

CITAR: BAPTISTA, V. F. **Os riscos e a subpolítica da coleta seletiva no Rio de Janeiro**. Revista Políticas & Cidades, v.2, n.1, p. 32 – 50, Jan./Abr. 2015.

OS RISCOS E A SUBPOLÍTICA DA COLETA SELETIVA NO RIO DE JANEIRO

RISKS AND SUB-POLITCS OF SELECTIVE COLLECTION IN RIO DE JANEIRO

LOS RISCOS Y LA SUBPOLÍTICA DE LA RECOGIDA SELECTIVA EN RIO DE JANEIRO

Ms. Vinícius Ferreira Baptista¹

RESUMO

O trabalho objetiva discutir a questão que envolve a subpolítica na organização dos catadores de materiais recicláveis. A Coleta Seletiva no município do Rio de Janeiro, é mergulhada em “riscos” e organizada paralelamente pela “subpolítica”. Entendemos que os riscos perpassam aspectos negativos a exemplo da saúde pública, meio ambiente, o sistema político e custos sociais. Por outro lado, os riscos trazem a contrapartida positiva em termos de oportunidades de negócios. E neste novo negócio, surgem atores (notadamente os catadores de materiais recicláveis associados em organizações) que reorganizaram a coleta seletiva em termos de concepção, planejamento e implantação das políticas públicas. É um movimento que se dá sob a forma de subpolítica, via meios alternativos às formalidades intrínsecas do sistema político, reconfigurando o sistema de coleta seletiva.

Palavras-chave: políticas públicas; coleta seletiva; catadores de materiais recicláveis.

ABSTRACT

The paper focuses on the question of sub-politics that involves the organization of recyclable material pickers. The selective collection in the city of Rio de Janeiro is steeped in "risk" and organized "sub-politics". We understand that the risks pervade from negative aspects such as the public health, environment, political system and social costs. On the other hand, the risks bring positive return in terms of business opportunities. Moreover, these new business actors (notably waste pickers associated in organizations) who reorganized the bins in terms of design, planning and implementation of public policies. It is a movement that takes place in the form of sub-politics, via alternative the intrinsic formalities of the political system, which reconfigures the system of selective collection.

Keywords: public policy; selective collection; pickers of recyclable materials

¹ Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador do Centro de Ciências Exatas e Tecnologia da Universidade federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e Professor Assistente do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).



RESUMEN

El artículo se centra en la cuestión de la subpolítica que envolvió la organización de los catadores de materias reciclables. La recogida selectiva en el municipio de Río de Janeiro, está llena de "riesgo" y organizado por el "sub-política". Entendemos que los riesgos impregnan los aspectos negativos como la salud pública, el medio ambiente, el sistema político y los costos sociales. Por otro lado, los riesgos traen rentabilidad positiva en términos de oportunidades de negocio. Y estos nuevos actores empresariales (en particular los asociados a los recicladores en las cooperativas) que reorganizan los contenedores en términos de diseño, planificación y ejecución de las políticas públicas. Es un movimiento que tiene lugar en forma de sub-política través de las formalidades intrínsecas del sistema político, reconfigurando el sistema de recogida selectiva.

Palabras-clave: políticas públicas; recogida selectiva; los recolectores de materiales reciclables.

Recebido em 19 de agosto de 2014

Aprovado em 10 de dezembro de 2014

INTRODUÇÃO

A Coleta Seletiva é um dos principais instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/2010) listados no capítulo III, 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 terão prioridade no acesso aos recursos da União.

Nessa perspectiva, a Coleta Seletiva seria institucionalizada via estabelecimento de um Sistema Integrado de Gestão de Resíduos, também apontado na PNRS, que teria como colaboradores as cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

A cidade do Rio de Janeiro possui o programa Coleta Seletiva Solidária, parte do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Tanto o plano, quanto o programa abrangem a questão dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) como um fator de risco à sociedade, como situado por Ulrich Beck. Por outro lado, o programa se desenvolve por meio da participação de cooperativas de catadores tanto em sua formulação, quanto em execução e acompanhamento, ainda que em situações precárias.

