



POLÍTICA E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL E EM PORTUGAL EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca

E-mail: ffabiof@yahoo.com

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Departamento de Políticas Públicas
Brasil

FERREIRA, José Gomes

E-mail: jose.ferreira@outlook.com

Universidade de Lisboa/Instituto de Ciências Sociais
Portugal



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

RESUMO

A partir de meados da década de 1990, Brasil e Portugal deram os primeiros avanços na formulação de política pública para a gestão dos resíduos porém seguiram destinos diferentes. No caso português, o país implementou através da administração pública uma visão empresarial do setor. A pressão europeia, paralelamente ao próprio crescimento da geração dos resíduos, resultante do aumento da renda e mudanças nos hábitos de consumo dos portugueses, fizeram com que a gestão dos resíduos assumisse protagonismo público, político e cívico. O sucesso dessa políticas se deveu, em grande medida, aos esforços das campanhas e projetos de educação ambiental, que incentivaram a separação dos resíduos, no que foi igualmente fundamental a contribuição da mídia e dos movimentos sociais no debate e aprendizagem sobre o tema. No caso brasileiro, a tendência para a universalização da coleta tem sido uma marca importante, todavia, o gerenciamento, tratamento e destino final dos resíduos sólidos não possuem uma visão empresarial, planejada, e com recursos humanos e tecnológicos que permitam considerar que estamos perante um caso de sucesso das políticas públicas, repercutindo-se o insucesso na prestação dos serviços relativos à gestão dos resíduos. Enquanto Portugal aposta na reintrodução dos resíduos no ciclo das matérias primas e na promoção de iniciativas de zero resíduos; no Brasil ainda há problemas relacionados à coleta e destinação apropriada dos resíduos, que na maioria das cidades brasileiras possuem como destino final os lixões públicos e clandestinos. No Brasil, temos um setor cujo modo de funcionamento não tem ganho estímulo, apesar do reconhecimento social dos catadores e do aumento na quantidade de resíduos coletados. A proposta analisa como tem sido a evolução das políticas para os resíduos sólidos em Portugal e Brasil, dando ênfase aos fatores que possam favorecer e/ou dificultar a sua concretização. Daremos destaque às dimensões políticas e cívicas na questão dos resíduos nos dois países, destacando os aspectos que caracterizam as respectivas dinâmicas socioculturais, destacando, no caso português, quer a pressão da União Europeia na concretização das políticas, como o papel dos municípios neste processo e a contribuição da cidadania no sucesso das políticas de resíduos. Comparativamente, no caso brasileiro, destacamos essa fragilidade e a governança para os resíduos, paralelamente ao acentuar de modelo de gestão sem grande recurso a tecnologia, mas baseado na obtenção do lucro e no recurso a mão de obra pouco qualificada. Para o efeito



recorremos à análise das principais políticas em vigor nos dois países nos últimos 40 anos, de dados oficiais e da identificação e análise de pesquisas sobre o tema nos dois países.

Palavras chave: 3.

I. Introdução - A gestão dos resíduos em cidades brasileiras: Tendência ao tratamento final de resíduos em aterros sanitários e estratégias de separação de materiais recicláveis

No caso do Brasil, o elemento novo na proposta de gestão integrada de resíduos é a participação dos catadores em programas de coleta seletiva. À continuação se apresenta como ocorre a articulação entre as administrações públicas e os catadores na gestão dos resíduos.

A proposta analisa como tem sido a evolução das políticas para os resíduos sólidos em Portugal e Brasil, dando ênfase aos fatores que possam favorecer e/ou dificultar a sua concretização. Daremos destaque às dimensões políticas e cívicas na questão dos resíduos nos dois países, destacando os aspectos que caracterizam as respectivas dinâmicas socioculturais, destacando, no caso português, quer a pressão da União Europeia na concretização das políticas, como o papel dos municípios neste processo e a contribuição da cidadania no sucesso das políticas de resíduos. Comparativamente, no caso brasileiro, destacamos essa fragilidade e a governança para os resíduos, paralelamente ao acentuar de modelo de gestão sem grande recurso a tecnologia, mas baseado na obtenção do lucro e no recurso a mão de obra pouco qualificada. Para o efeito recorreremos à análise das principais políticas em vigor nos dois países nos últimos 40 anos, de dados oficiais e da identificação e análise de pesquisas sobre o tema nos dois países.

