas unidades, auxiliando em sua capacitação e organização. O rendimento de cada trabalhador é em média um salário mínimo, com vistas a melhorar na medida em que a quantidade de material recuperado aumente e este seja vendido diretamente às indústrias.

O processo que envolve a Coleta Seletiva em Porto Alegre, em síntese, permite que haja uma coleta organizada, economia de verba pública, cuidados ambientais, valorização do reaproveitamento de materiais e, principalmente,

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=764e4af2...>

viabiliza a inclusão social, através de uma atividade econômica alternativa, valorizando comunidades carentes, criando cidadãos.

Att,

**Jairo Armando**

Diretor da Divisão de Projetos Sociais

Reaproveitamento e Reciclagem

DMLU 32896866 / 96329525

-----Mensagem original-----

De: DMLU - Departamento de Limpeza Urbana

Enviada em: terça-feira, 18 de dezembro de 2012 08:29

Para: Jairo Armando dos Santos; Ana Lucia dos Santos Marques

Assunto: ENC: Dados sobre a Coleta Seletiva

---

De: Vinicius Ferreira Baptista [viniciusferbap2007@hotmail.com]

Enviado: segunda-feira, 17 de dezembro de 2012 18:30

Para: DMLU - Departamento de Limpeza Urbana

Cc: Vinicius Ferreira Baptista

Assunto: Dados sobre a Coleta Seletiva

Boa noite. Sou Vinicius Ferreira Baptista, estudante de mestrado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Realizo pesquisa sobre coleta seletiva e estou em busca de modelos bem sucedidos implantados por prefeituras. Desta forma, se possível, solicito algumas informações que não estão no site da Prefeitura de Rio de Janeiro (DMLU) de resíduos coletados durante os anos

Gostaria de obter dados de Rio de Janeiro (DMLU) de resíduos coletados durante os anos de 2010 e 2011 pela coleta seletiva;

Dados quantitativos por tipos de materiais durante o mesmo período;

O atual quantitativo de cooperativas que trabalham no projeto.

•

•

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=764e4af2...>

Agradeço a atenção.

Att,

**Vinícius Ferreira Baptista**

Administrador

Especialista em Educação e Gestão Ambiental

Mestrando em Políticas Públicas e Formação Humana - UERJ/PPFH

Assistente I - Protocolo Geral (DGDA) - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária

Tel: (21) 87310996

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=62a1835...>

## Atendimento BNDES protocolo CA1395612012

De: faleconosco@bndes.gov.br  
Enviada: sexta-feira, 11 de janeiro de 2013 13:54:21  
Para: VINICIUSFERBAP2007@HOTMAIL.COM

Prezado(a) Vinícius Ferreira Baptista,

Protocolo:  
CA1395612012

Assunto:  
APOIO FINANCEIRO  
Detalhamento 1:  
QUERO INFORMAÇÃO SOBRE DETERMINADO TIPO DE APOIO FINANCEIRO  
Detalhamento 2:  
BNDES FUNDO SOCIAL

**Mensagem:**

Boa noite. Sou Vinícius Ferreira Baptista, estudante de mestrado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Realizo pesquisa sobre coleta seletiva e estou em busca de modelos bem sucedidos implantados por prefeituras. Desta forma pesquiso os atores envolvidos e o papel de cada um no processo. Gostaria de obter dados gerais sobre a quantidade de recursos financeiros providos pelo BNDES quanto às cooperativas de catadores no município do Rio de Janeiro. Também sobre o atual quantitativo de cooperativas do município do Rio de Janeiro atendidas pelo apoio financeiro do BNDES.

**Resposta:**

Informamos que, para promover a inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis e gerar benefícios ambientais a partir da ampliação do Programa de Coleta Seletiva do Município do Rio de Janeiro, o BNDES e o Município do Rio de Janeiro celebraram uma parceria, formalizada por meio do Contrato de Concessão de Colaboração Financeira Não Reembolsável nº 10.2.2030.1, de 30/12/2010. São previstos investimentos de R\$ 28,3 milhões do Município do Rio de Janeiro e R\$ 22,2 milhões do BNDES, contemplando, dentre outras, as seguintes ações:

- (i) ampliação da coleta seletiva no Município e entrega dos recicláveis aos catadores.
- (ii) implantação de seis centrais de triagem (galpões para o recebimento, triagem e enfardamento de recicláveis), que serão posteriormente cedidas às cooperativas de catadores selecionadas, com possibilidade de incluir mais de mil catadores.
- (iii) capacitação, assessoria de gestão e formação de redes de comercialização voltados aos catadores.
- (iv) aquisição de máquinas, equipamentos, veículos, móveis e utensílios, destinado à melhoria da estrutura produtiva e de comercialização das cooperativas de catadores participantes do projeto.

Em relação ao quantitativo de cooperativas que serão atendidas pelo projeto, o Município do Rio de Janeiro identificou que existem no Município APROXIMADAMENTE 25 grupos de catadores (cooperativas, associações e grupos semiorganizados), sendo eles os potenciais beneficiários desse projeto.

Estamos a disposição para fornecer mais informações.

