

Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado.

Jacques Demajorovic

Doutor em Educação pela USP coordenador do curso de Bacharel em Gestão Ambiental da Faculdade Senac de Educação Ambiental

Gina Rizpah Besen

Mestranda pela Faculdade de Saúde Pública da USP

Alexandre Arico Rathsam

Graduando do curso de Tecnologia em Gestão Ambiental pela Faculdade Senac de Educação Ambiental

Resumo

Os programas de gestão compartilhada de resíduos sólidos enfrentam hoje alguns desafios que dificilmente poderiam ser previstos há alguns anos. Estas iniciativas de parcerias entre governos municipais e cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis, concebidas visando a eficiência dos programas de coleta seletiva de lixo e a valorização do trabalho realizado por grupos organizados de catadores, defrontam-se com uma redução significativa na quantidade e na qualidade de resíduos coletados. A principal causa deste cenário é a ampliação do número de catadores autônomos, de organizações da sociedade civil e de empresas privadas interessados na coleta e comercialização deste material. Embora o aumento de interesse pelos resíduos recicláveis se apresente como positivo face à lógica do mercado, esta nova realidade ameaça a sustentabilidade dos projetos de gestão compartilhada que dependem de um fluxo constante de resíduos para as centrais de triagem. Este artigo analisa os principais alcances e limites dos programas de gestão compartilhada, destacando o Programa de Coleta Seletiva Solidária em implementação no município de São Paulo.

Introdução

O reconhecimento do valor econômico agregado dos resíduos sólidos, a ampliação do mercado de reciclagem e o aumento do desemprego a partir da década de 1990 alteraram significativamente o mercado de produtos recicláveis no Brasil. Além da implementação de políticas públicas que possibilitaram o aumento da quantidade de iniciativas de gestão compartilhada, contemplando parcerias entre governos municipais e cooperativas de catadores, expandiu-se significativamente o número de catadores de rua, sucateiros, empresas recicladoras e outros empreendimentos privados interessados na coleta e comercialização de resíduos sólidos recicláveis.

Segundo a Secretaria de Serviços e Obras da Prefeitura de São Paulo, houve uma redução de 30% na quantidade de resíduos sólidos domiciliares destinados aos aterros sanitários, passando de 12.000 toneladas em 2002 para cerca de 9.000 toneladas em 2004. A maior demanda por recicláveis pode ser um dos fatores que explica, na cidade de São Paulo, esta significativa redução. A valorização dos produtos recicláveis pode ser interpretada como um fato positivo, na medida em que comprova a ampliação e a potencialidade do mercado de recicláveis no país. Ao mesmo tempo, a transformação deste material em alvo de grande disputa impõe novos desafios à continuidade e

concretização dos programas de gestão compartilhada. Em cidades como Porto Alegre (RS), Santo André (SP) e Embu (SP), entre outras, que desenvolvem estas iniciativas, o novo cenário trouxe como reflexo uma redução significativa do total coletado por cooperativas integrantes dos programas de gestão compartilhada. Em Santo André, por exemplo, segundo informações da Secretaria Municipal de Saneamento Ambiental, as cooperativas de catadores que participam do programa de gestão compartilhada, que já chegaram a separar cerca de 800 toneladas/mês em 2001, triavam no final de 2003 pouco mais de 500 toneladas/mês. No caso de Porto Alegre, informações levantadas junto ao Departamento de Limpeza Urbana – DMLU, revelam que os caminhões da coleta seletiva dificilmente chegam lotados depois de um percurso enquanto, até 2002, precisavam fazer duas viagens para os mesmos locais voltando sempre com carga total. Por fim, em Embu, segundo informações da Cooperativa de Reciclagem de Matéria Prima de Embu - COOPERMAPE ocorreu uma queda de 70 para 35 toneladas/mês de material coletado antes da ampliação da área de coleta.

Esta redução da quantidade e da qualidade do material coletado deve-se em grande parte ao fato de que os resíduos de maior valor agregado, que deveriam ser coletados e transportados às cooperativas, estão sendo “interceptados” antes de chegar ao seu destino.

Frente a este cenário, ainda que as cooperativas de catadores tenham sido eleitas como parceiras prioritárias para a implementação da coleta seletiva, os programas enfrentam uma poderosa lógica de mercado que, ao reduzir a renda obtida, leva à desmobilização ou desmotivação em relação ao modelo proposto, desafiando sua própria sustentabilidade. Este artigo apresenta uma análise da evolução das prioridades da gestão de resíduos sólidos nos municípios, destacando os principais desafios para implementação dos programas de gestão compartilhada a partir do estudo do Programa de Coleta Seletiva Solidária da Cidade de São Paulo.

2. Saneamento e resíduos sólidos: o desafio financeiro

O reconhecimento da importância de diversos atores sociais como co-responsáveis na gestão de resíduos sólidos, a valorização da reciclagem e a promoção de ações educativas para mudanças de valores e hábitos da sociedade são alguns dos elementos centrais para uma gestão integrada, descentralizada e compartilhada. Trata-se de prioridades relativamente novas, uma vez que foram incorporadas a partir do início da década de 1990 por alguns governos municipais. Inúmeras razões explicam o desenvolvimento tardio destas novas prioridades: o descaso ou desconhecimento por parte da sociedade sobre os impactos socioambientais gerados pelos resíduos sólidos; a escassez de recursos públicos para esta atividade e uma cultura privilegiando uma abordagem técnica e não socioambiental da questão.

Os resíduos sólidos ocuparam por muito tempo uma posição secundária no debate sobre saneamento quando comparados às iniciativas no campo da água e esgotamento sanitário. Na década de 1970, o Plano Nacional de Saneamento, denominado PLANASA, enfatizou a ampliação dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto em detrimento de investimentos em resíduos sólidos. Tal opção registrou como principal benefício levar água para 80% da população urbana durante a década de 1980. Resultado bem mais modesto foi alcançado com relação ao esgotamento sanitário: apenas 35% do esgoto passou a ser coletado, destacando-se ainda o fato de que, desse total, apenas uma parcela bastante reduzida vem sendo tratada antes do descarte direto em córregos e rios (Philippi Jr, 2001).