II. Marco teórico/conceitual **A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: rumo à modernização**

A atual constituição brasileira, promulgada em 1988, outorgou às Prefeituras a gestão dos resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 1988)¹. Desde então, as administrações municipais possuem autonomia para formular planos de gestão de resíduos e firmar contratos com empresas privadas e entidades sociais. Com o intuito de padronizar a gestão dos resíduos no Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), lei criada em 2010, faz as seguintes recomendações às prefeituras:

- Estender os serviços de gestão de resíduos a todo o país;
- Dar disposição final adequada aos resíduos;
- Erradicar os lixões públicos e clandestinos;
- Desenvolver as atividades socioeconômicas com catadores;
- Garantir a sustentabilidade através da modernização dos serviços;

A gestão dos resíduos no Brasil apresenta deficiência na prestação de todos os serviços do setor. Nas cidades menores e menos desenvolvidas economicamente a gestão ainda é do tipo tradicional, onde sobressaem os serviços de limpeza, coleta e transporte de resíduos ao destino final. O fato de se gerar baixa quantidade de resíduos faz que tais serviços sejam, em maior ou menor medida, eficientes nestas localidades, no entanto, o problema reside na formação de lixões a céu aberto e nenhum controle da destinação final dos resíduos. Em cidades mais pujantes economicamente e de maior contingente populacional, os serviços de resíduos apresentam deficiências estruturais geralmente relacionadas a demandas maiores que a capacidade de atendimento do serviço pelas municipalidades. A partir das PNRS as Prefeituras já formalizaram contratos de concessão com empreiteiras que, através de longos contratos, realizam o destino final adequado desses resíduos. Contudo, elevados custos de manutenção desses contratos tem sido um empecilho à eficiência desse modelo de gestão.

¹ Ver artigo 30, I, II e V.

Jacobi e Besen (2006) propõem a gestão integrada como forma de se mudar o atual panorama dos resíduos nas cidades brasileiras. Entretanto, os autores afirmam que a capacitação técnica e maior necessidade de recursos financeiros, demandados por essa modalidade de gestão, têm atrasado a mudança da gestão tradicional para a integrada. Apesar da deficiência do setor, manifestada na prestação dos serviços, as administrações municipais seguem manejando os resíduos de maneira tradicional, coletando e distanciando os resíduos da cidade.

Proposta semelhante é apresentada por Grimberg (2007b), na qual a autora afirma que uma gestão integrada de resíduos que pretende ser ambientalmente adequada, economicamente viável e socialmente inclusivo deve ser conduzida por entidades de catadores. Paralelamente, o Governo Federal deve desenvolver políticas de subsídio às Prefeituras visando a aquisição de equipamentos necessários à modernização dos serviços de resíduos.

Atualmente, o Governo Federal dispõe de linhas de financiamento destinadas à modernização da gestão dos resíduos. Tomando como exemplo os modelos de gestão das cidades de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, as municipalidades vêm introduzido associações e/ou cooperativas de catadores em seus programas de coleta seletiva. Ademais, estão privatizando os serviços de limpeza e transporte, além de optar pela construção de aterros sanitários para o tratamento final dos resíduos.

Portanto, as administrações públicas brasileiras estão situando a gestão de resíduos entre a separação de materiais recicláveis e o tratamento final em aterros sanitários. O discurso oficial da sustentabilidade ressalta que esse modelo de gestão responde às demandas socioeconômicas e ambientais dos agentes que participam do setor dos resíduos (Layrargues 2002). Porém, não se tem observado ações oficiais de gestão de resíduos em conformidade com o indicado na Agenda 21 global, que prioriza as estratégias baseadas na hierarquia dos 3 R's (reduzir, reutilizar e reciclar).