[Agradecemos seu contato.](#)

[Esta mensagem foi enviada por um sistema automático. Favor, não respondê-la diretamente.](#)

[Em caso de dúvidas, entre em contato com nossa Central de Atendimento \( 0800 702-6397\) da seção Fale Conosco em nossa página na internet.](#)

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=62a1835...>

Atenciosamente,  
Central de Atendimento BNDES



Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=635b8b2...>

## Re: Fwd: Dados sobre a Coleta Seletiva

De: Jorge Otero Peixoto (jorgeo.peixoto@comlurb.rio.rj.gov.br)  
Enviada: segunda-feira, 14 de janeiro de 2013 15:09:37  
Para: viniciusferbap2007@hotmail.com  
Cc: COORDENADORIA TECNICA DE COMUNICACAO EMPRESARIAL  
(comlurb\_pce@rio.rj.gov.br)

1 anexo  
Relação das cooperativas RJ novo.doc (94,0 KB)

Prezado Vinicius,

Face sua solicitação, informamos que durante os anos de 2010 e 2011 foram coletados cerca de 11.000 toneladas de materiais recicláveis porta a porta, em 42 bairros.

- Quanto aos dados quantitativos por tipos de materiais, podem ser obtidos nas cooperativas (em anexo) que recebem os materiais recicláveis coletados pela Comlurb porta a porta em 42 bairros do Município do Rio de Janeiro, Informamos também que a Comlurb não participa da negociação e venda dos materiais recicláveis doados à cooperativas.

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em parceria com o BNDES, estão implantando um programa objetivando a ampliação da coleta seletiva na Cidade do Rio de Janeiro, com benefício sócioambiental para a população e para o ordenamento urbano.

Encontran-se em construção 06 (seis) centrais de triagem as quais receberão os materiais recicláveis provenientes da coleta seletiva porta a porta, pela Comlurb e dos ecopontos que serão instalados em todos os bairros do Município do Rio de Janeiro até 2016.

Atenciosamente,

Jorge Otero e Equipe  
Coordenadoria de Coleta Seletiva

Citando COORDENADORIA TECNICA DE COMUNICACAO EMPRESARIAL  
<comlurb\_pce@rio.rj.gov.br>:

>  
>  
> --  
>  
> Atenciosamente  
>  
> Coordenadoria Técnica de Comunicação Empresarial - Comlurb  
> <comlurb\_pce@rio.rj.gov.br>  
> 55 21-2214-7268  
> 55 21-2214-3706

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=d2b4600...>

Fwd: Fw: Re: Fw: Contato por meio do PortalMMA -  
[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

De: [sabutaka@gmail.com](mailto:sabutaka@gmail.com) em nome de [saburo takahashi](mailto:saburo.takahashi@mma.gov.br)  
([saburo.takahashi@mma.gov.br](mailto:saburo.takahashi@mma.gov.br))  
Enviada: sexta-feira, 15 de fevereiro de 2013 22:05:45  
Para: [viniciusferbap2007@hotmail.com](mailto:viniciusferbap2007@hotmail.com)  
Cc: [zilda.veloso \(zilda.veloso@mma.gov.br\)](mailto:zilda.veloso@mma.gov.br); [Lúcio Costa \(Lucio.proenca@mma.gov.br\)](mailto:Lucio.proenca@mma.gov.br)

----- Mensagem encaminhada -----

De: [Zilda Maria Faria Veloso <zilda.veloso@mma.gov.br>](mailto:Zilda Maria Faria Veloso <zilda.veloso@mma.gov.br>)  
Data: 15 de fevereiro de 2013 17:53  
Assunto: Re: Fw: Re: Fw: Contato por meio do PortalMMA - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
Para: [saburo.takahashi@mma.gov.br](mailto:saburo.takahashi@mma.gov.br)  
Cc: [Secretaria de Recursos Hidricos e Ambiente Urbano <srhu@mma.gov.br>](mailto:Secretaria de Recursos Hidricos e Ambiente Urbano <srhu@mma.gov.br>)

Saburo,  
Creio que este tema está relacionado à sua gerência.  
Zilda Maria Faria Veloso  
Gerente de Resíduos Perigosos  
Ministério do Meio Ambiente  
SEPN 505, Lote 2, Bloco B, sala T-05  
70.730-542-Brasília-DF  
Tel: (61) 2028 2116

Em 15/02/2013 às 14:50 horas, "Secretaria de Recursos Hidricos e Ambiente Urbano"  
<[srhu@mma.gov.br](mailto:srhu@mma.gov.br)> escreveu:

----- Mensagem encaminhada -----

Remetente: "Lúcio Costa" <[lucio.proenca@mma.gov.br](mailto:lucio.proenca@mma.gov.br)>  
Data: 05/02/2013 16:04  
Assunto: Re: Fw: Contato por meio do PortalMMA - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
Para: "Secretaria de Recursos Hidricos e Ambiente Urbano" <[srhu@mma.gov.br](mailto:srhu@mma.gov.br)>  
Sugere-se encaminhar a solicitação para a Gerência de Resíduos Perigosos para  
elaboração de resposta às perguntas 1, 2 e 3.

Quanto à pergunta 4, informar que o MMA não possui um controle dos consórcios  
públicos para a gestão de resíduos sólidos existentes no Brasil.