O objetivo deste trabalho é o de discutir a questão da subpolítica que envolve a organização dos catadores de materiais recicláveis. Primeiramente apresentamos um breve referencial acerca dos riscos apontados por Ulrich Beck. Em seguida, situamos, em termos gerais, os riscos dos resíduos sólidos para a gestão urbana. Posteriormente, apontamos o estado da coleta seletiva no município do Rio de Janeiro, a partir do que se encontra nos

documentos governamentais, assim como experiência empírica do autor². Por último, situamos (in)conclusões acerca dos riscos e a política da coleta seletiva.

OS RISCOS E A SUBPOLÍTICA EM ULRICH BECK

A questão dos RSU implica a assimilação do conceito de riscos. Tal conceito é necessário por essa temática ter sido ampliada nos discursos político, econômico, social, ambiental e formal, das Agendas de diversos países, assim como no Brasil. No presente trabalho, têm-se como preferência, os apontamentos teóricos levantados por Ulrich Beck. O autor desenvolve seus conceitos a partir da análise da problemática ambiental, especificamente sobre o âmbito da energia nuclear e temas complexos.

O conceito de “modernização reflexiva” implica o autoconfronto com “os efeitos da sociedade de risco que não podem ser tratados e assimilados no sistema da sociedade industrial” (BECK, 2012, p. 18) Essa sociedade de risco “surge na continuidade dos processos de modernização autônoma” – processos que “são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças”, produzindo ameaças que “questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial (2012, p. 18). A tese elementar da modernização reflexiva situa que “quanto mais as sociedades são modernizadas, mais os agentes (sujeitos) adquirem a capacidade de refletir sobre as condições sociais de sua existência e, assim, modificá-las” (2012, p. 259).

Neste sentido, a sociedade de risco perceberia os riscos criados por e para ela. Os riscos, contudo, demandam uma reflexividade, de compreensão da interconexão dos riscos, da política, da atuação da sociedade, do mercado, do Estado e de todos os agentes envolvidos. Os riscos possuem um preço e um custo, sempre à procura de serem calculados. Uma vez que calculados, podem trazer a medida da dimensão e da necessidade ou não de serem publicizados e/ou enfrentados. Os riscos “são uma tentativa de tornar calculável o incalculável. Os acontecimentos que ainda não ocorreram tornam-se calculáveis (pelo menos economicamente) graças ao princípio da segurança” (BECK, 2012, p. 268).

Neste sentido, o tema do risco acaba por envolver a dimensão da magnitude e amplitude dos efeitos que podem ser causados. Um tanto óbvio perceber, neste ponto, uma conjuntura tanto política quanto econômica. Política pelo fato de ser uma oportunidade de ganhos representativos da atuação política e de percepção sobre a atuação em determinada

² Ver mais em BAPTISTA, 2013.

problemática. Por outro lado, há também uma oportunidade econômica, uma vez que muitos riscos somente são percebidos como dignos de intervenção, a partir de quando seus custos são superiores aos da não intervenção.

Os conflitos da sociedade de risco são encobertos pelos conflitos de distribuição dos “malefícios”. Os conflitos envolvem a responsabilidade distributiva e irrompem sobre o “modo de como os riscos que acompanham a produção dos bens [...] podem ser distribuídos, evitados, controlados e legitimados (BECK, 2012, p. 19)”.

Há riscos que experienciamos, entre eles os riscos ambientais, que são o resultado das decisões e atitudes baseadas nas oportunidades de ganhos econômicos fundados na ciência e na tecnologia, são riscos, portanto, provenientes da riqueza e do consumo associados ao desenvolvimento industrial e tecnológico” (SOARES, 2010, p. 77). Por outro lado, “a ciência favorece a percepção dos problemas ou riscos ambientais existentes” (SOARES, 2010, p. 78).

Os riscos não apenas pressupõem decisões, mas também liberam decisões, tanto individuais, como em um sentido fundamental. Os riscos “nos dizem o que não deve ser feito, mas não o que se deve evitar” (BECK, 2012, p. 23-24). A decisão envolve racionalidade. A sociedade de risco torna-se paralelamente, um tema e um problema para si, exigindo a autorreflexão no que se refere às bases da coesão social e o exame das convenções e dos fundamentos predominantes da “racionalidade” (2012, p. 23-24).