No que se refere ao tratamento final de resíduos, o Greenpeace (2008) mostrou que a disposição de resíduos em aterros sanitários também pode gerar contaminação ambiental:

Al descomponerse los residuos, se liberan líquidos lixiviados y gases que son altamente tóxicos que afectan a las napas de agua, aguas superficiales y el aire. Lo que representa un grave riesgo para las comunidades ubicadas en las cercanías de los rellenos sanitarios. Los rellenos sanitarios también son una fuente de proliferación de infecciones bacterianas, parásitos, plagas y vectores como roedores, moscas y mosquitos (p: 8)

O documento daquela entidade expõe que à contaminação ambiental se somam os impactos potencialmente nocivos para a saúde da população que reside em um raio de 5,0 km² dos aterros sanitários. Estas constatações, segundo Greenpeace, confirmam a necessidade de se elaborar estratégias de gestão de resíduos apoiados na minimização na geração dos resíduos, ou seja, que não haja aumento no volume de resíduos no ano seguinte em relação ao ano anterior. Também comprova a falta de eficiência desse modelo de tratamento final para os resíduos, o que reafirma a necessidade de seu uso como estratégia complementar no que tange ao destino final dos resíduos.

Contrariando os pressupostos da Agenda 21 global e estudos como os produzidos pelo Greenpeace, o governo brasileiro tem apoiado e financiado a construção de aterros sanitários no país. Podem-se citar duas explicações para a atual postura oficial: i) o uso político associado à erradicação dos lixões, já que o fechamento destes espaços implica em vantagens ambientais e benefícios sociais para os catadores, e, ii) a maior participação do setor privado na gestão dos resíduos.

Estudos diagnosticaram, historicamente, as precárias situações vividas pelos catadores de recicláveis em lixões das cidades brasileiras (Freitas, 2005; Figueiredo, 2004; Braga, 2002; Bursztyn *et al.*, 2000). Assim que a erradicação destes espaços, a construção de aterros sanitários e a inserção de catadores em programas oficiais de coleta seletiva implicam que a administração pública está cumprindo integralmente seu discurso de modernizar a gestão de resíduos, observando aos critérios socioeconômicos e ambientais da questão e, preconizados na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Outro motivo que explica a opção oficial pelo tratamento finalista de resíduos através dos aterros sanitários é a participação do setor privado na gestão de resíduos. Os contratos

firmados de longo prazo entre as administrações públicas e empresas privadas para gestão final de resíduos confirma o que foi indicado no informe produzido por Monteiro (*et. al.*, 2006), que no Brasil há uma forte pressão para que os serviços dos resíduos sejam privatizados, à semelhança de como está ocorrendo com os demais serviços do setor de saneamento do país, que conforme demonstrou Fernández (2005), encontra-se em franco processo de privatização desde meados dos anos 1990.

A separação de recicláveis é recomendada pela Agenda 21 global como componente do leque de ações a serem desenvolvidas visando o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos (Novais, 2000). Ademais, os informes e estudos sobre gestão de resíduos ressaltam os aspectos socioeconômicos da separação (Monteiro, *et. al.*, 2006; PriceMasalías e Castro Nureña, 2004; Braga, 2002). Contudo, se pensarmos numa gestão de caráter socioambiental torna-se incoerente a postura oficial de condicionar a gestão de resíduos à separação de materiais, sem antes haverem-se desenvolvidas as demais ações de tratamento de resíduos.

O estudo de Jacobi e Besen (2006), realizado em dez cidades da região metropolitana de São Paulo, mostra que os administradores públicos ressaltam a coleta seletiva como principal instrumento de gestão de resíduos. Entretanto, não foi citado no estudo qualquer menção por parte desses administradores no sentido de diminuir a geração de resíduos nas cidades analisadas.

Outro exemplo de incoerência entre o discurso da sustentabilidade difundida pelas municipalidades e as ações públicas ocorre na cidade de Curitiba, considerada modelo na gestão dos resíduos. Desde 1989 que a prefeitura mantém programas de coleta seletiva, os quais já obtiveram reconhecimento internacional. No entanto, Oliveira (2001) ressaltou que os programas oficiais possuem um bem estruturado plano de controle ambiental, porém a participação das comunidades depende da análise da variável econômica dos programas em atividade:

Aquilo que deveria ser condição *sine qua no* para a sobrevivência dos programas – a incorporação de novas comunidades – continua a ser objeto de estudo de viabilidade econômica, ainda que técnicos da Prefeitura declarem que dificilmente uma proposta de adesão seja negada em virtude do alcance político e social dos programas (p: 103).