Lúcio Costa Proença  
Analista Ambiental

Departamento de Ambiente Urbano - DAU/SRHU  
Ministério do Meio Ambiente  
[www.mma.gov.br/](http://www.mma.gov.br/)

Em 22 de janeiro de 2013 14:53, Secretaria de Recursos Hidricos e Ambiente  
Urbano <[srhu@mma.gov.br](mailto:srhu@mma.gov.br)> escreveu:

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=d2b4600...>

----- Mensagem encaminhada -----

Remetente: "Vinícius Ferreira Baptista"

<[viniciusferbap2007@hotmail.com](mailto:viniciusferbap2007@hotmail.com)>

Data: 20/01/2013 16:56

Assunto: Contato por meio do PortalMMA - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Para: [srhu@mma.gov.br](mailto:srhu@mma.gov.br)

## Formulário de envio

Assunto: :

residuos-solidos

Perfil:

pesquisador

Nome::

Vinícius Ferreira Baptista

Email:

[viniciusferbap2007@hotmail.com](mailto:viniciusferbap2007@hotmail.com)

Mensagem::

Boa tarde. Sou Vinícius Ferreira, mestrando em políticas públicas e formação humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Realizo pesquisa sobre políticas públicas voltadas à coleta seletiva com inclusão de catadores de materiais recicláveis.

R. Parabéns, o Brasil precisa muito de pessoas com a sua preocupação com o tema.

Observando a PNRS, gostaria de saber, no âmbito dos instrumentos fiscais, creditícios e financeiros:

1 - o MMA realiza interlocução quanto a medidas indutoras e linhas de financiamento a municípios e estados?

R. Basicamente o MMA apoia a elaboração de Planos de Gestão de Resíduos Sólidos com o orçamento disponível, procuramos não criar expectativas que não temos condições de atender.

2 - o MMA realiza interlocução frente ao empresariado

quanto a instituição de logística reversa?

processo de implantação da Logística Reversa.

3 - a união já concede incentivos fiscais obedecendo o Art. 44º?

R. Sim, através de Pagamento por Serviços Ambientais que está em estudo, desconto no IPI incidente sobre lucro presumido quando são comercializados materiais reciclados, instituição por alguns Estados do ICMS ecológico e pela dispensa de licitação quando se trata de serviços que podem ser prestados por cooperativas ou associações de catadores.

4 - quais consórcios públicos já existem no Brasil?

R. Conforme levantamentos feitos em 2010, mas lembrando que não se pode assegurar o seu funcionamento sem análise das estruturas administrativas, os consórcios com finalidade "meio ambiente" eram 380 e com finalidade "saneamento", 340 (fonte Secretaria de Relações Institucionais). Especificamente para gestão de resíduos sólidos temos 59 em 2010.

Agradeço a atenção despendida.

Att,

Vinicius Ferreira.

--  
Saburo Takahashi  
Gerente de Projeto  
DAU/SRHU/MMA

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=95ffd6fd-...>

## Contato por meio do PortalMMA - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

De: Zilda Maria Faria Veloso (zilda.veloso@mma.gov.br)  
Enviada: segunda-feira, 18 de fevereiro de 2013 13:17:54  
Para: viniciusferbap2007@hotmail.com

Prezado Vinícius,  
Primeiramente, obrigado por sua preocupação com o tema de resíduos sólidos, o Brasil precisava cada vez mais de pessoas que se envolvam com esta questão.  
Segue a nossa resposta às suas perguntas:

1 - o MMA realiza interlocução quanto a medidas indutoras e linhas de financiamento a municípios e estados?

R. Basicamente o MMA apoia a elaboração de Planos de Gestão de Resíduos Sólidos com o orçamento disponível, procuramos não criar expectativas que não temos condições de atender, o Ministério das Cidades possui também linha de financiamento para os municípios para a implementação da Política Nacional de Saneamento e o Ministério do Desenvolvimento Social apoia os catadores de recicláveis em outros projetos.

2 - o MMA realiza interlocução frente ao empresariado quanto a instituição da logística reversa?

R. É fundamental a participação do empresariado no processo de implantação da Logística Reversa, nesse sentido estamos construindo a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos por meio de acordos setoriais. Você encontra mais informações no site [www.sinir.gov.br](http://www.sinir.gov.br).

3 - a união já concede incentivos fiscais obedecendo o Art. 44º?

R. Sim, através de Pagamento por Serviços Ambientais que está em estudo, desconto no IPI incidente sobre lucro presumido quando são comercializados materiais reciclados, instituição por alguns Estados do ICMS ecológico e pela

Mensagem de Impressão do Hotmail <https://blu161.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=95ffd6fd-...>

dispensa de licitação quando se trata de serviços que podem ser prestados por cooperativas ou associações de catadores.

4 - quais consórcios públicos já existem no Brasil?

R. Conforme levantamentos feitos em 2010, mas lembrando que não se pode assegurar o seu funcionamento sem análise das estruturas administrativas, os consórcios com finalidade "meio ambiente" eram 380 e com finalidade "saneamento", 340 (fonte Secretaria de Relações Institucionais). Especificamente para gestão de resíduos sólidos temos 59 em 2010. Informo que o MMA não possui nenhum mecanismo de controle dos consórcios públicos para a gestão de resíduos sólidos existentes no país.