Na sociedade de risco, as ameaças se ampliam por todas as esferas da vida e por entre as pessoas. Todos os que estão sob ameaça são participantes e parte afetada, podendo parecer igualmente autorresponsáveis, uma vez que “não há mais a possibilidade de alguém não ser participante” (BECK, 2012, p. 26). Seria isso uma espécie de democratização dos efeitos dos riscos e dos mesmos em si? Ou seria isso uma plena socialização dos mesmos?

A sociedade de risco é tendenciosamente autocrítica; a questão do risco “divide as famílias, grupos profissionais de trabalhadores em todos os níveis e até os próprios indivíduos”. Beck situa que “em virtude de sua dinâmica independente e de seus sucessos, a sociedade industrial está escorregando para uma terra de ninguém, de ameaças sem garantia. A incerteza retorna e prolifera por toda a parte” (BECK, 2012, p. 28). Esta “terra de ninguém”, em que o risco é difundido e a responsabilidade é ampliada é a base para o que Beck situa como o retorno dos indivíduos à sociedade com a subpolítica.

Não há mais espaço para o *blameshifting*³, como situado na Ciência Política. Demanda-se agora a participação plena, tanto pública quanto política dos indivíduos. Aos agentes públicos não deve ser relegada a função política unicamente, no sentido de representatividade. O “atuar” político é imperativo ao pleno exercício da política, como mediadora dos conflitos, que possa compreender os riscos envolvidos, em um espaço de negociação amplo e público; e também participativo, que venha a servir de espaço para a pactuação.

Como situado por Soares, a partir de seu entendimento de Beck, os riscos da modernização têm evidenciado transformar as práticas políticas, “fazendo surgir na sociedade o que ele chama de subpolítica, ou política do cotidiano, diferenciada da política clássica, pelo fato de permitir que agentes externos ao sistema político tenham participação no planejamento social” (SOARES, 2010, p. 78).

OS RISCOS DOS RSU PARA A GESTÃO PÚBLICA

Cavalcante (2002, *apud* HISATUGO; MARCAL JUNIOR, 2007) aponta que no passado, os impactos ambientais oriundos da geração de lixo eram muito baixos, compostos, em sua maioria, de natureza orgânica, mais simples de decomposição e que os restos de alimentos não aproveitados eram aproveitados na alimentação de animais domésticos, contribuindo para a redução do volume dos resíduos sólidos.

A questão da geração de rejeitos cresce em relevância com a Revolução Industrial, que trouxe as tendências constituintes 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), assinalados pelo seu elevado grau de entropia (HISATUGO; MARCAL JUNIOR, 2007). As cidades, essencialmente, são desequilibradas, totalmente dependentes dos ecossistemas alheios, por importarem 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 preferências da gestão sustentável de resíduos sólidos abrangem ações voltadas à diminuição de resíduos nas fontes geradoras e a redução da disposição final no solo, a

³ Trata-se de desvinculação da “culpa” ou responsabilizar outrem por falhas.

maximização do reaproveitamento, da coleta seletiva e da reciclagem com inclusão sócioprodutiva de catadores e participação da sociedade, a compostagem e a recuperação de energia.

Entre os principais impactos socioambientais da gestão inadequada dos RSU 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. Paralelamente, o crescimento demográfico e o aumento da expectativa de vida da população, junto 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 colabora para essas mudanças altamente impactantes, já que pauta-se pelo conceito da obsolescência programada⁴ (de produtos, modas, conceitos etc.) e pela insustentabilidade dos padrões de consumo. 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.

Entretanto, Jacobi e Besen (2011) enfatizam que os países ricos geram mais resíduos e lixo, possuem maior capacidade de resolução da gestão (recursos econômicos, conscientização ecológica, tecnologia etc.), enquanto que as nações em desenvolvimento prestam cidades com urbanização acelerada, baixa capacidade financeira e administrativa para a gestão hábil, traduzidas na dificuldade em prover infraestrutura e serviços capitais como saneamento, a coleta e destinação adequada do lixo, assim como em assegurar segurança e controle da qualidade ambiental à 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

⁴ 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.

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).

Neste cenário de desordem urbana, a apreensão 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 principiados ao processo de coleta seletiva, por características dos resíduos, ou por capacidade técnica.

A questão do lixo, agora não mais denominado “lixo”, mas resíduo, tornou-se uma questão de ordem pública e de obrigação de intervenção estatal no Brasil, sendo alocado como item-base 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 tem valor social, econômico e ambiental sendo incluído nas Agendas Formais.