Ao deixar a questão de resíduos sólidos em segundo plano, os governos federal, estadual e municipal contribuíram para a proliferação de lixões nas décadas de 1970 e 1980, paralelo ao intenso processo de urbanização vivido pelo país. Em meados da década de 1980, porém, o agravamento dos problemas socioambientais, decorrentes da destinação inadequada de resíduos sólidos, estimulou a integração desta temática nos debates sobre saneamento no país. Um dos marcos foi a criação do PROSANEAR, em 1985, privilegiando uma visão integrada do saneamento e tendo como objetivo financiar ações conjuntas em relação à água, ao esgoto, à drenagem urbana e aos resíduos sólidos. Tratava-se de um avanço significativo, uma vez que os resíduos sólidos passavam a ser incluídos pela primeira vez em uma linha de financiamento (Serrano, 2001). A valorização da questão dos resíduos sólidos contribuiu para que, nos anos 1990, o conceito de saneamento se ampliasse, passando a ser denominado saneamento ambiental.

Na prática, no entanto, os recursos destinados aos resíduos sólidos cresceram muito pouco. Segundo Serrano (2001), no período de 1995 a 1999, foram investidos cerca de R\$ 3,4 bilhões em saneamento, sendo que deste total apenas 1,9% foram destinados a programas de resíduos sólidos. Ressalta-se ainda que a maior parte dos recursos destinados aos resíduos sólidos se limitou a financiar programas de disposição final, indicando uma visão parcial desta problemática na ótica federal.

Para os municípios, a opção do governo federal representou um grande entrave. Desde 1988, com a promulgação da nova constituição, é de responsabilidade exclusiva dos municípios o gerenciamento dos resíduos sólidos. No entanto, se a competência para operação dos serviços foi descentralizada, o mesmo não ocorreu com a distribuição de recursos financeiros que continuaram controlados pela União. Além disso, os recursos federais disponíveis para o financiamento de programas de saneamento foram reduzidos na década de 1990. Os sucessivos acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI têm incluído metas crescentes de superávit primário. Para atingir estes objetivos, recursos destinados ao saneamento têm sido contingenciados. Para Montenegro (2001), em 1998, o governo dispunha de R\$ 6 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS para serem investidos em saneamento, porém apenas R\$ 1 milhão foi efetivamente aplicado. Com a eleição presidencial de 2002, o quadro pouco se alterou. No primeiro ano do governo Lula, a meta fiscal acertada com o FMI foi superada, atingindo 4,32% do PIB e o investimento em saneamento efetivamente realizado foi apenas de 26,05% do total reservado para a atividade. Trata-se do setor governamental com pior desempenho em relação às 26 funções básicas de governo (Mugnatto, 2003).

Este quadro apresenta enormes desafios para os municípios no campo dos resíduos sólidos, pois ao mesmo tempo em que os recursos para financiamento foram significativamente reduzidos, a necessidade de investimentos para a ampliação dos serviços de coleta, transporte e construção de novas instalações de tratamento e destinação final aumentou progressivamente.

A ampliação dos serviços de gerenciamento de resíduos sólidos é uma característica inerente ao processo de urbanização, estando presente em praticamente todos os países. Segundo Lajolo (2003), entre 1979 e 1990, enquanto a população mundial aumentou em 18%, o lixo produzido no mesmo período cresceu 25%. No Brasil, 240 mil toneladas de lixo domiciliar são geradas diariamente, perfazendo uma produção média maior do que 1 kg por habitante/dia.

O crescimento da geração de resíduos sólidos urbanos em uma taxa superior ao crescimento populacional faz com que, nos grandes centros urbanos, milhares de toneladas de lixo sejam despejadas diariamente nos lixões ou em aterros sanitários, encurtando sua vida útil. No caso de São Paulo, por exemplo, estima-se para 2007 o encerramento das atividades nos dois aterros sanitários em operação.

Para lidar com este problema, uma das alternativas é a construção de novas unidades de destinação final de resíduos sólidos. No entanto, a construção de novos aterros implica grande quantidade de recursos e aumento de seus custos de operação. Terrenos disponíveis no tamanho necessário, cerca de 400.000 m², em uma cidade como São Paulo, são escassos e muito caros. Já terrenos em localidades mais distantes, mesmo mais baratos, elevam significativamente os custos com coleta e transporte. Outra alternativa seria a construção de novas centrais de incineração. Nesse caso, mesmo considerando o grande benefício desta tecnologia relacionado à redução do volume - cerca de 70% - deve se considerar que esta alternativa também apresenta um elevado custo de implantação e operação. Além disso, os debates sobre os impactos ambientais decorrentes de uso dessa tecnologia não foram superados.

Para contornar a escassez de recursos, muitos municípios têm implementado a taxa do lixo. Hoje, na maior parte dos municípios, as despesas com coleta, transporte e disposição final são incluídas em um percentual do Imposto Territorial Urbano – IPTU. No entanto, este valor não cobre o total das despesas referentes aos serviços prestados. Dados da Companhia de Saneamento Ambiental – CETESB, revelam que, para 1998, o município de São Paulo despendeu R\$ 173,9 milhões para uma receita de R\$ 99,72 milhões (Revista Saneamento Ambiental, 2003).