Zilda Maria Faria Veloso  
Gerente de Resíduos Perigosos  
Ministério do Meio Ambiente  
SEPN 505, Lote 2, Bloco B, sala T-05  
70.730-542-Brasília-DF  
Tel: (61) 2028 2116

**ANEXO C – Documentos Jurídicos**

**DOCUMENTO 1**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº. 0375356-37.2011.8.19.0001 – FOLHAS Nº. 525 A 532**  
**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPERJ)**  
**RÉUS: COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA (COMLURB) E**  
**MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (MRJ)**

**E**

**DOCUMENTO 2**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº. 0065589-51.2011.8.19.0000**  
**AGRAVANTE: COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA (COMLURB)**  
**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**(MPERJ)**

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendário  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ



Fls.

Processo: 0375356-37.2011.8.19.0001

## Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Civil Pública - Dano Ambiental - Indenização / Responsabilidade da Administração  
Autor: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Réu: COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANO COMLURB  
Réu: MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Maria Paula Gouvea Galhardo

Em 25/06/2012

### Sentença

Cuida-se de Civil Pública objetivando a observância pelos Réus da Resolução CONAMA N. 275/2001, que estabelece o código internacional de cores das lixeiras para a coleta de lixo, pretendendo a condenação solidária dos réus à implantação permanente do padrão internacional de cores para segregação de lixo nas lixeiras públicas, em especial nas vias públicas de grande circulação, praças, parques, além da manutenção de logística capaz de transportar separadamente e dar destinação a cada tipo de resíduo. A condenação solidária na indenização dos danos causados pela ausência de segregação do lixo disposto nas lixeiras públicas.

Com a inicial, os documentos de fls. 35/280.  
Decisão deferindo o pedido liminar - fls. 316.  
Interposição de recurso de agravo - fls. 337/357 e 378/383.

Contestação da COMLURB, fls. 388/411, alegando em síntese, que inaplicável a Resolução CONAMA 275/2001, a qual é eivada do vício de inconstitucionalidade por violação do princípio da separação dos poderes, tendo em vista que a questão da coleta e tratamento do lixo é eminentemente local, e, encontra-se na seara de competência do Município por força do disposto no art. 30, VI, "e", da CR. De tal sorte, que não pode órgão do Executivo federal ditar regras sobre o tema de forma a vincular a ação do administrador local. Que a competência da União, no caso, limita-se a instituir diretrizes gerais, normas gerais. Que a Resolução do CONAMA não resiste às Lei 11.445/2007 e Lei 12.305/2010 as quais reafirmam a competência local da coleta do lixo. Invoca, ainda, a reserva do possível, alegando que a instalação das latas de lixo seletiva e a manutenção da coleta para esse fim imporiam em enormes gastos à Ré não orçados, além de incrementar a poluição do meio ambiente com a emissão de gás carbônico pelos caminhões de coleta. Destaca o custo da coleta seletiva, comparada à normal, apontando a existência da adoção de políticas públicas relativas à Política de resíduos Sólidos, a qual seria prejudicada com o acolhimento da presente pretensão, sustentando, ainda, a impossibilidade do Judiciário adentrar no mérito das Políticas Públicas. Por tudo, espera a improcedência dos pedidos.

Contestação do MRJ, fls. 645/646, através da qual se reporta às razões do recurso de agravo e à contestação da COMLURB, arguindo sua ilegitimidade passiva.

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendario  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ

Repetição da manifestação do MRJ - fls. 648/649.  
Réplica - fls. 659/674.  
Manifestação das partes em provas - fls. 696/698; 700; 702/703.  
Decisão de saneamento - fls. 704.  
Juntada de documentos pelo MRJ - fls. 717/718.  
Agravo retido - fls. 743/745.  
Contrarrazões - fls. 772/778.

#### É O RELATÓRIO, DECIDO:

Trata-se de ação civil pública através da qual pretende o Autor, condenar o réu na obrigação de fazer de efetuar a instalação de lixeiras públicas de coleta seletiva de lixo, adotando-se o padrão internacional de cores encampado pela Resolução CONAMA N. 275/2001.

Em defesa, os Réus traçam as seguintes linhas de defesa, que serão postas na ordem de enfrentamento: (i) a impossibilidade do Judiciário apreciar a prestação de Políticas Públicas adequações; (ii) a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n. 275/2001, por invadir a competência local; (iii) a reserva do possível, destacando a onerosidade da coleta seletiva; (iv) a existência de política pública de resíduos sólidos, com o fim dos lixões.

#### (i) O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas

A ideia central da presente demanda diz respeito à implantação e execução de política pública de assistência à saúde aos portadores de transtornos mentais graves, na forma pretendida pelo Ministério Público.

Cediço que a função administrativa é concretizar a decisão política de poderes.

A evolução do atual Direito Administrativo impôs uma reconfiguração ao conceito de função administrativa, na medida em que as decisões políticas não são mais inteiramente livres. Tem-se a realidade administrativa, a chamada "Doma do Poder", segundo a qual não mais existe a incontrolabilidade da discricionariedade, a qual apenas pode ser vista sob a ótica dos direitos fundamentais e sociais, dentre os quais a proteção ao meio ambiente.