Essa mudança qualitativa (de lixo para resíduo) surge 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 probabilidades 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.

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 local⁵, a prefeitura decidiu por instalar o novo CTR no município vizinho em Seropédica (BAPTISTA, 2013).

As grandes cidades possuem 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 à implantação de CTRs ou Aterros Controlados; ao mesmo tempo em que, com o 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 juizes 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

⁵ 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.

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 (BAPTISTA, 2013).

Os lixões cruzaram a gestão pública dos RSU de várias 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 deveriam 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 virtual e a realidade há uma distância cruel que expõe a dinâmica do desamparo estrutural dos Municípios, Estados e da própria União. 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, outros fatores 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.

Por conta disso, não há como dissociar a gestão dos RSU do conceito de sociedade de risco e dos riscos a partir da obra de Ulrich Beck. A formulação da política de resíduos sólidos e as infrapolíticas no âmbito estadual e municipal surgem no contexto dos resíduos como problema público. A falta de espaço físico, no sentido literal, assim como as decorrências negativas em relação à saúde e à qualidade de vida intensificou os debates acerca da criação dessas políticas.

Mas há outro ponto de vista que podemos observar do lado dos riscos: no sentido de não aproveitamento das oportunidades. Como indicado, a problemática dos resíduos trouxe contrapartidas negativas, como a imperiosa necessidade de tratamento adequado. Mas, por

outro lado, também se percebeu uma proposta de negócio: o reaproveitamento de materiais. Algumas “consequências” positivas trazidas pela coleta seletiva recaem sobre a redução de custos com materiais, renovação de matéria-prima, energia, tempo de produção etc. São pontos que valem significativamente em termos de custos operacionais que, se uma determinada empresa não absorve como oportunidade estratégica competitiva, alguma outra empresa aproveitará. E isso é um risco. Não do ponto de vista da sociedade em termos de desestruturação e necessidade de intervenção sobre a realidade pública, como situado por Beck, mas a partir do ponto de vista mercadológico é um risco de sobrevivência na acirrada competição por redução de custos de diversas empresas.

Não obstante esse risco iminente houve as “oportunidades” financeiras e políticas envolvidas. Como situado, o aproveitamento dos resíduos traz contrapartidas significativas e o não aproveitamento é considerado como oportunidade não aproveitada.

As políticas ditas “sociais”, como são pensadas, primeiramente, as políticas de coleta seletiva, trazem, paralelamente, resquícios econômicos imbuídos. Políticas de coleta seletiva eram consideradas custosas e sem retornos. Convém citar que a partir do momento em que se percebeu um retorno econômico na coleta seletiva, tais políticas aumentaram em proporções.

Mas outra questão é fundamental: a responsabilidade. Com a política de coleta seletiva organizada a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tem um documento normativo que procura criar bases para normatização de papéis e atribuições por entre diversos atores de forma encadeada. Isso significa que se um não cumpre o seu papel, a atividade de outro ator fica prejudicada. Isso traz a vigilância de uns atores sobre os outros, para que a política se desenvolva corretamente.

A Coleta Seletiva é imanada em riscos, sejam eles negativos ou positivos. Traz custos e benefícios, assim como suscita interesses e conflitos. Obviamente, ela não é neutra em termos de concepção, planejamento, implantação, monitoramento e avaliação, uma vez que a percepção de “risco” varia conforme quem o percebe e da forma como o “problema” é, primeiramente, entendido enquanto tal e, em segundo, da forma como o mesmo é publicizado. E da forma como esse problema é percebido e publicizado, diversos atores se ajustam no sistema político a fim de fazerem valer suas demandas, sua capacidade de influência e minimizar conflitos de outros atores.

A COLETA SELETIVA NO RIO DE JANEIRO/RJ

No município do Rio de Janeiro, a requisição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), aparece com a sanção da Lei Municipal nº. 4.969/2008, que organiza 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.

Segundo a Coordenação de Resíduos Sólidos (CRS), da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (SEA), a política estadual, em harmonia com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, promulgada em 2010, busca obter, desde 2007, o objetivo de erradicar os lixões existentes em vários municípios. A proposta de ações de apoio a soluções intermunicipais vem da indigência de geração de locais adequados para o tratamento e destinação dos resíduos que sejam economicamente viáveis às prefeituras.