A cobrança da taxa do lixo tem sido alvo de grande debate, por onerar a população. No entanto, a cobrança de uma taxa pelos serviços de coleta e tratamento dos resíduos sólidos é um mecanismo legítimo que possibilita a sustentabilidade do sistema público, na medida em que remunera as despesas efetivas com o gerenciamento dos resíduos sólidos. Ainda assim, a maior parte dos especialistas concorda que a adoção da taxa não pode ser entendida como um mecanismo que, isoladamente, garante o adequado gerenciamento dos resíduos sólidos municipais no longo prazo. É fundamental a existência de Planos Diretores Municipais de Resíduos Sólidos planejados e implementados de forma participativa que, harmonizados com as futuras e necessárias Políticas Nacional e estaduais, possibilitem uma gestão voltada para os princípios da Agenda 21 Nacional que preconiza a redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos. Nesse sentido, o crescimento contínuo dos resíduos sólidos implica também a necessidade de uma mudança cultural que se traduza em novas estratégias e incorporação de diferentes atores na solução dos problemas, principalmente no que se refere à responsabilidade compartilhada de toda a cadeia produtiva com os resíduos pós-consumo.

3. Gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos.

Desde o início da década de 1990, novas prioridades passaram a ser incorporadas na gestão de resíduos sólidos. Dada a complexidade da tarefa, inúmeros especialistas e instituições da sociedade civil, como o Fórum Lixo e Cidadania e o CEMPRE – Compromisso Empresarial para a Reciclagem, defendiam um modelo de gestão integrado e compartilhado de gerenciamento dos resíduos sólidos. Esta nova estratégia tinha como primeiro desafio romper com a visão predominante em boa parte

dos profissionais do campo dos resíduos sólidos que privilegiam uma abordagem estritamente técnica em detrimento de uma abordagem socioambiental. Chenna (2001) explica que o problema dos resíduos sólidos, muitas vezes, é analisado do ponto de vista da engenharia da limpeza, ou seja, as soluções planejadas e implementadas resumem-se a escolhas sobre o aumento da frota de caminhões, a ampliação do número dos funcionários e a melhoria dos sistemas de destinação final.

A gestão integrada e compartilhada, no entanto, depende de uma construção e de uma visão muito mais ampla da problemática dos resíduos sólidos. Variáveis tecnológicas, econômicas, culturais e sociais são elementos cruciais para a formulação e implementação de estratégias. Como afirmam Gonçalves *et alli.* (2002), gestão integrada engloba “*uma série de componentes que abrangem as áreas de educação, saúde, meio ambiente, promoção de direitos, geração de emprego e renda e participação social*” (p. 26).

Diversos fatores contribuíram para que o novo discurso se traduzisse em práticas concretas em alguns municípios brasileiros. Com a volta das eleições diretas na década de 1980, abre-se espaço para novas propostas de gestão municipal, baseadas na valorização da mobilização social e na incorporação de temas socioambientais. Para Jacobi (1999), a vitória de partidos progressistas em cidades brasileiras em 1988, possibilitou uma efetiva participação social no processo de tomada de decisão de políticas públicas municipais:

“Os movimentos não só exercem pressão sobre a arena política, mas ampliam seu espaço de inserção e conseguem também influenciar, às vezes, a agenda das gestões progressistas (...) Com os anos 90, com práticas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgem novos movimentos baseados em questões éticas ou de revalorização da vida humana.” (p. 34)

Além da abertura de novos canais democráticos no processo de tomada de decisão no âmbito municipal, outro fator fundamental para reestruturação dos programas de resíduos sólidos foi a maior visibilidade da questão ambiental e da reciclagem no início dos anos 1990. A realização da Rio 92 e a publicação da Agenda 21 foram de grande importância nesse processo. Reduzir a produção de resíduos na fonte geradora e a destinação aos lixões e aterros por meio da implantação de programas de coleta seletiva e de iniciativas de educação ambiental passaram a integrar a agenda dos movimentos sociais e do setor público.

Por fim, um terceiro fator foi fundamental neste processo: o reconhecimento dos catadores como um dos elementos centrais de um programa de gestão compartilhada. Durante décadas, o trabalho de coleta de materiais recicláveis esteve praticamente restrito aos grupos de catadores de rua nos grandes centros urbanos. O descaso por parte do setor público e dos movimentos sociais em relação a sua importância como agentes efetivos da coleta seletiva contribuiu para que seu trabalho permanecesse por décadas marginalizado, impedindo qualquer iniciativa de organização ou de desenvolvimento de parcerias entre o setor público e os grupos organizados.

Assim, os catadores passaram a integrar o sistema de gerenciamento de resíduos sólidos em alguns municípios, no final dos anos 1980 e início da década de 1990. Além dos fatores citados acima, o próprio crescimento da capacidade organizativa desses grupos foram essenciais nesse processo de interlocução. Associações como a Cooperativa dos Catadores de Papel e Papelão – COOPAMARE, em São Paulo ou a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável –

ASMARE, em Belo Horizonte, aliadas aos movimentos sociais, abrem uma nova perspectiva para a relação do poder municipal com os grupos organizados de catadores.

A partir da década de 1990, surgem as primeiras iniciativas de formação de cooperativas/associações de catadores e os primeiros programas de gestão compartilhada em cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo. Em suas propostas, contemplavam-se investimentos em novas tecnologias de destinação final, ações voltadas à mobilização social, à valorização do trabalho dos funcionários de limpeza pública e ao desenvolvimento de parcerias com os grupos de catadores.

Com relação aos grupos organizados de catadores, entendidos como atores prioritários na implementação de programas de coleta seletiva no âmbito da gestão compartilhada, cabe ao município oferecer as condições necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho, como afirma Chenna (2001: 80):

“O catador foi eleito, foi reconhecido como um trabalhador de limpeza urbana, e portanto merece de nossa parte todo um investimento numa perspectiva de oferecer uma logística, ajudá-lo na estruturação de sua atividade. Não estamos fazendo nenhum favor para os catadores e eles não estão fazendo nenhum favor para a cidade: é uma relação de cidadania, de convivência social e de necessidade de busca de soluções alternativas”.

A mesma visão do papel central desempenhado pelos catadores é compartilhada pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania, composto por 48 entidades, e pelo Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. Este, em sua plataforma apresentada em 2000, destaca a promoção da gestão compartilhada de resíduos sólidos e do trabalho em parceria com o poder público.