O Direito Administrativo atual reflete necessariamente o caráter democrático do exercício do poder, diante de um cenário político de alta complexidade, eis que vivemos na sociedade do conhecimento, da transparência e visibilidade dos fatos.

Administrar, por seu turno, é um processo permanente de escolhas, as quais, como já se disse, não ficam mais ao critério exclusivo do Administrador. Já não se concebe mais a velha máxima da conveniência e oportunidade da Administração. A sociedade atual impõe que as escolhas sejam tomadas em seu proveito, em atenção às necessidades da coletividade, necessidades estas já definidas, no próprio corpo da Constituição no capítulo dos direitos e garantias fundamentais e direitos sociais.

Esclarece o Juiz da Suprema Corte Americana, Guido Calabresi, que feitas as escolhas primárias pelo texto constitucional, as escolhas secundárias do gestor público devem necessariamente efetivar as escolhas primárias.

Entende-se, pois, como escolha primária, os bens da vida eleitos pela Constituição. Por sua vez,

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendario  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ

as escolhas secundárias são as políticas públicas.

Não se desconhece certa controvérsia ainda presente na doutrina no que tange aos chamados direitos originários, isto é, decorrentes da própria Constituição.

A respeito, a lição do ilustre Professor Ricardo Lobo Torres:  
"os direitos sociais e econômicos estremam-se da problemática dos direitos fundamentais porque dependem da concessão do legislador, estão despojados do status negativus, não geram por si sós a pretensão às prestações positivas do Estado, carecem de eficácia erga omnes e se subordinam à ideia de justiça social. Revestem eles, na Constituição, a forma de princípios de justiça, de normas programáticas ou de policy, sujeitos sempre à interpositio legislatoris, especificamente na via do orçamento público".

No entanto, mesmo o ilustre professor cede ao fenômeno do protagonismo judicial.

A respeito, vale transcrever as lições de Maria Tereza Sadek, Professora do Departamento de Ciências Políticas da USP:

"Um conjunto de fenômenos institucionais e históricos vem atuado na direção de propiciar fortes incentivos para uma atuação d Poder Judiciária na arena pública e especialmente no que diz respeito às políticas públicas. Em outras palavras, o protagonismo judicial encontra guarida em variáveis decorrentes do desenho institucional e da amplitude dos direitos reconhecidos legalmente. Essas balizas levam a concluir que a relação entre o Poder Judiciário e as políticas públicas é indissociável e previsível.

(...)

Essa participação, ao mesmo tempo em que garante a conversão dos preceitos legais - definidores do âmbito da igualdade - em realidade, fortalecem a presença da magistratura, construindo uma identidade distante daquela do juiz boca da lei. O juiz inanimado cedeu espaço para o magistrado ator político de expressão."

Pela inteligência do moderno Direito Administrativo, está o Administrador vinculado às escolhas primárias contidas no Corpo da Constituição Federal, não mais subsistindo o campo ilimitado da discricionariedade para a escolha das políticas pública a serem efetivadas.

Nesta ordem de ideias, recente precedente do E. Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito subjetivo do Direito à creche.

RE 410715 AgR / SP - SÃO PAULO

AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Julgamento: 22/11/2005Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação

DJ 03-02-2006 PP-00076EMENT VOL-02219-08 PP-01529

RTJ VOL-00199-03 PP-01219

RIP v. 7, n. 35, 2006, p. 291-300

RMP n. 32, 2009, p. 279-290

Parte(s)

AGTE.(S): MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

ADV.(A/S): JOÃO GUILHERME SOUSA DE ASSIS

AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ementa

E M E N T A: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) -

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendário  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ

COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina".

O controle da disfunção política do ponto de vista jurídico passa por identificar se ocorre, no caso concreto, proibição de excesso (Ubermassverbot) ou proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot), que é o caso ora posto.

No que tange à proteção do meio ambiente e o direito ao meio ambiente equilibrado e protegido, houve a expressa previsão na Constituição Federal, em seu art. 225.

Assim, perfeitamente passível de tutela a proteção ao meio ambiente pretendida através da instalação de lixeiras públicas seletivas.

(ii) Da inconstitucionalidade da Resolução CONAMA

Sustentam os Réus a inconstitucionalidade da Resolução ao invadir sua seara de competência.

Não resta dúvida, de que a competência em questão é essencialmente local, no entanto, passível de disciplina geral pela União, como decorre dos artigos 23, VI, 24, VI.

Na hipótese não se pode deixar de reconhecer certa invasão de competência na imposição de prazo para a observância da Resolução e a obrigatoriedade de adoção de todas as cores indicadas no anexo, quando cediço, que internacionalmente, apenas quatro cores são vistas nas lixeiras públicas.

No entanto, é flagrante a absoluta omissão dos Réus na adoção de uma política pública de coleta

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendário  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ

de lixo público seletivo.