Foi organizado, 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.

As instituições responsáveis por sua implantação e execução são a SEA e o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), que têm o desafio de articular prefeituras para que se associem em consórcios intermunicipais, contornando contendas sociopolíticas em busca de resultados integradores na gestão de resíduos sólidos, e principalmente, da implantação da coleta seletiva solidária no Estado.

A prefeitura do Rio pretende desenvolver 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 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 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).

Em relação ao quantitativo de cooperativas que serão consentidas 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, que já está em implantação.

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 o aumento desta prática nos demais órgãos municipais. Os decretos, assim, garantiriam, institucionalmente, materiais às cooperativas e associações.

O sistema de coleta seletiva na cidade sofre pressão a partir da promulgação da PNRS, já 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 Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), que os deposita nos CTRs de Gericinó e Seropédica.

Quando aos materiais recicláveis, no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, estes, separados na fonte geradora, podem ser coletados em cinco 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 ARRANJO DAS COOPERATIVAS DE CATADORES NO RIO DE JANEIRO

As cooperativas se fortalecem e estreitam as relações entre si e com outros atores, via formação de redes solidárias e de participação. O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e a Federação das Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis (FEBRACOM) são atores muito citados por gestores de cooperativas. A FEBRACOM, por exemplo, atua fortemente entre as cooperativas, facilitando materiais, equipamentos e é a base da logística das cooperativas.

A FEBRACOM objetiva 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 implantação 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.

Em contato com gestores de cooperativas⁶, essa rede de auxílio e de fortalecimento institucional das cooperativas, é fundamental não só à sobrevivência das mesmas, mas também ao fortalecimento político frente atores públicos e privados.

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 caminhão. O caminhão [da FEBRACOM] é pra servir não sei quantas cooperativas (GESTOR DA COOPERATIVA B, 2013).

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).

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).

Há maior fortalecimento das redes entre cooperativas e cooperados; entre cooperativas e cooperativas; e entre cooperativas e demais instituições. Tem-se mudança na mentalidade individual para a coletiva, fortalecendo a comunhão, a mobilização política, o questionamento frente ao Estado e à própria organização das cooperativas em si. As redes são vitais à sobrevivência das cooperativas. Um exemplo é o que a FEBRACOM vem fazendo ao estruturar as cooperativas, ao manter logística e doação de equipamentos para a produção e sendo um espaço de articulação das cooperativas.

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 (GESTOR DA COOPERATIVA B).

Há nas cooperativas 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

⁶ As entrevistas completas podem ser vistas em BAPTISTA, 2013.

convergência de interesses e a necessidade de engajamento político frente a outros atores da arena. Muitos cooperados vão às assembleias, participam e mantêm 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).

[...] 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).

O Programa Coleta Seletiva Solidária nasceu da gestão dos RSU ter se tornado uma questão de risco à sociedade, mas também pela demanda da sociedade em termos de organização do espaço, e reivindicação pela participação na gestão da cidade, vendo a coleta de resíduos como possibilidade de cooperativas assumirem um papel importante na reconfiguração do espaço e negociação política do setor.

Por outro lado, quando a situação é de risco, como situado por Beck, os mecanismos de participação no espaço político e na tomada de decisão podem ser prejudicados. Não há alternativa a não ser a organização de uma Subpolítica, ou seja, um espaço paralelo ao campo entendido como “oficial” da negociação política. O movimento surge de baixo para cima, exigindo o esforço de publicização do problema público, das possibilidades de solução, mas notadamente, a de reorganização do espaço de negociação para que seja público, aberto e possível de contestação.

Tais questões de reorganização “por baixo” e “por fora” dos espaços “oficiais” são movimentos em que os atores visíveis e invisíveis ao sistema (notadamente as cooperativas de catadores) se organizam a fim de fazer valer suas demandas frente ao sistema político que, muitas vezes, não dispõe de canais públicos e abertos ao diálogo e exposição de interesses desses atores. Ou melhor, até dispõem de canais institucionalizados, mas que não possuem eficácia ou não são plenamente utilizados pelos atores, a exemplo das cooperativas de catadores.

OS RISCOS E A SUBPOLÍTICA: À GUIA DE (IN)CONCLUSÕES

Como situado, o aproveitamento dos resíduos traz contrapartidas significativas e o não aproveitamento é considerado como oportunidade não aproveitada. Aqui, o contexto capitalista induz à nova percepção dos resíduos como um negócio a ser explorado.