“O sistema implantará, por força de lei, a coleta seletiva e reciclagem dos resíduos sólidos de forma descentralizada e em parceria prioritária com os catadores, organizados em cooperativas e/ou outras formas associativas.” (p. 4)

Assim, os programas implantados têm como premissa a organização, capacitação e consolidação do trabalho dos catadores como elementos prioritários da gestão. A logística de implantação consiste na cessão de áreas municipais nas quais são instalados galpões equipados com todo o material necessário para o processo de coleta seletiva: containers para armazenamento dos recicláveis, esteiras para o processo de separação e prensas para o enfardamento do material que será comercializado. O fluxo de materiais recicláveis para estas centrais de triagem é realizado segundo diferentes modelos: exclusivamente pelas prefeituras, pelas prefeituras em conjunto com a cooperativa/associação ou exclusivamente por catadores. As centrais de triagem podem estar localizadas dentro ou fora dos aterros sanitários. Em algumas cidades, os recicláveis são coletados porta a porta em dias diferentes do lixo orgânico, caso de Porto Alegre e Santo André; em outras, são utilizados os sistemas de entrega voluntária. Em São Paulo, o modelo é diversificado e a implantação da coleta seletiva porta a porta está sendo gradativa. Dependendo da região, ela é realizada pelos catadores ou por empresas privadas contratadas para realização da coleta regular.

Outra característica dos programas é a disponibilização de Pontos de Entrega Voluntária (PEVs – São Paulo) ou Locais de Entrega Voluntária (LEVs – Belo Horizonte). Os resíduos disponibilizados pela população nesses pontos são recolhidos pela Prefeitura ou pelas cooperativas e direcionados para os galpões de separação. Com relação ao processo de triagem, prensagem e comercialização

de recicláveis, toda a responsabilidade é dos grupos que trabalham nas centrais, sem interferência dos órgãos municipais. As parcerias entre o poder público e as cooperativas/associações para a gestão compartilhada dos resíduos sólidos envolvem grupos variados, formados por ex-catadores de lixão, catadores de rua, desempregados e associações organizadas nos bairros.

Os programas de gestão compartilhada geram uma série de benefícios. Em primeiro lugar, almeja-se valorizar o trabalho do catador, promovendo o resgate da cidadania e a inclusão social. Em muitas cidades, os programas lograram retirar adultos e crianças dos lixões que serviam não apenas como fonte de materiais recicláveis mas também como fonte de alimento e mesmo de auto medicação. No lixão Zona Norte em Porto Alegre, até a década de 1990, mais de 300 catadores disputavam alimentos com prazo de validade vencido, provenientes de supermercados, ou restos de alimentos coletados em hospitais, além de medicamentos, seringas e agulhas recolhidos junto à rede hospitalar. Para muitos, o lixão também transformou-se na própria moradia, pois estar permanentemente no lixão significava acesso privilegiado aos resíduos despejados pelos caminhões de coleta da prefeitura (Oliveira, 2001). Com o início do programa de gestão compartilhada em Porto Alegre, parte destes catadores passou a gerenciar alguns dos galpões de triagem montados pela prefeitura, alcançando um dos principais objetivos do programa que é a remoção destas pessoas do lixão e o resgate de sua condição de cidadãos.

Outro benefício importante dos programas de gestão compartilhada é a garantia de maior quantidade e de melhor qualidade do material reciclável, contribuindo para aumentar as oportunidades de venda direta às indústrias por melhores preços. Segundo Soto (2001), recicladores e empresas que compram materiais recicláveis de catadores apontam como principais barreiras para a expansão desta atividade dois fatores: a baixa qualidade da matéria-prima, o que dificulta gerar produtos de boa qualidade, e a instabilidade no fornecimento de recicláveis, prejudicando a oferta contínua de matéria-prima. Com a parceria entre prefeitura e catadores, é possível contornar esses entraves na medida em que a coleta seletiva realizada pela prefeitura garante o fornecimento contínuo de materiais recicláveis para os catadores. Outro fator importante é que a separação mais eficiente gera matéria-prima de boa qualidade que, somada à estrutura de armazenamento disponível, possibilita estocar maiores quantidades de recicláveis, ampliando o poder de negociação na comercialização do material. Destaca-se, portanto, que a maior disponibilidade de materiais recicláveis permite que parte do material seja vendida diretamente para a indústria, eliminando a figura do intermediário e favorecendo o aumento da renda dos catadores. Em alguns municípios, esta renda varia de um a dois salários mínimos, como no caso de Porto Alegre (Oliveira, 2001). Em outras localidades, registra-se uma renda média de três a quatro salários mínimos.¹

Nesse sentido, o modelo de gestão compartilhada envolvendo a participação da Prefeitura, dos grupos organizados de catadores e da comunidade local propicia benefícios socioambientais e financeiros ao desviar parcela de resíduos dos aterros sanitários para a reciclagem e propiciando a geração de renda para os catadores. Do ponto de vista da administração pública, este modelo de gestão é extremamente positivo, pois apresenta um aumento da eficiência e uma significativa redução dos custos dos programas de coleta seletiva de lixo.

¹ Informações levantadas junto a representantes da cooperativa de catadores de Santo André. Entrevista concedida em 06/05/2003.

Destaca-se o caso do município de Santo André, que igualou contratualmente o custo da coleta seletiva ao da coleta regular. É importante observar os desdobramentos desta experiência, uma vez que ela contraria o argumento recorrente de que o custo de implantação de programas de coleta seletiva é necessariamente muito maior do que o da coleta regular, inviabilizando-a na maior parte dos municípios brasileiros. Assim, a eficiência, efetividade e consolidação destas iniciativas é essencial para a multiplicação de programas de coleta seletiva no país.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE - 2000 indica que apenas 6,4% dos 5.670 municípios brasileiros fazem coleta seletiva de lixo e que, apesar da melhoria das condições de destinação final em aterros sanitários e controlados, mais de 50% das cidades brasileiras ainda destinam seus resíduos em lixões. Segundo dados do Compromisso Empresarial para Reciclagem - CEMPRE (2003), o número de municípios que operam programas de reciclagem ainda é bastante reduzido, tendo subido de 81 para 192 entre 1994 e 2003.