Observe-se a antiguidade de medidas semelhantes adotadas há mais de uma década por outras cidades brasileiras:

"Em Niterói-RJ, Brasil, a iniciativa partiu dos moradores de um bairro, em 1985, que contaram com o apoio da Universidade Federal Fluminense e de uma entidade do governo alemão. A prefeitura apenas cedeu um técnico, temporariamente, e fez a terraplanagem do terreno. Os moradores administram o serviço, investindo o lucro em atividades comunitárias.

Curitiba-PR, Brasil, criou, em 1989, o projeto "Lixo Que Não É Lixo", iniciado com um trabalho de educação ambiental nas escolas. Em seguida, foi distribuída uma cartilha à população e iniciada a coleta domiciliar e em supermercados, onde os resíduos recicláveis são trocados por vales-compra. A prefeitura assume o custo de coleta e o material recolhido é doado a uma entidade assistencial, que o processa e comercializa, destinando o lucro para suas atividades assistenciais.

A coleta seletiva criou condições técnicas para a implantação de uma usina de compostagem na cidade, pois boa parte do material inorgânico (metais, vidros, etc.) já é separado, reduzindo os custos de operação da usina.

A instalação da usina de reciclagem de Vitória-ES, Brasil, em 1990, em um antigo "lixão", evitou enormes prejuízos ambientais e reuniu trabalhadores que viviam em condições sub-humanas, explorados pelas "máfias do lixo", controladas por aparistas e sucateiros, dando-lhes melhores condições de trabalho e remuneração". (fonte: wikipedia)

Destaque-se a experiência londrina, que se prepara para os Jogos Olímpicos, assim como a cidade do Rio de Janeiro:

"Londrinos e turistas não mais precisarão consultar o smartphone se quiserem saber quais linhas do metrô estão atrasadas ou mesmo as cotações do mercado de ações. Agora basta usar uma das lixeiras inteligentes instaladas em Londres. Com o objetivo de incentivar a prática da reciclagem e separação do lixo, a capital lançou novas latas de lixo de reciclagem com alta tecnologia e telas em LCD.

Já foram instaladas 25 lixeiras e até os Jogos Olímpicos, que começam em junho de 2012, mais 75 serão espalhadas pela cidade." (fonte: www.swu.com.br)

Assim, a par da invasão de competência, não se pode deixar de considerar correto o comando da Resolução ao determinar aos membros da federação que se adequem e promovam a coleta seletiva do lixo público, medida necessária, quer à proteção ao meio ambiente, quer como à promoção da educação ambiental.

Razoável e exigível a fim de atender à Política pública inexistente, a adoção de ao menos, dos padrões mais adotados de coletores: de lixo orgânico - Marrom e inorgânico recicláveis - Azul - papel, Vermelho - plástico, Verde - vidro e Amarelo - Metal.

Como consectário lógico, deve ser mantida toda a logística de recolhimento adequado do resíduo, sem que isto importe na imposição de determinada política de reciclagem, a qual não foi objeto do pedido.

Como bem pontuado pelo Autor, não merece maiores considerações a triste assertiva da COMLURB de que a coleta seletiva é poluente, dado o seu transporte, pois, a assim pensar, nada seria feito para a necessária mudança dos padrões atuais, que levada ao extremo, importaria na supressão imediata da coleta ordinária.

(iii) A reserva do possível

A reserva do possível não é justificativa para o Poder Público manter a sua disfunção pública pela

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendario  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ

omissão na proteção (Untermassverbot).

Não por outro motivo, que a jurisprudência dominante deste E. Tribunal de Justiça, pacificou o entendimento pelo qual compete ao Poder Publico a demonstração o atendimento à reserva do possível.

Nº. 241 "Cabe ao ente público o ônus de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas pela Constituição." REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 0014104 12.2011.8.19.0000 - Julgamento em 06/06/2011 - Relator: Desembargador José Geraldo Antonio. Votação unânime.

No mesmo sentido, a pacífica orientação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:  
REsp 1041197 / MS  
RECURSO ESPECIAL  
2008/0059830-7

Ministro HUMBERTO MARTINS (1130)

Órgão Julgador  
T2 - SEGUNDA TURMA  
Data do Julgamento  
25/08/2009  
Data da Publicação/Fonte  
DJe 16/09/2009  
REVMFOR vol. 407 p. 433  
RSTJ vol. 216 p. 313

Ementa

ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS - POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS - DIREITO À SAÚDE - FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS A HOSPITAL UNIVERSITÁRIO - MANIFESTA NECESSIDADE - OBRIGAÇÃO DO ESTADO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - NÃO-OPONIBILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL AO MÍNIMO EXISTENCIAL.

"1. (...).

2. Não há como conhecer de recurso especial fundado em dissídio jurisprudencial ante a não-realização do devido cotejo analítico.

3. A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em pró das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais.

4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.

5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, qualquer pleito que vise afomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do



Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendario  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ

Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial.

6. (...)

Recurso especial parcialmente conhecido e improvido."

REsp 1051023 / RJ  
RECURSO ESPECIAL  
2008/0086018-1  
Relator(a)  
Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116)  
Relator(a) p/ Acórdão  
Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI (1124)  
Órgão Julgador  
T1 - PRIMEIRA TURMA  
Data do Julgamento  
11/11/2008  
Data da Publicação/Fonte  
DJe 01/12/2008  
Ementa

"CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. INDENIZAÇÃO. DETENTO. ENCARCERAMENTO EM CONDIÇÕES TIDAS COMO CAÓTICAS. DANOS MORAIS. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. INVIABILIDADE DA INVOCAÇÃO NAS SITUAÇÕES PREVISTAS NO ART. 37, § 6º, DA CF.