E neste novo negócio, surgem atores que reorganizaram a coleta seletiva em termos de concepção, planejamento e implantação das políticas públicas: trata-se dos catadores de materiais recicláveis associados em organizações. É um movimento que se dá sob a forma de subpolítica, via meios alternativos às formalidades intrínsecas do sistema político. Ao mesmo tempo, as cooperativas “moldam” a sociedade, atingindo o sistema político de “baixo para cima”.

Quando aponto que as cooperativas “moldam” a sociedade, não entendo isso de forma pretensiosa ou, em outra perspectiva, como utópica. Entendo que as cooperativas formam uma espécie de “trabalho de base”. Como muitas delas estão situadas em localidades periféricas (e, porque não dizer propriamente, muitas delas se situam em localidades mais pobres e em áreas de risco) são capazes de exercer uma interferência na vida cotidiana mais “presente” e mais intensa. As cooperativas fazem campanhas e atuam fortemente para que a coleta seletiva seja percebida como prática comum diária dos moradores do bairro em que se situam. Não obstante, seus líderes/representantes possuem uma liderança carismática, tanto no que toca aos cooperados, quanto às pessoas que moram na localidade.

Mas há de se ter em mente que este processo de construção social da importância da coleta seletiva se dá via duas formas: a forma “política” e a forma “social”.

Pela forma política entendo a forma “política”, ou seja, via os meios formais de representação de demandas, interesses e conflitos, publicizados ou não, dentro no sistema político e das instituições que permitam tal representação. Aqui se encontra notadamente as relações com o Estado, principalmente a Prefeitura e o Estado do Rio de Janeiro, as Secretarias Municipal e Estadual do Meio Ambiente, o Ministério Público e as Universidades Públicas. Para a institucionalização da coleta seletiva, é inevitável que as cooperativas procedam à uma organização (o que já ocorre via FEBRACOM e MNCR) para que aumentem sua influência na correlação de forças com outros atores, públicos e privados, que atravessam o sistema político, dito “formal”, assim como as negociações, que, fatalmente, acabam por impactar no desenho da política pública e sobre o trabalho das cooperativas e mecanismos de desenvolvimento do mesmo.

Pela forma “social” entendo a forma “subpolítica”, ou seja, que acontece por fora dos espaços formais de representação de demandas, interesses e conflitos, publicizados ou não, dentro no sistema político e das instituições que permitam tal representação. No contexto “social” ocorrem as relações e interações entre atores do local em que acontece os conflitos, interesses, demandas e representações da coleta seletiva. Muitas das vezes não se percebem os atores que exercem forte capacidade de influência, por os mesmos estarem invisíveis ao sistema político.

É pela forma da subpolítica que acontece o “trabalho de base”. Como muitos atores com força e influência superiores às cooperativas atuam em conjunto com o aparelho estatal, a alternativa encontrada pelas cooperativas do sentido não de equilibrar a correlação de forças, mas de influenciar horizontalmente no âmbito da conscientização e da importância do trabalho dos catadores, mas, sobretudo, se utilizarem do próprio fator de risco iminente em que um processo de gestão de resíduos que não considere os catadores estará fadado ao fracasso.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Vinicius 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.
- BECK, Ulrich. **A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva**. In: Giddens, Anthony. Beck, Ulrich., e Lash, Scott. *Modernização Reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 2012, 330p.
- BRAGA, Benedito et al. **Introdução à engenharia ambiental: o desafio do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005, 318p.
- BRASIL. **Lei nº. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 02 dez. 2010.
- 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;
- 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>. Acesso em: 17 jul. 2011.
- KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, 600p.

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>. Acesso em: 17 jul. 2011.

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 (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.

SOARES, CRISTIANE LEAL R. Riscos modernos, políticas reflexivas. A experiência da política sócioambiental, Acordo Verde, do município de João Pessoa/PB. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 15, mar., 2010, p. 73-88. Disponível em:

<<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n15/5%20artigo%20cristiane.pdf>> Acesso em 15 de jan. 2014.

UZUNIAM, Armênio; BIRNER, Ernesto. **Biologia**. 2. ed. São Paulo: Harbra, 2004. Vol. Único.