No entanto, apesar de apresentarem aspectos tão positivos, nos últimos dois anos, os programas de gestão compartilhada têm enfrentado novos desafios que ameaçam sua sustentabilidade. Estes desafios afetam principalmente os grupos organizados de catadores que trabalham diretamente em parceria com as prefeituras. A conjuntura de crise econômica, novas tecnologias para reciclagem de resíduos e busca de maior eficiência nos processos produtivos têm impulsionado a criação de um grande mercado para insumos recicláveis e de uma paulatina ampliação do valor agregado destes materiais. Além de materiais tradicionais como papel, vidro e lata, outros materiais como garrafas PET e Tetrapack, entre outros, presentes em quantidades cada vez maiores no lixo urbano, registram demanda crescente no mercado, em função das novas possibilidades de reaproveitamento. O PET, por exemplo, considerado um dos grandes vilões do lixo urbano há alguns anos, tornou-se um material com diversas aplicações na indústria. Os “*flakes*” produzidos e convertidos em fibras de poliéster são utilizados na confecção de vestuários, edredons, travesseiros, jeans, assoalhos de carros e cerdas de vassoura (Trevisan, 2001).

Em tempos de forte crise de emprego e de busca de novas oportunidades de negócio, a valorização do mercado de recicláveis atraiu uma série de novos atores em busca desses materiais. Multiplicou-se a olhos vistos o número de catadores autônomos percorrendo as ruas dos grandes centros urbanos e de caminhões de pequenos empreendimentos informais de sucata. Empresas que anteriormente ofereciam exclusivamente serviços de retirada de resíduos orgânicos do comércio e indústrias passaram a comprar os recicláveis dos grandes geradores. Cadeias de supermercados oferecem promoções para os clientes que trazem seus materiais recicláveis. Sem dúvida, trata-se um cenário impensável há cerca de dois ou três anos. Esta mudança que vem ocorrendo em grande velocidade, propiciada pela lógica de mercado, que amplia o interesse tanto dos excluídos do mercado formal como de grandes empresários, em relação aos resíduos sólidos, não pode ser ignorada pelos formuladores dos programas de coleta seletiva baseados na gestão compartilhada, especialmente em cidades como São Paulo. Afinal, seus reflexos já começam a ser observados, principalmente nas quedas abruptas dos rendimentos das associações e cooperativas organizadas de catadores que trabalham nas centrais de triagem instaladas pelas prefeituras. No caso de Santo André, segundo informações levantadas junto a integrantes da COOP Cidade Limpa, a renda mensal por catador caiu de cerca de R\$ 700,00 para R\$ 240,00 entre 2001 e 2003.

4. Programa de Gestão Compartilhada em São Paulo

Como comentado no início deste trabalho, o ano de 2003 apresentou uma grande redução da quantidade total de resíduos destinados aos aterros sanitários de São Paulo. De uma média diária de 12.000 toneladas de resíduos domiciliares coletadas, a prefeitura está enviando para os aterros cerca de 9.000. Esta redução de 30% está relacionada a uma série de fatores. Provavelmente, uma das principais variáveis a ser considerada é a estagnação econômica em 2003. Com o mercado em marcha lenta e a retração do consumo, os reflexos sobre a geração de resíduos são quase imediatos. No entanto, devido à magnitude da redução, outros fatores contribuem para a retração observada. A expansão do mercado formal e informal de recicláveis se multiplicou pela cidade. Redes de supermercados e postos de gasolina se tornaram pontos de recebimento de resíduos. Inúmeros condomínios implantaram sistemas de coleta de resíduos sólidos e passaram a vendê-los para empresas interessadas na compra deste material. Além disso, o número de catadores de rua cresceu significativamente nos últimos dois anos, em paralelo ao aumento do desemprego. Também aumentou o número de caminhões clandestinos, conhecidos como “morcegos”, “interceptando” parte do lixo que seria coletado seletivamente pela prefeitura. Por fim, inúmeros trabalhadores passaram a incorporar a separação de resíduos como uma atividade complementar a sua principal ocupação. É o caso de faxineiros e porteiros de condomínios que passaram a recolher latas e papel, principalmente, e vendê-los aos sucateiros.

É impossível precisar a quantidade que estes atores, formais ou informais, estão conseguindo desviar dos aterros sanitários, uma vez que não há estatísticas precisas. Mesmo considerando a ausência de indicadores, é possível supor que grande parte da redução de resíduos ocorra devido ao esforço deste enorme contingente de trabalhadores envolvidos na atividade.

Neste cenário de profundas transformações no campo dos resíduos sólidos, a prefeitura de São Paulo está, desde fevereiro de 2003, implantando o Programa Coleta Seletiva Solidária. Esta iniciativa é resultado de um trabalho intersecretarial, iniciado em maio de 2001, que estruturou a política municipal de resíduos sólidos. Parte integrante desta política é o programa de coleta seletiva, cujo modelo foi concebido pelos Fóruns Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo, Recicla São Paulo e Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste, em conjunto com diversas secretarias municipais. O programa tem como princípio um sistema de coleta seletiva compartilhada, operada pelas organizações de catadores, com o apoio do poder público (cessão de áreas públicas, infraestrutura e equipamentos) e a adesão da sociedade. Entre seus principais objetivos, estabelecidos no decreto municipal n. 49.290 de 2002, destacam-se: a inclusão social e geração de renda para os catadores, a preservação dos bens naturais, o aumento da consciência ambiental e a expansão da vida útil dos aterros sanitários (LIMPURB, s/d).