1. O dever de ressarcir danos, inclusive morais, efetivamente causados por ato dos agentes estatais ou pela inadequação dos serviços públicos decorre diretamente do art. 37 § 6º da Constituição, dispositivo auto-aplicável, não sujeito a intermediação legislativa ou administrativa para assegurar o correspondente direito subjetivo à indenização. Não cabe invocar, para afastar tal responsabilidade, o princípio da reserva do possível ou a insuficiência de recursos. Ocorrendo o dano e estabelecido o seu nexos causal com a atuação da Administração ou dos seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado, caso em que os recursos financeiros para a satisfação do dever de indenizar, objeto da condenação, serão providos na forma do art. 100 da Constituição.

2. Recurso Especial improvido".

Por fim, a alegação do alto custo da instalação das lixeiras públicas seletivas de igual sorte não resiste a uma reflexão razoável do tema.

Observe-se o investimento feito na Inglaterra atenta em especial à formação educacional da população, valor incomensurável.

Vale ainda destacar que vários municípios vêm adotando soluções simples, como cesto de vime ou bambu com as placas coloridas, de baixíssimo custo.

(iv) Da existência de política pública

A Política pública destacada nas defesas em nada inibe a presente, ao contrario, reafirma o descaso que tema do lixo mereceu por anos a fio das autoridades.

Tardio, "antes tarde do que nunca" já diz o dito popular, o fim dos lixões, o que apenas reforça, a igual e injustificada demora na adoção da coleta seletiva do lixo público.

Forçoso, portanto, reconhecer a inexistência da Política Publica de instalação de lixeiras publica de coleta seletiva e a logística correspondente, merecendo procedência o pedido autoral.

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca da Capital  
Central de Assessoramento Fazendario  
Rua Erasmo Braga, 115 208 - Centro - Rio de Janeiro - RJ

(v) Da indenização do dano ambiental

O dano para ser indenizável não pode ser hipotético e depende da efetiva comprovação, o que não se deu na hipótese dos autos.

Em consequência, não pode prosperar a pretensão autoral nesse particular.

(vi) Da solidariedade dos réus

Uma última questão se põe, qual seja, a natureza da responsabilidade dos Réus.

Sendo a COMLURB sociedade criada com os fins de prestar o serviço de limpeza, é sua a responsabilidade direta pela implementação da Política Pública ora exigida.

A responsabilidade do MRJ é apenas subsidiária, na hipótese de inobservância da imposição pela empresa pública pela 1ª Ré.

ISTO POSTO, JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO, para condenar a 1ª. Ré, diretamente e o 2º Réu subsidiariamente na obrigação de fazer de implantar permanente do dos padrões mais adotados de coletores: de lixo orgânico - Marrom e inorgânico recicláveis - Azul - papel, Vermelho - plástico, Verde - vidro e Amarelo - Metal, em especial nas vias públicas de grande circulação, praças, parques, além da manutenção de logística capaz de transportar separadamente e dar destinação a cada tipo de resíduo.  
JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO DE INDENIZAÇÃO por dano ambiental.

Considerando a sucumbência recíproca, custas distribuídas e honorários compensados.  
P.I. Dê-se ciência ao MP (Tutela Coletiva Meio Ambiente)  
Rio de Janeiro, 25 de junho de 2012.

Rio de Janeiro, 25/06/2012.

Maria Paula Gouvea Galhardo - Juiz Titular

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Maria Paula Gouvea Galhardo

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VIGÉSIMA CÂMARA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO 0065589-51.2011.8.19.0000<sub>3</sub>  
AGRAVANTE: COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA  
URBANA - COMLURB  
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
RELATORA DES<sup>a</sup> MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA

---

DECISÃO

Cuida-se de agravo de instrumento interposto contra a r. decisão fotocopiada às fls. 61/62 que deferiu medida liminar em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, em ordem a determinar a instalação de contêineres e lixeiras públicas com padrão internacional de cores para coleta seletiva, no prazo de 6 (seis) meses.

Sustenta a agravante, em linhas gerais, que o cumprimento da medida fixada pelo MM. Juízo a quo causará incomensuráveis prejuízos à referida companhia e à sociedade.

Aduz, ainda, que foi criada a Coordenadoria de Coleta Seletiva pelo Município do Rio de Janeiro, em convênio com o BNDES, com a finalidade de dar cumprimento à lei 12.305/2010 (Política Nacional de Recursos Sólidos), sendo certo que esforços estão sendo empreendidos no sentido de

atender ao que determina a citada lei e que inúmeros avanços foram obtidos pela cidade nos últimos anos.

Por fim, afirma que a decisão agravada adentra no mérito administrativo, não cabendo ao Poder Judiciário definir as políticas de recursos sólidos.

É o dispensável relatório. Passo a decidir.

Como bem observado pelo MM. Juízo a quo, efetivamente é fato público e notório a falta de uma efetiva estrutura de coleta de lixo seletivo na cidade do Rio de Janeiro.

