

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL –  
MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ismael Fernando Christmann

**GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FATOR DE INCLUSÃO  
SOCIOECONÔMICA? A COOPERATIVA DE CATADORES E RECICLADORES  
DE SANTA CRUZ DO SUL/RS - BRASIL**

Santa Cruz do Sul

2017

Ismael Fernando Christmann

**GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FATOR DE INCLUSÃO  
SOCIOECONÔMICA? A COOPERATIVA DE CATADORES E RECICLADORES  
DE SANTA CRUZ DO SUL/RS - BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa, Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Profa. Dra. Erica Karnopp  
Coorientador: Prof. Dr. Silvio Cezar Arend

Santa Cruz do Sul

2017

**C555g**

**Christmann, Ismael Fernando**

Gestão integrada de resíduos sólidos como fator de inclusão socioeconômica? a cooperativa de catadores e recicladores de Santa Cruz do Sul/RS - Brasil / Ismael Fernando Christmann. – 2017.

152 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul. 2017.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Erica Karnopp.

Coorientador: Prof. Dr. Silvio Cezar Arend.

1. Resíduos. 2. Catadores de lixo. 3. Desenvolvimento econômico – Aspectos ambientais. I. Karnopp, Erica. II. Arend, Silvio Cezar. III. Título.

Bibliotecária responsável: Edi Focking - CRB 10/1197

ISMAEL FERNANDO CHRISTMANN

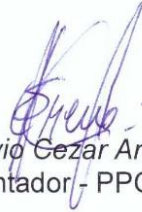
GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA? A COOPERATIVA DE CATADORES E RECICLADORES DE SANTA CRUZ DO SUL/RS - BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa Território, Planejamento e Sustentabilidade, na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.



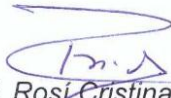
*Dr<sup>a</sup>. Erica Karnopp*

Professora orientadora – PPGDR/UNISC



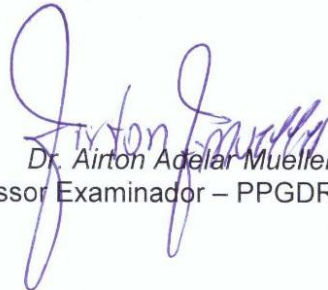
*Dr. Silvio César Arend*

Professor Orientador - PPGDR/UNISC



*Dr<sup>a</sup>. Rosi Cristina Espindola da Silveira*

Professora Examinadora – PPGDR/UNISC



*Dr. Airtón Adelar Mueller*

Professor Examinador – PPGDR/UNIJUI

Santa Cruz do Sul  
2017

*Para você Dolores, minha mãe, que sempre entendeu  
minhas escolhas e aceitou meus erros.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a minha esposa Geraldine, companheira de todas as horas, com quem divido meus sonhos. Que suportou todas as dificuldades e transformações que afloram em um mestrando. E aos meus filhos Fernando e Eduardo por entenderem o motivo da ausência em determinadas situações.

Agradeço aos cooperados da COOMCAT, por todo apoio, esclarecimentos e troca de informações para a realização dessa pesquisa.

Também agradeço, e muito, aos meus orientadores, professora Erica Karnopp e professor Sílvio Cezar Arend, principalmente pela paciência com minhas dificuldades e atrasos, e pela calma perante minhas limitações, além de todos os professores, colegas e funcionários do PPGDR, pelo conhecimento transmitido, apoio e parceria.

Agradeço ainda a três professoras que foram fundamentais durante essa caminhada. Professora Elia Denise Hammes, pela explicação sobre o Direito Constitucional, para estancar minhas inquietações. Professora Dilani Bassan, pelo apoio no estágio de docência e também por aquele “não acredito” em um momento de muita desmotivação. E por último, professora Ana Flávia Marques, minha orientadora da graduação, que vem desde lá me iluminando, guiando e ajudando durante toda a minha jornada, tenha certeza que seu exemplo, levarei junto com as minhas ações.

