

Fragmentos de um desamparo estrutural:

**a coleta seletiva no Rio de Janeiro na visão de
gestores de cooperativas de catadores**

Vinícius Ferreira Baptista

Fragmentos de um desamparo estrutural:

**a coleta seletiva no Rio de Janeiro na visão de
gestores de cooperativas de catadores**

Rio de Janeiro
2014

Fragmentos de um desamparo estrutural:

**a coleta seletiva no Rio de Janeiro na visão de
gestores de cooperativas de catadores**

Copyright © 2014, Vinícius Ferreira Baptista

1ª Edição para o Brasil. Não pode circular em outros países.

Direitos reservados

Capa, layout e diagramação:

Luiz Cláudio Furtado

Impressão e Acabamento:

Control C – Impressos sob Demanda

Rua Imperatriz Leopoldina, 8/1110 Centro – 20060-030 – Rio de Janeiro

Tel. 21 2236-0844 • atendimento@podeditora.com.br

www.podeditora.com.br

Nenhuma parte desta publicação pode ser utilizada ou reproduzida em qualquer meio ou forma, seja mecânico, fotocópia, gravação, nem apropriada ou estocada em banco de dados sem a expressa autorização do autor.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Pod.2014

Baptista, Vinícius Ferreira Baptista

Fragmentos de um desamparo estrutural: a coleta seletiva no Rio de Janeiro na visão de gestores de cooperativas de catadores/ Vinícius Ferreira Baptista. - 1. ed. - Rio de Janeiro ;, 2014.

108p.: il. 26cm

Inclui bibliografia

1. Resíduos sólidos - Aspectos sociais. 2. Gestão cooperativa. 3. Políticas nacionais. I. Vinícius Ferreira Baptista.

24.06.14

03.07.14

Sumário

Agradecimentos	7
Introdução	9
1. A agenda dos resíduos sólidos no Brasil	13
2. Resíduos sólidos: bases conceituais	18
3. a política nacional de resíduos sólidos – pnrs	21
4. A geração de resíduos: dados gerais	24
5. Dados sobre a coleta seletiva no Brasil e no Rio de Janeiro	30
6. A coleta seletiva no Rio de Janeiro/RJ e legislação aplicada	40
7. A política das políticas dos resíduos: escolha e/ou necessidade?	50
8. A coleta seletiva na visão dos gestores de cooperativas de catadores de materiais recicláveis	56
9. Considerações Finais	102
10. Referências Bibliográficas	107

Agradecimentos

O presente livro se trata de uma versão reduzida da minha dissertação de Mestrado defendida em julho de 2013 no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH/UERJ). Como todo estudo, ele não foi desenvolvido sozinho; contei com a valiosa ajuda de diversas pessoas, as quais, se não me falhar a memória, procurei agradecer neste espaço. Cito agora aqueles de que me lembro. Se me esqueci de alguém, desculpe, mas me lembre, pois certamente você foi influente e merecia estar aqui.

Primeiramente agradeço aos gestores das cooperativas pesquisadas. Suas vozes, sentimentos e visões de mundo estão devidamente registrados neste trabalho, ainda que anonimamente. Muito obrigado por me disporem de seu tempo, cordialidade, educação e experiência de vida. Foi uma honra entrevistá-los e partilhar de suas companhias.

Agradeço à 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.

Preciso agradecer aos professores da UERJ: Vanda Maria Ribeiro Costa (FSS/UERJ), Elmo Rodrigues (FEN/UERJ) e Ubirajara Mattos (FEN/UERJ). Suas críticas à este trabalho, ainda no processo de construção da dissertação, permitiram um refinamento da pesquisa e a reorganização das minhas ideias sobre o tema.

Não posso jamais esquecer das professoras que compuseram a minha banca de defesa do Mestrado, professoras Eveline Algebaile (FFP/UERJ) e Heloisa Helena Borges (CCET/Unirio). Agradeço imensamente pelas críticas e sugestões dadas, assim como pelo aceite ao convite à banca. Espero, em algum dia, chegar ao nível de competência profissional e de inspiração pessoal que vocês me trazem.

Um “imenso” muito obrigado à Antonio Carlos Ritto (IME/UERJ), meu orientador durante o Mestrado e agora no Doutorado. Obrigado por me salvar da minha crise de referencial teórico quando eu queria mudar toda a concepção do projeto, pois me disseram que uma pesquisa não pode estudar tudo ou a todos. Obrigado pela firme orientação e estímulo a me tornar uma pessoa e profissional melhor e também pelo incentivo por publicar este livro.

Agradeço também à UERJ, onde pude desfrutar de um ambiente estimulante tanto profissional quanto intelectual; especialmente ao PPFH/UERJ (funcionários, alunos e docentes) pelo ambiente acolhedor.

Por fim, mas não menos importante; agradeço ao apoio da minha família na conclusão de mais uma etapa. Espero que venham muitas outras tantas desafiantes e que possa contar novamente com o apoio de vocês. Agradeço também aos demais amigos que encontrei e ainda encontrarei durante a minha jornada e que, a partir de cada um, carregou comigo um aprendizado.

Introdução

O presente livro se trata de versão condensada da dissertação de Mestrado intitulada “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”, defendida em 2013 no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro PPFH/UERJ.