No entanto, esta não é a primeira experiência em coleta seletiva no município. O Programa de Coleta Seletiva, instituído por lei municipal, teve início em 1989 na gestão Luísa Erundina, sendo implementado em caráter experimental no bairro de Vila Madalena, incluindo 3.500 residências e uma central de triagem em Pinheiros. Em 1992, o programa atingia 35 circuitos. Os primeiros Postos de Entrega Voluntária - PEVs foram instalados em 1991 e consistiam de containers dispostos em áreas públicas que recebiam os materiais recicláveis. No final de 1992, a coleta seletiva porta a porta envolvia uma população de 510 mil pessoas, incluindo 45 mil residências em 17 bairros. Na fase final, este programa apresentava um volume total arrecadado de aproximadamente 230 ton./mês, sendo que 75% desse total originava-se na coleta seletiva, 15% nos PEVs e 10% eram provenientes de doações. Esses números não eram representativos, uma vez que o volume de

recicláveis gerados no município estava na ordem de 135 mil ton./mês e a quantidade arrecadada era inferior a 0,2%. (CALDERONI, 1998)

Posteriormente, durante as administrações de Paulo Maluf (93-96) e Celso Pitta (97-2000) nenhum recurso foi investido na coleta seletiva. A central de triagem e a coleta porta a porta foram desativadas, argumentando-se que os custos eram extremamente elevados.

Em 2000, no decorrer da campanha para a prefeitura de São Paulo, a então candidata Marta Suplicy assinou o documento da Plataforma Lixo e Cidadania na qual ela assumia o compromisso de implementar a gestão compartilhada na cidade de São Paulo.

Em fevereiro de 2003, foi inaugurada na Moóca a primeira central de triagem e hoje o município conta com 11 centrais em funcionamento, tendo uma meta de 31 para o final deste ano, uma por subprefeitura. O modelo desenvolvido em São Paulo se configura da seguinte forma. A prefeitura é responsável pela cessão da área, pela construção das centrais de triagem e por sua infraestrutura operacional, incluindo caminhões coletores, prensas, esteiras e equipamentos de proteção individual. Cabe às cooperativas o gerenciamento dos centros realizando as atividades de coleta, triagem e comercialização.

A coleta seletiva do material destinado às cooperativas é feito exclusivamente por caminhões contratados pelo poder público. Segundo a Secretaria de Serviços e Obras do município, a coleta porta a porta é realizada por 15 caminhões compactadores que atendem a 45 dos 96 distritos da capital, abrangendo 1,2 milhão de domicílios e uma população de 3,3 milhões de moradores. Esta coleta é realizada uma vez por semana em dia específico pelas mesmas empresas que operam a coleta regular. Cada cooperativa também conta com mais 4 caminhões “gaiolas” que recolhem os resíduos porta a porta e dos PEVs. Hoje, cerca de 65% dos resíduos que chegam às cooperativas são coletados pelos 15 caminhões compactadores das empresas contratadas. No entanto, segundo a Secretaria de Serviços e Obras, existe uma tendência de aumento significativo da contribuição dos resíduos coletados pelos caminhões “gaiola”, uma vez que os resíduos por eles coletados apresentam melhor qualidade em relação aos resíduos provenientes dos caminhões compactadores. Isto decorre de dois fatores: o primeiro é que a compactação dos resíduos compromete a qualidade do material a ser triado. O segundo é que o envolvimento direto das cooperativas na coleta por meio dos caminhões “gaiola” assegura a melhor qualidade do material coletado proporcionado pela motivação, interesse e maior comunicação com a população.

Com toda essa infraestrutura, segundo dados da Secretaria de Serviços e Obras, o conjunto de caminhões compactadores e “gaiolas” tem encaminhado em média cerca de 45 toneladas diárias para as 11 centrais. Os dados variam muito em função da localização da central de triagem e de sua área de abrangência. A central da Sé processa em média 8 toneladas diárias enquanto a central do Jaçanã aproximadamente 2,5 toneladas. Importante frisar que o total de resíduos encaminhado às centrais já foi maior. No início do 2004, cerca de 65 toneladas diárias de resíduos eram triadas nas cooperativas.

Tendo como base estes números algumas das principais críticas que têm sido feitas à iniciativa são sobre sua capacidade de gerar emprego e renda e sua contribuição para o aumento significativo da coleta seletiva na cidade de São Paulo. Com relação ao número de postos de trabalho gerados diretamente com a iniciativa, hoje cerca de 411 pessoas estão trabalhando nas 11 centrais. Grande

parte destes trabalhadores são provenientes de outras cooperativas ou núcleos que já trabalhavam com a coleta seletiva. Porém, há também um número significativo de novos cooperados que eram desempregados e que jamais haviam trabalhado com a coleta seletiva de resíduos. Ressalta-se ainda que as centrais foram dimensionadas para operar com 100 funcionários cada, mas a média atual é de menos de 40. Por conseguinte, a quantidade triada nas 11 centrais poderia atingir um volume quatro vezes maior do que o atual. (OESP, 2004)

Já no que se refere à renda, o valor recebido por cada trabalhador é bastante variável, uma vez que a remuneração nas centrais é feita por hora efetivamente trabalhada de cada cooperado. Além disso, a localização da central, assim como o tempo em operação, também são fatores que afetam a renda. Segundo a Secretaria de Serviços e Obras, a renda média dos cooperados é de cerca de R\$ 350,00.

Nesse contexto, percebe-se que, mesmo considerando as diferenças entre as centrais, o programa como um todo trabalha com uma grande capacidade ociosa, o que indica que a iniciativa até o momento contribui pouco para um dos seus objetivos: aumentar a vida útil dos aterros sanitários. As 45 toneladas processadas em média diariamente nas centrais correspondem a 0,5% do total dos resíduos encaminhados aos aterros. Além disso, o impacto do programa para a expansão da coleta seletiva e da reciclagem em São Paulo ainda é bastante limitado. Segundo a Secretaria de Serviço e Obras, do total de resíduos encaminhados às centrais, cerca de 20% são rejeitos, ou seja, materiais que são jogados junto com os materiais recicláveis e que não podem ser vendidos. Nesse caso, as 11 centrais em operação estão gerando cerca de 36 toneladas de materiais recicláveis diariamente. Destaca-se que, até 2003, os rejeitos representavam apenas 10% do total encaminhado às centrais.