*A magnitude dos problemas que impregna nossa realidade cotidiana nos afeta, nos implica, nos põe diante de desafios e nos exige respostas que se desviem de tais carências e injustiças. (REINTJES, C. 2008)*

## RESUMO

Esta pesquisa aborda a Cooperativa de Catadores e Recicladores de Santa Cruz do Sul – COOMCAT, que desde 2010 está contratada pelo município de Santa Cruz do Sul para realizar algumas etapas da gestão de resíduos sólidos no município. A primeira contratação ocorreu em setembro de 2010, quando foi repassada a administração da Usina Municipal de Triagem – UT; no final de 2012 a COOMCAT foi contratada para começar a realizar a Coleta Seletiva Solidária – CSS – em três bairros de Santa Cruz do Sul; em setembro de 2013 foi alugado um pavilhão para realizar a triagem dos materiais recicláveis recolhidos pela CSS e em novembro a CSS foi ampliada para mais 6 bairros. Em dezembro de 2014 o programa municipal de CSS ganhou o Prêmio Cidade Pró-Catador, iniciativa da Secretaria Geral da Presidência da República e da Fundação Banco do Brasil. Com todo esse avanço e reconhecimento, o programa municipal aparenta grande inclusão socioeconômica. Utilizando-se do materialismo histórico dialético e de investigações qualitativas realizadas na COOMCAT, com entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e observação participante, apresenta-se uma nova perspectiva para esse cenário construído, no qual os resultados passam mais pelo esforço de inclusão dos próprios catadores do que um bom gerenciamento municipal de resíduos sólidos, pois a pesquisa verificou que a gestão não está voltada a inclusão socioeconômica dos catadores.

**Palavras-chave:** Cooperativa; Catadores; Inclusão socioeconômica; Desenvolvimento Regional.



## **ABSTRACT**

This research investigated the Santa Cruz do Sul Cooperators and Recyclers Cooperative - COOMCAT, which since 2010 has been contracted by the municipality of Santa Cruz do Sul to carry out some stages on solid waste management in the municipality. The first contracting took place in September 2010, when the administration of the Municipal Sorting Plant - UT was transferred; at the end of 2012, COOMCAT was contracted to begin the Solidary Selective Collection - CSS - in three neighborhoods of Santa Cruz do Sul; in September 2013 a pavilion was rented to carry out the sorting of recyclable materials collected by CSS and in November the CSS was extended to another 6 neighborhoods. In December 2014, the CSS Municipal Program won the Cidade Pró-Catador Prize, an initiative of the General Secretariat of the Presidency of the Republic and the Banco do Brasil Foundation. With all this advancement and recognition, the municipal program appears to have great socioeconomic inclusion. Using dialectical historical materialism and qualitative investigations carried out at COOMCAT, with semi-structured interviews, documentary research and participant observation, a new perspective is presented for this constructed scenario, in which the results go through the effort of including the scavengers themselves. That a good municipal solid waste management, since the research verified that the management is not focused on the socioeconomic inclusion of the waste pickers.

**Key words:** Cooperative; Waste pickers; Socioeconomic inclusion; Regional Development

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elos da cadeia de reciclagem	63
Figura 2 – Elos mal incluídos na cadeia de reciclagem	63
Figura 3 – Prédio abandonado na Avenida Independência	77
Figura 4 – Centro ocupacional invadido pelos catadores	78
Figura 5 – Prédio alugado pelo Poder Público no bairro Avenida	78
Figura 6 – Projeto piloto de Coleta Seletiva Solidária	79
Figura 7 – Usina Municipal de Triagem - UT	81
Figura 8 – Galpões no bairro Faxinal, próximo ao Presídio Regional (1)	82
Figura 9 – Galpões no bairro Faxinal, próximo ao Presídio Regional (2)	82
Figura 10 – Antigo caminhão caçamba da cooperativa	83
Figura 11 – Cone por onde é dosada a entrada de resíduos na esteira	85
Figura 12 – Três primeiros bairros da Coleta Seletiva Solidária	89
Figura 13 – Coleta Seletiva Solidária atual	90
Figura 14 – Entrada do Pavilhão de Reciclagem	93
Figura 15 – Baia das sucatas de vidro	93
Figura 16 – Baia do isopor	94
Figura 17 – Baia do papelão	94
Figura 18 – Cooperativas e Associações que compõe a Rede Catapampa	96
Figura 19 – Equipamentos da Cadeia Binacional do PET	98
Figura 20 – Configuração das Coletas RSD, pelo município de Santa Cruz do Sul em 2015	103
Figura 21 – Percentual de aumento das etapas de manejo de RSD em Santa Cruz do Sul em comparação com o INPC	129
Figura 22 – Resíduo reciclável descartado dentro de contêineres	131
Figura 23 – Descarregamento de uma carga de resíduos vinda da coleta containerizada	131
Figura 24 – Contêiner com excesso de resíduo	133
Figura 25 – Sucateiros retirando material reciclável de contêiner	134
Figura 26 – Catador individual retirando material reciclável de contêiner	134

