



## Os modelos de gestão de resíduos sólidos e a educação ambiental

Cristiano Benites Oliveira\*

### Introdução

A educação ambiental é a garantia para o funcionamento e o êxito de um dos pilares fundamentais da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): a gestão integrada de resíduos sólidos. Isso porque essa inovadora forma de gestão encontra-se inscrita enquanto objeto, definição, princípio e objetivo da vigência legal e institucional da PNRS (Lei N°. 12.305/2010). Contudo a sua implementação encontra-se em disputa por modelos tradicionais de gestão que ainda permanecem firmemente incrustados nas instituições. Os modelos aqui referidos são dois: o modelo estatista de gestão, centralizador de poder, e em segundo, o modelo privatista de gestão, acumulador de riquezas. Por se centrarem em aspectos políticos e econômicos respectivamente, tais modelos desconsideram as demais dimensões ambientais, sociais e culturais da gestão integrada de resíduos e do paradigma da sustentabilidade, de cuja perspectiva integrada de gestão é mandatária. Cabe à educação ambiental, enquanto uma ação política e pública, contribuir de forma decisiva para que seja implementada esta nova forma de gestão, da qual depende a própria implementação da PNRS em diversos níveis, tanto sociais quanto institucionais.

Para elucidar a relação que a educação ambiental possui com o modelo de gestão integrada de resíduos é preciso verificar os principais aspectos do desenvolvimento histórico dos modelos de gestão estatista, privatista e integrada no Brasil. Sendo este o objetivo deste artigo.

---

□ Mestre em Ciências Sociais pela PUCRS e doutorando em Ciências Sociais pela Unisinos.

## O modelo de gestão estatista

Para fundamentar a construção do modelo estatista de gestão o que era então chamado de “lixo” passou primeiramente a ser pontuado como um problema de saúde pública, para depois ser considerado um problema ecológico ou um passivo ambiental que precisavam ser solucionados pelo poder público.

O modelo estatista serviu historicamente para estruturar relações burocráticas de poder com o objetivo controlar os resíduos sólidos, a cadeia de serviços que envolvem seu destino final e, colateralmente, as pessoas que produzem seu sustento a partir da catação. Serviu também para ampliar e consolidar esse serviço para posteriormente entregá-lo à iniciativa privada.

No modelo estatista quem toma as decisões e executa o serviço de limpeza urbana é a prefeitura. Nele, o sistema de coleta seletiva é institucionalizado, o que pode vir acompanhado de medidas que proíbam e criminalizem a atividade de catação. O lugar definido para os catadores nesse modelo geralmente os limita a condição de “triadores” de materiais recicláveis. Não executam a coleta porta-a-porta, mas realizam a triagem do material proveniente desse serviço em galpões cedidos ou alugados pelo poder público. Os catadores que se adequam ao trabalho segundo o formato pré-determinado por gestores da prefeitura são incluídos, enquanto aqueles que optarem por permanecer nas ruas são coibidos.

A remuneração dos catadores é proveniente da venda do material reciclável. Os grupos podem contar com algum convênio para cobrir os custos de manutenção do espaço, que geralmente é bastante modesto e não permite melhoria da infraestrutura de trabalho.

Em municípios em que o resíduo é repartido entre diversas cooperativas e associações, a distribuição pode funcionar como mecanismo de controle. Os grupos mais reivindicativos e que se mostram questionadores do modelo são boicotados: recebem o pior material ou têm seu fornecimento interrompido. Já aqueles mais aderentes às regras impostas são premiados com o resíduo proveniente de regiões nobres da cidade.

Além do conflito entre os grupos reconhecidos pelo sistema, esse modelo também alimenta a disputa com os catadores de fora, uma vez que cria uma cisão entre coleta formal e informal. Dessa forma, segundo a alegação dos gestores, os culpados pela qualidade ruim do material destinado aos galpões seriam os catadores informais, que estariam “desviando” o material do sistema oficial de coleta. Outra alegação comum é a falta de consciência da população, que não separaria o material corretamente tampouco respeitaria os dias de coleta seletiva. É possível constatar, portanto, o fomento de conflitualidades aparentes como um dos pilares de sustentação desse sistema de coleta.