Em entrevista realizada na Secretaria de Serviços e Obras, questionou-se se a diminuição da quantidade de resíduos encaminhados às centrais e o aumento dos rejeitos não poderia ser explicada pelo aumento da “interceptação”, fato comum em outros programas de gestão compartilhada no país. Para os representantes da secretaria, no entanto, considerando a enorme quantidade de materiais recicláveis gerada no município, a multiplicação de atores não interfere significativamente na iniciativa da Prefeitura, ainda que o próprio órgão reconheça que aumentaram as atividades de “interceptação”. De fato, uma das medidas recentes da prefeitura tem sido a retirada dos containers de 1.000 litros espalhados pela cidade e seu remanejamento para locais onde exista algum tipo de controle tais como condomínios, escolas, comércio e escritórios. Isto deve-se ao alto índice de depredação e à retirada prévia de materiais recicláveis por catadores autônomos.

Para o órgão municipal, um dos principais desafios é a falta de divulgação do projeto, o que tem contribuído para a desmobilização da sociedade. Os recicláveis de maior valor agregado estão chegando em menos quantidade e em pior qualidade. Nesse sentido, uma divulgação permanente do projeto é o elemento central para a ampliação desta iniciativa, considerando-se que, até o final de 2004, projeta-se a construção de mais vinte centrais.

Apesar da falta de comunicação ser um problema relevante, entende-se que existe uma contradição entre discurso e prática, uma vez que para obter mais material é necessário mais divulgação. No entanto, a capacidade operacional do projeto não suportaria um aumento significativo da quantidade de material coletado no atual estágio. Este limite da capacidade operacional se deve a uma série de características inerentes à operacionalização do programa de coleta seletiva solidária. O processo

de cessão das centrais é mais complexo quando comparado ao de outros municípios, uma vez que as parcerias são desenvolvidas apenas com as cooperativas de catadores já estruturadas, formadas por representantes de vários núcleos já atuantes nas regiões.

Esta característica do programa implantado em São Paulo propicia o surgimento de diversos conflitos pois agrupam-se, nas centrais, indivíduos que trazem suas diferentes culturas organizacionais e métodos de trabalho. Existe por parte dos integrantes das centrais uma grande dificuldade de compreender o conceito de cooperativa. Muitos acreditam que os diretores recebem maiores salários ou que possuem maior grau hierárquico na organização. Dessa forma, os cooperados assumem uma posição de funcionários e não de co-responsáveis pela atividade desenvolvida na cooperativa. Sendo assim, o primeiro desafio é quebrar estas barreiras de forma a construir uma nova cultura organizacional e método de trabalho próprios a partir de um esforço coletivo. Isto é fundamental na medida em que, ao não conseguir construir sua própria cultura, as centrais enfrentam uma grande rotatividade de mão-de-obra que ameaça sua sustentabilidade.

Muitos cooperados, especialmente os que eram autônomos em sua atividade, não conseguem se adaptar ao trabalho rotineiro exigido para a operação das centrais. O horário fixo das 8:00hs às 17:00hs concentrado em operações repetitivas como a separação dos resíduos nas esteiras torna o trabalho extremamente maçante para diversos catadores provenientes de outros núcleos e cooperativas. Maior resistência ainda se dá para a ocupação do trabalho burocrático de gerenciamento da cooperativa. Na central da Moóca, a diretoria foi mudada em menos de um ano quando seu mandato era de dois. A principal razão para a mudança era o desinteresse pela função por parte dos diretores que preferiam trabalhar na operação de triagem e não no gerenciamento da organização.

Este aspecto leva a outro grande desafio enfrentado pelas cooperativas que é a sua legalização. No projeto da coleta seletiva solidária, a formalização das cooperativas é um aspecto essencial. Apenas após sua legalização é possível assinar o convênio com a prefeitura. Este convênio permite a operação do sistema de coleta seletiva e o uso da central de triagem. Até o presente momento, apenas a Cooperativa da Central da Vila Leopoldina assinou o convênio com a prefeitura. As demais estão em processo de elaboração do estatuto social e do regimento interno, que são etapas fundamentais para a inscrição das cooperativas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. A dificuldade em se articular e garantir sua formalização gera inúmeros entraves. Grandes doadores dispostos a trabalhar com as centrais não o fazem devido às centrais não emitirem notas fiscais. A demora no processo de legalização também impede que as cooperativas trabalhem com turnos diferenciados de trabalho, o que permitiria um grande aumento da capacidade de triagem feita nas 11 centrais em operação.

Dessa forma, além do problema da comunicação com a comunidade, há ainda uma série de desafios de ordem operacional e legal que devem ser considerados na ampliação do programa de coleta seletiva solidária na cidade de São Paulo.

Considerações Finais

Duas características são essenciais para o entendimento da evolução do gerenciamento dos resíduos sólidos no país. Ocupando uma posição secundária nos debates sobre saneamento, a crônica falta de recursos inerente às políticas públicas no setor fez com que os investimentos nesta

atividade privilegiassem o abastecimento de água e a coleta de esgoto em detrimento de programas de gestão de resíduos sólidos. Esta escolha representou, em paralelo ao processo de urbanização, um grande aumento dos problemas socioambientais relacionados à gestão inadequada de resíduos sólidos. Além da falta de recursos, o problema vem se agravando em função de uma visão que perdura até hoje de valorização da abordagem técnica para os problemas dos resíduos sólidos em detrimento de uma visão socioambiental.

Dessa forma, até a década de 1990, a maior parte dos municípios brasileiros negligenciaram o papel desempenhado por outros atores na co-responsabilização da gestão de resíduos sólidos, especialmente o enorme contingente de catadores autônomos coletando materiais recicláveis nos grandes centros urbanos.