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metas do Saneamento Básico (Região Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)	33
Quadro 2 – Metas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos(Região Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)	42
Quadro 3 – Metas do Plano Estadual de Resíduos Sólidos	43
Quadro 4 – Períodos para atender às metas propostos pelos planos (PLANARES – 2012, PLANSAB – 2013 e PERS-RS – 2014)	44
Quadro 5 – Ações, responsabilidades e prazos, vinculados às metas do PERS-RS (2014)	45
Quadro 6 – Ações do PMGIRS-SCS (2013)	104
Quadro 7 – Comparação das metas selecionadas no PLANARES (2012), PLANSAB (2013) e PERS-RS (2014), com a realidade da gestão aplicada em Santa Cruz do Sul	121

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ações do PMGIRS-SCS (2013), para os coordenadores da COOMCAT (1)	108
Tabela 2 – Ações do PMGIRS-SCS (2013), para os coordenadores da COOMCAT (2)	108
Tabela 3 – Ações do PMGIRS-SCS (2013), para os coordenadores da COOMCAT (3)	108
Tabela 4 – Estimativa da população e da quantidade de RSD gerados por habitante em Santa Cruz do Sul em 2015	112
Tabela 5 – Custo do RSD em Santa Cruz do Sul em 2015	112
Tabela 6 – Total aplicado mensalmente com o manejo de RSD e o total da arrecadação da taxa de serviço público – coleta de lixo	113
Tabela 7 – Faixa etária dos catadores	114
Tabela 8 – Nível de escolaridade dos catadores	114
Tabela 9 – Início das atividades na Cooperativa pelos catadores	115
Tabela 10 – Trabalho de catador antes de trabalhar na Cooperativa	116
Tabela 11 – Faixa etária dos coordenadores	118
Tabela 12 – Nível de escolaridade dos coordenadores	118
Tabela 13 – Início das atividades na Cooperativa pelos coordenadores	119
Tabela 14 – Valores gastos no manejo de resíduos sólidos em Santa Cruz do Sul	128
Tabela 15 – Demonstração financeira entre a contratação da containerização e o avanço da CSS	136

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS.
AMAPASSO	Associação das Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis de Passo do Sobrado
ASSECMAR	Associação de Catadores Ecológicos de Materiais Recicláveis
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEPEVE	Central de Pesagem e Venda - Londrina
CISVALE	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COCAMARP	Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Rio Pardo
COCARI	Recicladores Solidários em Defesa do Meio Ambiente de Cachoeira do Sul
COMAREL	Central de Operações de Materiais Recicláveis de Londrina
COOMCAT	Cooperativa dos Catadores e Recicladores de Santa Cruz do Sul
COOMCREAL	Cooperativa Mista de Coleta e Reciclagem
COOPER REGIÃO	Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis e Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Londrina
COOTRASMA	Cooperativa dos Trabalhadores de Santa Maria
CSS	Coleta Seletiva Solidária
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ETE	Estação de Tratamento de Efluente
FACS	Fórum de Ação pela Coleta Seletiva e Reciclagem de Santa Cruz do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI	Local Governments for Sustainability
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NBR	Norma Brasileira Regulamentadora
ONG	Organização Não Governamental
PERS-RS	Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul
PET	Polietileno tereftalato
PEV	Ponto de Entrega Voluntária
PMGIRS-SCS	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Santa Cruz do Sul
PLANARES	Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSCS	Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PSAU	Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos
RAIS	Relatório Anual de Informações
RLOR	Rede Latino Americana de Organizações Recicladoras/Catadores
RSD	Resíduos Sólidos Domésticos
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMMASS	Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária do Brasil
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
UT	Usina Municipal de Triagem