Nesse modelo, a participação dos catadores e da comunidade é limitada. Do sujeito catador é tirada a possibilidade de atuar como agente de conscientização ambiental da população. As cooperativas, associações, organizações ambientalistas podem ser consultadas, participar de algumas etapas, mas não possuem poder para influenciar o seu desenho. Observa-se assim a dissociação dos aspectos sociais, culturais e ambientais. Esse processo se constitui em obstáculo para a efetivação de um modelo de gestão integrada de resíduos, é parte de um fenômeno de controle social próprio da dinâmica dos Estados modernos, chamado de tendência à burocratização da divisão do trabalho que segundo Max Weber funda-se na ‘separação’ do trabalhador em relação aos meios materiais de produção, da destruição, da administração, da pesquisa acadêmica e das finanças em geral, o que constitui a base comum do Estado moderno na sua esfera política, cultural e militar, e a economia privada capitalista (GIDDENS, 1998, p. 36; 37).

Este modelo preparou o terreno para outro modelo em que a iniciativa privada assume o controle dos serviços de coleta de maneira especializada, afastando ainda mais a possibilidade dos catadores se tornarem os gestores de seus processos de trabalho em um modelo de gestão integrada de resíduos.

### **O modelo de gestão privatista**

No modelo de gestão privatista o serviço de limpeza urbana é transformado em mercadoria. Trata-se de uma mercadoria em que “produção e consumo são simultâneos”, ou seja, ao mesmo tempo em que o serviço de

limpeza urbana é realizado, os usuários se beneficiam dele. O que qualifica esse trabalho como mercadoria é o fato dele não ser ofertado diretamente ao usuário, mas por intermédio de uma empresa capitalista. Nesse modelo, a atividade de garis, motoristas e outros empregados da empresa assume o formato de trabalho que produz lucro para o capital. A lucratividade do serviço passa a ser o seu objetivo principal, submetendo as escolhas tecnológicas, as decisões que afetam o meio ambiente e as condições de trabalho a esse imperativo.

Nesse modelo a prefeitura, enquanto titular pela prestação de serviços, contrata uma empresa privada para prestação integral do serviço de limpeza urbana ou de partes dele. Em geral, observa-se dificuldade de fiscalização da execução do serviço pelo órgão público (MARQUES, 2005). Embora essa seja sua incumbência legal, frequentemente esse órgão está desprovido das ferramentas técnicas e de pessoal qualificado. São raras as prefeituras que possuem sistemas de informação virtuais, rastreamento dos caminhões, etc. Alguns depoimentos dão conta de que, ao contrário do que seria desejável, no contexto atual, muitas prefeituras estão se desfazendo de seu corpo técnico, que já era bastante restrito. A tendência ao desmonte das áreas técnicas do Estado também foi observada em nível internacional com o avanço da terceirização (GANDY, 1994, p.11). Por isso, o papel das empresas passou a ser muito mais abrangente do que a simples prestação de um serviço público. Elas têm grande influência na definição sobre como ele será prestado, decidem os preços e realizam manobras envolvendo inclusive greves de funcionários para que esses preços sejam praticados. Após analisar a evolução da limpeza urbana em São Paulo e a relação estabelecida em cada período entre o governo municipal e as empresas prestadoras do serviço, pode-se concluir que:

... o padrão dos investimentos públicos no setor revela que estes nem sempre estão respondendo a demandas sociais, mas sim das próprias empresas, que interessadas em aumentar seus lucros fazem uso de todo tipo de estratégia. Isso fica bastante evidente se analisarmos o modo como as empresas trabalhavam: ao menor sinal de que a Prefeitura abriria licitações colocando seus respectivos domínios em risco, ou quando a Prefeitura

atrasava pagamentos, ou propunha uma nova – e mais justa – planilha de custos, elas ameaçavam demitir funcionários, que por conta disso entravam em greve e prejudicavam toda a população paulistana. Ameaçar os funcionários com demissões constituía um dispositivo do qual as empresas fizeram uso constante, pois a mera ameaça de que os garis entrariam em greve inquietava os administradores municipais. Esta foi a maneira encontrada pelas empresas para pressionar a Prefeitura (MARQUES, 2005, p. 68).

Outra dimensão sobre a qual as empresas passam a possuir o domínio é o da técnica. À medida que o princípio que orienta os contratos é o do “quanto mais lixo, mais dinheiro” é notório que esse princípio também influencia as soluções técnicas para a gestão dos resíduos produzidas a partir da necessidade dessas empresas. O caminhão compactador, a coleta domiciliar mecanizada com containers, as esteiras de triagem, a triagem mecanizada e a incineração são soluções para lidar com um grande volume de resíduo ocupando um pequeno número de trabalhadores. São, portanto, intensivas em capital. Todas essas tecnologias estão orientadas para a coleta e destinação final dos resíduos. Dessa forma, pautada por uma dinâmica em que mais lixo significa mais dinheiro, a empresa privada implantou soluções técnicas contrárias à redução do resíduo e à reciclagem.