Ao contrário do que tenta defender a agravante e, na linha da tese do quanto aduziu o Ministério Público, apenas 0,7% dos resíduos são coletados de forma seletiva na cidade do Rio de Janeiro e apenas 2,7% dos caminhões são utilizados na coleta de resíduos domésticos.

O percentual é mesmo ínfimo, se comparados a países desenvolvidos da Europa, Ásia e América do Norte.

Nesse sentido, a ação civil pública proposta pelo Parquet se revela sobremaneira oportuna, se bem considerado ainda o disposto no artigo 54 da Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Recursos Sólidos), verbis:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1o do art. 9o, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

Cedo ou tarde, pois, os ditames da Lei 12.305/2010 deverão ser observados, não sendo possível inferir que algum esforço esteja sendo feito pelo Poder Público no sentido de dar cumprimento à referida política de recursos sólidos.

Presente, portanto, um dos requisitos para a concessão da medida liminar, qual seja, o *fumus boni iuris*.

No mais, o Rio de Janeiro será palco da grande final da Copa do Mundo de 2014 e sede dos Jogos Olímpicos de 2016, e até abril de 2012 receberá 700 mil turistas estrangeiros apenas nos 37 navios que atracarão no Píer Mauá, conforme noticiado no portal G1<sup>2</sup>, sendo imperioso que a cidade se adapte aos padrões internacionais de coleta seletiva de lixo, nos moldes praticados há anos na Europa, América do Norte e parte da Ásia.

É preciso que a cena dantesca estampada em todos os jornais no último dia 01/01/2012, na qual a mundialmente famosa Praia de Copacabana estava completamente tomada por 370 toneladas de lixo, não saia da memória dos cidadãos e das autoridades. A propósito, um coluna inteira do Jornal O Globo que circulou no último domingo (08/01/2012) foi dedicada ao tema, afirmando-se que “é muito lixo para uma noite só. E do que é que essa gente que provocou tanta sujeira está precisando? Elegância, muita elegância.”<sup>3</sup>

Aliada à inação das autoridades, não é menos verdade que a população da cidade do Rio de Janeiro é conhecida, também, pela falta de educação, especialmente no trato do lixo, como inclusive afirmado pelo prefeito Eduardo Paes em diversas oportunidades<sup>4</sup>.

E não se pode perder de vista que o crescimento econômico do país, destoante do resto do mundo, traz a reboque algumas conseqüências indesejadas. Imperioso, pois, que haja consciência por parte das autoridades de que quanto mais qualidade de vida um país tem, mais lixo produz. Por isso,

<sup>2</sup> <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/12/transatlanticos-vaio-trazer-700-mil-turistas-ao-rio-ate-abril-diz-pier-maua.html>

<sup>3</sup> <http://oglobo.globo.com/cultura/xexo/posts/2012/01/08/mais-elegancia-424704.asp>

<sup>4</sup> <http://www.sidneyrezende.com/noticia/65373>

a conscientização da população sobre a importância de reduzir o volume de resíduos gerados deve ser prioritária.

É importante ressaltar que, de longa data, o imaginário popular da limpeza urbana no Brasil se volta particularmente para três países europeus: Alemanha, Suíça e Holanda. E isto se firmou, sobretudo, por meio de relatos de viajantes latinos. Acentuada é a limpeza das cidades desses países, contraposta à sujeira das nossas.

Não se trata aqui de tecer elogios gratuitos a esses países, e em particular à Alemanha, país que recicla 100% dos resíduos reaproveitáveis e faz compostagem do resíduo orgânico, banuiu os aterros sanitários desde 2005 e no qual até para se adquirir e possuir um cachorro é necessário passar por uma entrevista e pagar imposto (Hundesteuer). Mas é importante reconhecer que no imaginário do brasileiro, inclusive na sua baixa auto-estima, os países citados representam um papel muito importante. Em sentido contrário, os europeus que visitam o Brasil, especialmente o Rio de Janeiro, se assustam e se enjoam com a sujeira das ruas, causando-lhes espécie quando alguém, comumente, joga uma lata de refrigerante ou papel no chão. Guimbas de cigarro já fazem parte do cenário das vias públicas.

Contudo, a despeito dos substanciosos argumentos lançados na bem redigida petição inicial da Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente, tenho que o outro requisito para a concessão da medida liminar – *periculum in mora* – não se encontra presente.

Com efeito, muito embora a coleta seletiva de lixo seja indicativo de uma sociedade evoluída e educada, fato é que não se pode reconhecer a necessidade de dividir as lixeiras por cores como uma situação periclitante, sendo certo que existem outras demandas que reclamam atuação urgente do

Poder Público, inexistindo, portanto, risco de lesão grave e de difícil reparação.

Assim, tenho que a concessão da medida liminar neste momento processual se revela prematura, não sendo possível verificar, repita-se, situação de urgência a ensejar seu deferimento.

Feitas tais considerações, nos termos do artigo 557, §1º-A do CPC,  
DOU PROVIMENTO AO RECURSO para cassar a liminar combatida,  
ante a ausência de periculum in mora.

Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 2012.

MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA  
DESEMBARGADORA RELATORA