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICA E PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1</b>	<b>As Diretrizes para o Saneamento Básico .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2</b>	<b>A Política Nacional dos Resíduos Sólidos .....</b>	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>O CENÁRIO SOCIOECONÔMICO DOS CATADORES.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1</b>	<b>O contexto histórico dos catadores .....</b>	<b>50</b>
<b>3.2</b>	<b>As relações contraditórias entre os catadores e as políticas institucionais .....</b>	<b>58</b>
<b>3.3</b>	<b>Formação dos Planos de Gestão Integrada voltados para o desenvolvimento de cooperativas .....</b>	<b>65</b>
<b>3.4</b>	<b>As relações entre o poder público e a cooperativa de catadores.....</b>	<b>69</b>
<b>4</b>	<b>GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA? .....</b>	<b>75</b>
<b>4.1</b>	<b>A História dos Catadores e da Cooperativa em Santa Cruz do Sul.....</b>	<b>76</b>
<b>4.2</b>	<b>A Comercialização de Material em Rede.....</b>	<b>92</b>
<b>4.3</b>	<b>A Gestão Integrada de Resíduos em Santa Cruz do Sul .....</b>	<b>99</b>
<b>4.4</b>	<b>Os Catadores e Recicladores: Exploração ou Inclusão?.....</b>	<b>113</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>140</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>144</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>150</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir de 2010, quando a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS entrou em vigor, dando um prazo de quatro anos para os estados e os municípios gerenciarem seus resíduos sólidos e darem uma disposição final ambientalmente adequada, e dois anos para confeccionarem os seus Planos de Gestão Integrados de Resíduos Sólidos – PGIRS, percebe-se algumas ações para a adequação do município de Santa Cruz do Sul perante a implantação dessa lei. Essas ações aconteceram principalmente na Usina Municipal de Triagem – UT<sup>1</sup> e na coleta seletiva<sup>2</sup> dos resíduos, aumentando, assim, o volume de material reciclado retirado do Resíduo Sólido Doméstico - RSD<sup>3</sup>.

A PNRS adotou como um dos princípios a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, além de priorizar a contratação de cooperativas e associações que estivessem organizadas, pelos titulares de serviços públicos, sem a necessidade de licitação. (BRASIL, 2010b).

Desenvolver os municípios e as regiões para um futuro economicamente sustentável e ainda alinhar esse desenvolvimento com oportunidades sociais e de economia solidária são condições para fortalecer os catadores e instrumentalizar a sociedade em geral para uma

---

<sup>1</sup> O objetivo imediato de uma estação de transbordo é armazenar resíduos temporariamente para que sejam transferidos para caminhões maiores. Podendo servir como centro de distribuição de resíduos para seus diversos fins, como para aterros ou para estações de tratamento. A triagem de resíduos também pode ser realizada nesses locais, mas o mais comum é que se realizem em usinas de reciclagem ou de compostagem (PHILIPPI JR., ROMÉRO, BRUNA, 2004). Mas, na gestão de resíduos aplicada a Santa Cruz do Sul, ela é chamada de Usina Municipal de Triagem.

<sup>2</sup> As principais formas de coleta seletiva são a separação na fonte pelo gerador (programa de coleta nas calçadas), Postos de Entrega Voluntária – PEVs, seguidos de processamento em usinas de reciclagem e usinas de separação e reciclagem do resíduo sólido misturado. (PHILIPPI JR., ROMÉRO, BRUNA, 2004).

<sup>3</sup> Resíduos Sólidos Domésticos - RSD, fazem parte do conceito de Resíduos Sólidos Urbanos - RSU, que conforme Plano Estadual de Resíduos Sólidos - PERS-RS (2014), abrangem os resíduos domésticos e aqueles com características similares aos domiciliares, gerados pelo comércio e pela indústria, além dos resíduos provenientes da limpeza pública (varrição, poda, limpeza de logradouros, bueiros e boca de lobo, etc.), coletados por meio da coleta regular domiciliar, coleta seletiva ou Pontos de Entrega Voluntária (PEVs). Para melhor compreensão, esta pesquisa utilizará RSD para os resíduos domésticos e aqueles com características similares aos domiciliares, gerados pelo comércio e pela indústria, além dos resíduos domésticos das localidades rurais, não englobando os provenientes de limpeza urbana.