O tema central deste estudo 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. Analisamos desta forma, as perspectivas e limites das políticas públicas voltadas à coleta seletiva no que toca às cooperativas de catadores e sua eficácia socioeconômica, apontando oportunidades, dificuldades e possibilidades de mudanças.

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 (papeis, 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, quando não clandestinos.

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 Urbanos (RSU), 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.

Tem-se percebido que o maior volume de RSU é um dos maiores problemas nas sociedades contemporâneas, representando grande impacto ambiental, socioe-

conômico 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 recicláveis¹, 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 livro 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.

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, no que toca alguns fundamentos básicos para o entendimento do tema. Para identificar as principais políticas públicas voltadas à gestão dos resíduos sólidos e à coleta seletiva recorremos à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/2010), e a demais documentos normativos e programas públicos. 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. 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 afetados pelas políticas acerca das mudanças ocorridas no trabalho das cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Para este entendimento, realizou-se pesquisa de campo subsidiadas por abordagens quantitativa e qualitativa, com o apoio de entrevistas e questionários junto aos gestores de cooperativas de materiais recicláveis contextualizando seus posicionamentos sobre os

¹ Não queremos reduzir esta questão a um mero determinismo econômico nem a um reducionismo da mesma, situando 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.

Fragmentos de um desamparo estrutural

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 observado na pesquisa de campo na visão dos gestores.

No Capítulo I tem início uma breve apresentação da Agenda dos Resíduos Sólidos no Brasil. Não pretendemos esgotar o assunto, pelo fato de existir bibliografia pertinente ao tema (JARDIM; YOSHIDA; MACHADO-FILHO, 2012), mas apresentar sumariamente pontos cruciais da Agenda.

O Capítulo II traz uma síntese acerca dos conceitos relativos aos Resíduos Sólidos, notadamente demarcados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e por especialistas no tema (BRAGA *et AL*, 2005; UZUNIAM; BIRNER, 2004).

Nos Capítulos III, IV, V e VI é realizada uma análise sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. São considerados seus aspectos legais e de conteúdo. Paralelamente, são apresentados os principais conceitos sobre a Coleta Seletiva, os instrumentos e normatizações legais, 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).

Os Capítulos VII e VIII trazem a análise e discussão, além da 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 é 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. A agenda dos resíduos sólidos no Brasil

No Brasil, a geração de resíduos sólidos urbanos (RSU) foi identificada como problema público² durante a década de 1980 (BAPTISTA, 2013). 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 Formal³ 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 Basileia⁴. Os resíduos, de um modo restrito, passaram a ser considerados *issue* e agora faziam parte de acordos internacio-

² 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.

³ 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. A Agenda Política envolve problemas ou temas que a comunidade política 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. O presente trabalho, quando se referir à Agenda, entenda-se Agenda Formal, salvo quando explicitamente mencionado o tipo de Agenda.

⁴ Aqui, para o entendimento do cenário, é fundamental observar as rodadas de negociação da Convenção, assim como alguns acidentes ambientais, a questão da importação de resíduos sólidos e a exportação clandestina dos mesmos. Ver mais em BAPTISTA, 2013.”

nais. 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 vantagens⁵. Era dada pouca atenção, tinha pouca resolubilidade e nenhum senso de responsabilidade pública. Os RSU à época de Basileia, eram um estado de coisas, ou seja, uma situação que se arrasta por um tempo longo, chegando a mobilizar as autoridades governamentais, mas que não se constitui em item da agenda governamental, perfazendo a não-decisão.

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 maior 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 resíduos⁶. Datam de 1991, as primeiras formulações de alternativas, entre elas o PL 203/1991. 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.

⁵ 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. 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.

⁶ A entrada e saída de problemas na agenda são recorrentes. A entrada de um problema na Agenda depende da intersubjetividade dos atores. Alguns problemas podem passar despercebidos, outros não merecerem atenção; outros com os 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.

Fragmentos de um desamparo estrutural

Em 2001, a questão dos resíduos sólidos retorna à fase de formulação da agenda em paralelo com a formulação de alternativas⁷. 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 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, 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 Ministério do Meio Ambiente (MMA) promove grupos de discussões e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) procura formular nova proposta de projeto de lei, uma vez que a proposição Conama 259 estava defasada. O modelo 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. Com tal abertura, outros atores políticos, a exemplo do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (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 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.

Em 2010, após aprovação no Senado e na Câmara dos Deputados e posteriormente sancionada pelo presidente Lula, a PNRS entrou na fase de execução, 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-*

⁷ 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.

up)⁸. O primeiro caso se reflete por meio do Decreto n.º 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 urbanos⁹. 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 sistema¹⁰, 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 n.º 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.

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 catadores de materiais associados em cooperativas serão explorados? – quais as medidas legais a fim de evitar tal possibilidade?; 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?

Visualizamos 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

⁸ 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). 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” (SECCHI, 2010, p. 47-48). 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.

⁹ 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 n.º. 40.645/2007 e o Município do Rio de Janeiro aplica o Decreto n.º. 30.624/2009.

¹⁰ Tais gargalos serão abordados nos capítulos seguintes.

Fragmentos de um desamparo estrutural

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.