Essa falta de interlocução apresenta reflexos socioambientais negativos para a gestão de resíduos sólidos tanto em momentos em que a economia se expande como em períodos de crises econômicas. Em fases de aceleração econômica, o aumento do consumo é acompanhado imediatamente por uma elevação da quantidade de resíduos gerados, ampliando os custos de coleta e disposição final desses resíduos. Nesse caso, a participação dos catadores é de fundamental importância, pois seu trabalho contribui para desviar parcelas de materiais recicláveis para seu reaproveitamento, diminuindo a quantidade de resíduos destinados a aterros sanitários ou lixões.

No entanto, em períodos de recessão econômica, ainda que possa haver uma retração momentânea na quantidade de resíduos gerados, o aumento do desemprego estimula a proliferação de catadores nos centros urbanos que buscam nesta atividade caminhos para a sobrevivência. Nesse caso, qualquer programa de coleta seletiva implantado no município deve considerar esta ampliação de atores uma vez que as estratégias implementadas pelas prefeituras afetam ou são afetadas pelo número maior de catadores circulando pelas ruas.

Este quadro tem se configurado em diversos municípios resultando em problemas não previstos para a sustentabilidade dos projetos de gestão compartilhada. Grande parte do material reciclável, principalmente aquele com maior valor agregado, tem sido segregado por meio de uma multiplicidade de atividades formais ou informais, resultando em uma perda da eficiência dos processos de separação nos programas de gestão compartilhada, diminuindo assim os rendimentos dos catadores integrantes desta atividade. Na cidade de São Paulo, o problema também existe, porém face à grande quantidade de resíduos recicláveis presentes no lixo urbano, é possível compensar a redução da disponibilidade de recicláveis de maior valor. De fato, nas cooperativas visitadas para este trabalho, um dos principais materiais vendidos é o papel misto cujo valor é de apenas R\$ 0,7 centavos por quilo. Segundo representantes de uma das centrais visitadas, mesmo quando a cooperativa conta com acordos com os condomínios para a retirada dos recicláveis, o material disponibilizado não inclui latas de alumínio ou papéis de maior valor.

Por fim, o estudo revelou que, na cidade de São Paulo, os grandes desafios do programa de coleta seletiva solidária são de caráter organizacional, destacando-se o problema da comunicação da iniciativa para a sociedade e a necessidade da construção de uma cultura voltada para o associativismo por parte dos integrantes das centrais de triagem. Também os aspectos jurídicos representam um entrave adicional para um programa que tem como objetivo final coletar, com todas as 31 centrais em funcionamento, cerca de 6% do total dos resíduos gerados na cidade. Além disso, a lógica de mercado mostra que o maior valor agregado do material reciclável associado à crise

econômica exige que se pense em políticas públicas voltadas para toda a cadeia de resíduos e não apenas aos programas de gestão compartilhada como alternativa para a coleta seletiva. Ao desconsiderar todos estes atores, a sustentabilidade sócio econômica e ambiental destes programas está ameaçada na medida em que a dependência destas cooperativas em relação ao poder público aumenta e a informalidade avança sem que se encontre mecanismos eficientes para enfrentá-la.

Bibliografia

- CALDERONI, Sabetai. "Os bilhões perdidos no lixo". São Paulo: Humanitas Editora/ FFLCH/ USP, 1998. 2ª Ed.
- Compromisso Empresarial para a Reciclagem. Pesquisa Ciclossoft 2002. Consultado pela Internet em 9-2-2003, http://www.cempre.org.br/pes_ciclossoft02.html
- CHENNA, Sinara Inácio Meireles. "Lixo: gestão integrada e compartilhada – manejo diferenciado". *In: Seminário Lixo e Cidadania: região do grande ABC: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001. P. 22-27.*
- GONÇALVES, José Aparecido, OLIVEIRA, Maria Vany e ABREU, Maria de Fátima. Metodologia para a organização social dos catadores. São Paulo: Peirópolis; Belo Horizonte: Pastoral de Rua, 2002.
- FÓRUM Lixo e Cidadania. "Plataforma lixo e Cidadania para São Paulo". São Paulo, agosto 2000 (Brochura).
- JACOBI, Pedro. "Poder local: políticas sociais e sustentabilidade". *In: "Saúde e sociedade: saúde na cidade". São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, jan/fev, 1999.*
- LAJOPO, Roberto Domênico. "Cooperativa de catadores de materiais recicláveis: guia para implantação". São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas; SEBRAE, 2003.
- LIMPURB – Secretaria de Serviços e Obras, "São Paulo Recicla. s/d (Brochura).
- MONTENEGRO, Marcos. "Lixo, dignidade e sustentabilidade socioeconômica". *In: Seminário Lixo e Cidadania: região do grande ABC: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001. P. 41-45.*
- MUGNATTO, Sílvia. Governo investe só 46% do previsto em 2003. *Folha de São Paulo: Página B3, 31 de janeiro de 2004.*
- OESP - O Estado de São Paulo. "Coleta Seletiva Municipal faz um ano". *Tímida. Caderno Cidades, 11-02-2004.*
- OLIVEIRA, Claudia Quintana. "Lixo: gestão integrada e compartilhada – manejo diferenciado". *In: Seminário Lixo e Cidadania: região do grande ABC: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001. p. 82-85.*
- PHILIPPI JR, Arlindo. "Lixo e Saneamento: 500 anos na região mais desenvolvida do país". *In: Seminário Lixo e Cidadania: região do grande ABC: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001. P. 22-27.*
- REVISTA SANEAMENTO AMBIENTAL. "Lixo domiciliar: o desafio de gerar menos". 2003
- SERRANO, Oswaldo. "Lixo, dignidade e sustentabilidade socioeconômica". *In: Seminário Lixo e Cidadania: região do grande ABC: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001. P. 34-40.*
- SOTO, Jorge. "Manejo, Mercado e Circulação de Resíduos Industriais". *In: Seminário Lixo e Cidadania: região do grande ABC: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001. P. 90-94.*
- TREVISAM, José. "Manejo, Mercado e Circulação de Resíduos Industriais". *In: Seminário Lixo e Cidadania: região do grande ABC: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001. P. 95-98.*