Os estudos realizados por Braga (2007) em cidades do sudoeste do estado da Bahia, e na capital Salvador, ressaltam os programas oficiais de separação de resíduos como sendo um aspecto inovador da gestão municipal, por ordenar as ações do setor dos resíduos no sentido de apoiar as iniciativas de separação de materiais. Contrariamente ao que define a autora por gestão sustentável, não há referências à formulação de estratégias de diminuição na geração de resíduos, porém ao tratamento e controle destes:

Deve se pautar o debate sobre o papel de cada um desses agentes (o Governo em seus diferentes níveis de poder, os cidadãos e o setor privado) na tarefa de construirmos a qualidade ambiental tão desejada para as nossas cidades, concepção esta que tem no princípio de sustentabilidade dos recursos naturais o seu fundamento para a compreensão dessas novas redes urbanas (p. 11).

Tanto os relatórios oficiais produzidos pelo governo brasileiro através do seu Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) quanto os documentos oficiais de entidades como a Associação Brasileira de Empresas de Coleta de Resíduos (ABRELPE) demonstram a tendência nacional à privatização dos serviços do setor de resíduos sólidos no país. Dos gastos públicos com gestão de resíduos, aproximadamente 70% se destinam a transporte e tratamento final, e o restante para limpeza e coleta. Assim, a intenção do setor privado é a de executar os serviços que necessitam de maior investimento de capital, deixando os serviços de limpeza e coleta de recicláveis para as entidades de catadores.

Reflexo de uma política nacional que recomenda a inclusão socioprodutiva de catadores porém sem dar as garantias necessária à sua inclusão, o catador é mal incluído economicamente e excluído socialmente (Figueiredo e Silveira 2016). Como demonstraram Bursztyn e Araújo (1997), as administrações municipais que tentam solucionar a problemática dos catadores estão condenadas a sofrer um efeito paradoxo. Ou seja, o êxito de seus programas de inserção social será seu ponto de inflexão dado que as Prefeituras das cidades vizinhas vão *exportar* seus excluídos às demais cidades. O fluxo migratório se dará até que se esgotem na cidade receptora as perspectivas de melhoras para os sujeitos emigrantes. Já sob a chancela da PNRS, Silveira e Figueiredo (2013) comprovaram tal fenômeno em Natal/RN já que a inserção de catadores na coleta seletiva foi deficiente devido a falta de condições de

pagamento por parte da Prefeitura pelos serviços ambientais realizado por esses sujeitos, conforme recomenda a PNRS.

Os catadores atuam como trabalhadores subcontratados da indústria de reciclagem, porém sem vinculação formal com as recicladoras. Tratando sobre a reciclagem de latas de alumínio no Brasil, Layrargues (2002) constatou que a indústria paga pelas latas coletadas pelos catadores o preço mínimo. Para o autor, enquanto os catadores operam em uma situação de mercado caracterizada como concorrência perfeita, o que implica em não poder determinar os preços praticados no mercado, a Rexam (2007), única empresa provedora de latas de alumínio para o mercado de bebidas do país, tem um extraordinário poder de transação, por atuar em uma estrutura de mercado onde é o único comprador, o que se configura em um mercado de monopólio².

Desse modo, o discurso da eficiência do trabalho dos catadores que faz estes sujeitos serem requeridos pelas administrações públicas para participar de seus programas de gestão de resíduos é falso. Da maneira como os catadores vêm participando dos programas de coleta seletiva, em alguns casos a inclusão social se resume a estratégias empresariais de aumento da mais-valia da indústria de reciclagem devido as condições desfavoráveis dos catadores. Em outros casos, a participação dos catadores serve para encobrir a distribuição do financiamento público na execução dos serviços de resíduos pela iniciativa privada. Ainda, como ferramenta de promoção política oficial.