Os resíduos gerados pela indústria e pelo comércio são de responsabilidade dos municípios, mas essa disposição fica restrita a pequenas quantidades, determinadas em leis municipais. Acima dessa quantidade, a responsabilidade fica restrita para o próprio estabelecimento. (PHILIPPI JR., ROMÉRO, BRUNA, 2004).

Conforme Art. 6º da Lei nº 2533 de novembro de 1993 do Município de Santa Cruz do Sul, o lixo domiciliar será acondicionado em sacos com volume não superior a 100 litros ou inferior a 20 litros e devidamente fechados.



reflexão consciente acerca do consumo, das questões socioeconômicas e ambientais relacionadas.

A economia solidária surge como modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados do mercado de trabalho. A economia solidária casa o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição (da produção simples de mercadorias) com o princípio da socialização destes meios (do capitalismo). Sob o capitalismo, os meios de produção são socializados na medida em que o progresso técnico cria sistemas que só podem ser operados por grande número de pessoas, agindo coordenadamente, ou seja, *cooperando entre si*. (SINGER e SOUZA, 2000, p. 13).

A PNRS adotou como objetivo a gestão integrada de resíduos sólidos, sendo que um dos instrumentos dispostos para essa gestão é a criação de planos de resíduos sólidos. O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Santa Cruz do Sul – PMGIRS-SCS foi publicado em dezembro de 2013, um ano após o prazo estipulado na PNRS, mas, mesmo assim, o município já articulava ações alinhadas com a PNRS. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Em fevereiro de 2010, a Cooperativa dos Catadores e Recicladores de Santa Cruz do Sul - COOMCAT foi fundada e, em setembro, foi-lhe repassada a administração da UT, assumindo, assim, o controle da operação da triagem de resíduos de Santa Cruz do Sul, cuja tarefa é realizada por intermédio do sistema de triagem que estava instalado na UT. Para os catadores, esse momento foi uma grande vitória, mas, com essa vitória vieram também grandes desafios. Problemas tanto na área operacional, como a falta de equipamentos para o funcionamento da UT, quanto na área administrativa/financeira, como a gestão dos recursos financeiros, as contratações e rescisões de cooperados, o pagamento de imposto, o controle de documentos, as rotinas financeiras, os registros das atividades, o custo de operação, o custo de manutenção, a comercialização de materiais recicláveis, o planejamento, entre muitos outros. A falta de cooperados com formação técnica ou conhecimentos administrativos foi um dos agravantes, causando vários contratempos<sup>4</sup>.

Em dezembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul – PMSCS, junto com a COOMCAT, elaborou o Programa de Coleta Seletiva Solidária – CSS<sup>5</sup>, com o recolhimento de resíduo reciclável em três bairros de Santa Cruz do Sul (Centro, Higienópolis e Goiás). No final de 2013, passou a atender mais seis bairros (Santo Inácio, Universitário, Avenida, Renascença, Independência e Várzea), atendendo 27%<sup>6</sup> da população do município.

---

<sup>4</sup> Informações levantadas pelo autor junto a COOMCAT.

<sup>5</sup> Coleta seletiva de materiais recicláveis, porta-a-porta, realizada por catadores.

<sup>6</sup> Informação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, 2013.

Com essa demanda, foi necessário alugar um entreposto no centro da cidade, possibilitando à COOMCAT realizar a triagem e o enfardamento do material mais próximo da coleta seletiva, além de ser também um Ponto de Entrega Voluntária – PEV, para onde a população pode trazer e destinar o seu próprio resíduo. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Além disso, foi estruturada uma rede de comercialização chamada de Rede Catapampa, que realiza o recolhimento e a venda do material reciclável da COOMCAT e de outras Cooperativas de catadores da região para, assim, agregar mais valor e volume aos materiais comercializados. Essa estrutura comercial ficou localizada junto à administração da COOMCAT, na UT. A COOMCAT também foi selecionada como polo regional e recebeu os equipamentos da Cadeia Binacional do PET<sup>7</sup> e se encontram na UT, instalados e aguardando a contrapartida do município, que ficou responsável pela infraestrutura elétrica para suportar a demanda do maquinário e também pela instalação de uma Estação de Tratamento de Efluentes – ETE, que até fevereiro/2017<sup>8</sup> não foi instalada, para, assim, transformar todo o resíduo de PET da região em *flake*<sup>9</sup>, agregando maior valor ao material.