Embora não seja possível falar em privatização do serviço de limpeza urbana no caso brasileiro, pois a sua titularidade e responsabilidade continua sendo do poder público, que terceiriza parte de sua execução, é nítida a instauração de um sentido privatista que orienta a elaboração dos contratos. É esse sentido privatista que situa os programas de coleta seletiva na marginalidade dos sistemas de gestão dos resíduos.

Como a coleta seletiva e a reciclagem não são prioridade no modelo de gestão privatista, os catadores continuam invisibilizados ou limitados à condição de triadores, conforme descrito para o modelo de gestão anterior. Em vez do órgão público, a empresa privada passa a ser formalmente responsável pela coleta seletiva. Em muitos casos, a qualidade desse serviço é contestada pelos grupos de catadores, que recebem material reciclável contaminado com rejeitos e orgânico. Além disso, comumente o resíduo chega de forma compactada devido ao tipo de caminhão coletor utilizado pela empresa. Nesse

contexto, os conflitos na distribuição do resíduo entre os grupos, descritos para modelo estatista, podem se acirrar.

### **A PNRS e o modelo de gestão integrada**

A PNRS possui o potencial de reconfigurar as práticas de gestão à medida que introduz uma série de conceitos e obrigações a partir de uma visão abrangente da questão dos resíduos. Antes tratado como externalidade, o resíduo agora figura oficialmente como potencial insumo para as diversas cadeias produtivas. Enquanto nos modelos de gestão anteriores a essa legislação, a principal preocupação era com sua destinação, agora a abordagem do problema deve se iniciar pela não geração, passando pela redução, reaproveitamento, reciclagem, tratamento e, por último a destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010, Art. 9º.).

A gestão integrada, por sua vez, é definida como “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” (BRASIL, 2010). Esse enfoque sobre os resíduos demanda a reconfiguração dos modelos de gestão e das rotas tecnológicas até então utilizados.

Diferentemente da empresa privada em que a coleta seletiva atrapalhava sua dinâmica produtiva, para essas organizações a coleta seletiva consiste numa etapa fundamental de seu processo produtivo. Quanto melhor for realizado, mais favorável será o posterior processo de triagem, prensagem e, conseqüentemente, de reciclagem. Por isso, no desenho integrado, a campanha de divulgação do serviço, a educação ambiental e relação com a comunidade figuram como atividade central. Dessa forma, a gestão integrada dos resíduos sólidos tem potencial para unificar prestação de serviço público, política de inclusão social com a dimensão comunitária e ambiental.

### **Considerações finais**

O modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos enfrenta obstáculos oriundos dos modelos de gestão anteriores, que dificultam ou

impedem a coleta e a reciclagem. O que está em disputa são os interesses e o controle desse serviço público. Ambas as formas estatista e privatista reduzem a problemática dos resíduos a uma de suas dimensões, econômica e/ou política, não constituindo um enfoque integrado de gerenciamento dos mesmos, por abordar também de forma reducionista as demais dimensões sociais, ambientais e culturais. Cabe à educação ambiental, disseminada entre a sociedade e entre as próprias instituições titulares dos serviços que envolvem a gestão de resíduos, contribuir para a vigência deste novo paradigma de sustentabilidade vinculado aos processos e às relações que estruturam a gestão de resíduos sólidos.

### **Referências:**

BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos** [2010]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)> Acesso em: 03/06/2015.

GANDY, Matthew. **Recycling and the politics of urban waste**. London: Earthscan, 1994.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social**: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. Fundação Editora da UNESP. São Paulo, 1998.

MARQUES, Ana Maura Tomesani. **As políticas de limpeza urbana em São Paulo**. São Paulo, SP. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, Cristiano B. **A questão social da reciclagem**: um estudo sobre reflexividade, desigualdade e articulação de redes sociopolítica. Porto Alegre, RS. Dissertação de mestrado. PPGCS/PUCRS, 2010.

WIRTH, Ioli G.; OLIVEIRA, Cristiano B. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e os modelos de gestão**. Mimeo, 2014.