Em estudo realizado na cidade de Curitiba, Dias (2002) constatou que a implantação do programa oficial de coleta seletiva foi realizada à revelia dos catadores que atuam na cidade. Tal fato implicou num choque entre a administração pública local e os catadores, haja vista que, segundo o autor, a política pública tem um claro interesse de usar a imagem da participação dos catadores com fins de promoção política. No entanto, a forma como foi planejada a modalidade da coleta seletiva, os catadores estão cada vez mais saindo do

² O monopólio é uma estrutura de mercado onde existem vários fornecedores de matérias primas que atuam em concorrência perfeita e um comprador, que age como monopolista no mercado da compra das matérias primas. Ver Ferguson, 1982, p. 470.



processo participativo da gestão municipal. Os catadores são requeridos pelas administrações públicas, que encontram na pretensa inclusão social um meio de fazer propaganda oficial. Ainda, uma peça de encaixe do modelo de controle integrado de resíduos, que as municipalidades vêm tentando desenvolver através de contratos firmados com as empresas prestadoras de serviço dos resíduos. Portanto, os catadores são necessários pois justificam as ações oficiais no âmbito da gestão dos resíduos.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología



IV. Análise e discussão de dados

V.Conclusões

No entanto, contraditoriamente ao apresentado nos discursos e nas políticas públicas, verifica-se a primazia do modelo de controle integrado de resíduos, fundamentado no tratamento final destes através de aterros controlados e sanitários e na reciclagem dos materiais que possuem valor econômico para a indústria, o que favorece a reprodução do capital das empresas privadas que administram os resíduos e as indústrias de reciclagem.

PARA AS CONCLUSOES

VI. Bibliografia

BARBIERI, César. Educação pelo esporte. Algumas considerações para a realização dos jogos do Esporte Educacional. **Movimento** (ESEF/UFRGS), v. 5, n. 11, 2007.

BERTULINO Jose de Souza. *O Herói não foi convidado: JERN's, Educação Física e Imaginário*. In **Imaginário: fronteiras, desafios e múltiplos olhares** / organizador, Bertulino Jose de Souza. –Natal: IFRN Editora, 2009.124 p. : il. color. Disponível em

BRACH, Valter. **Sociologia crítica do Esporte: Uma introdução**/ Valter Bracht 3.ed. — Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. — 136 p. — (Coleção educação física).

CAVALCANTI, Kátia Brandão. **Esporte Para Todos – Um discurso Ideológico**. São Paulo: IBRASA. 1984.

GASPAR , Luis Carlos De Jesus; PICH , Santiago e VAZ , Alexandre Fernandez. **POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE ESCOLAR E EDUCAÇÃO FÍSICA ESCOLAR: entre a inclusão social e a busca por talentos esportivos, tendo como pano de fundo o Programa Estadual Esporte Escolar de Santa Catarina**. Motrivivência Ano XVI Nº 23, P. 103-116 Dez. /2004.

KUNZ, E. **Transformação didático-pedagógica do esporte**. 6ª ed. Ijuí: Unijuí, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

Métodos de pesquisa. [organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

PINTO, Augusto Sadalla. **Esporte educacional: uma possibilidade de restauração do esporte**. R. Min. Educ. Fís., Viçosa, v. 17, n. 2, p. 115-122, 2009.

SANTOS, Rayane Teixeira de Lira. **O Esporte no Rio Grande do Norte e a Gestão Estadual Desportiva**. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/monografias.js> Acesso em: 26/08/2017



SILVA , Rayanne Medeiros da. e ARAÚJO, Allysson Carvalho de. Um olhar sobre os jogos escolares do Rio Grande do Norte: recortes da história da capoeira no estado. **Conexões: Educ. Fís., Esporte e Saúde**, Campinas: SP, v. 15, n. 2, p. 129-141, abr./jun. 2017. ISSN: 1980-9030

TORQUATO, Rogério. **JERN's**. Disponível: <https://rtblau.wordpress.com/JERN's/> Acesso em: 17/08/17.

TUBINO, Manoel José Gomes. **Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação** / Manoel Tubino. -- Maringá: Eduem, 2010. 163 p.