Nesse contexto surge o seguinte questionamento: A gestão integrada de resíduos sólidos assegura a inclusão socioeconômica dos catadores cooperativados na atividade de reciclagem?

O objetivo desta dissertação é analisar a gestão integrada de resíduos sólidos como fator de inclusão socioeconômica da COOMCAT, por meio do cenário existente no município de Santa Cruz do Sul, onde, logo após a promulgação da PNRS, uma Associação de Catadores se formalizou em Cooperativa e assumiu a gestão da UT. Após dois anos, essa cooperativa assumiu uma etapa da coleta seletiva do município. Todas essas etapas vieram antes da publicação do PMGIRS-SCS, que, por sua vez, segue os princípios, os objetivos, os instrumentos, as diretrizes, as metas e as ações da PNRS.

Das várias tecnologias existentes para o Gerenciamento dos Resíduos, duas são utilizadas atualmente em Santa Cruz do Sul: o aterro sanitário<sup>10</sup> e a reciclagem.

---

<sup>7</sup> PET, é a abreviação de Polietileno Tereftalato de Etileno, que é um polímero termoplástico, utilizado na forma de fibras para tecelagem e em embalagem de bebidas. Pode ser reprocessado diversas vezes pelo mesmo ou por outro processo de transformação. (www.abipet.org.br, 2012).

<sup>8</sup> Estes equipamentos não estavam em funcionamento até a conclusão deste estudo em fevereiro/2017.

<sup>9</sup> Flake são pequenos flocos de garrafas PET, que são moídos e refinados. (www.abipet.org.br, 2012).

<sup>10</sup> Aterro sanitário de resíduos sólidos urbanos consiste na técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais. Esse método utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho ou a intervalos menores se for necessário. (ABNT NBR 8419).

Mas, mesmo com a implantação de toda essa configuração no município de Santa Cruz do Sul, o volume de RSD destinado a aterro, assim como a quantidade de material reciclável nesse volume, deveria estar tomando um caminho para a diminuição, ou da melhor separação e destinação, principalmente por contar com a tecnologia da coleta seletiva. Mas a forma de disposição do resíduo pela população continua a mesma, destinando a maior quantidade no horário da coleta regular<sup>11</sup>, mesmo em bairros onde foi implantada a CSS, além da dificuldade de entendimento da população sobre o sistema de coleta containerizada<sup>12</sup>, que foi aplicado em alguns pontos da cidade, ocasionando uma mistura entre os resíduos orgânicos, rejeito e material reciclável, sendo que apenas deveria receber resíduos orgânicos e rejeito.

Percebe-se também que a disposição certa dos resíduos sólidos não vem avançando por meio dessa gestão de resíduos sólidos aplicada pelo poder público. Quando se observa os dados lançados no SNIS<sup>13</sup>, estima-se que, em 2011, foram geradas 25.200 toneladas de RSD e enviadas à UT. Já em 2013 (não existem dados de 2012), o volume enviado à UT foi de 29.857 toneladas no ano e, em 2014, o sistema apresenta 28.474,5 toneladas enviadas à UT. Entre os anos de 2013 e 2014, é verificada uma diminuição, mas deve-se ressaltar que uma quantidade de RSD, (em torno de 30 cargas de caminhão para ser transportada para aterro) ficou acumulado na UT no fim de 2014, o que gerou problemas, como reclamação dos moradores sobre o mau cheiro vindo da UT, conforme Portal Gaz (2015). A solução desse problema foi muito boa para os catadores, pois beneficiou financeiramente a cooperativa, que teve o repasse mensal pela gestão da UT aumentado, passando de R\$ 25.573,29, para R\$ 41.855,35, além de um adicional de R\$ 9.200,00 para o funcionamento de um segundo turno de operação da pá carregadeira, para conseguir dar conta de transbordar todo o RSD para o transporte para o aterro. Por outro lado, percebe-se que não há mudança significativa no gerenciamento de RSD.

Outros aspectos também são de suma importância e devem ser considerados para a realização desta pesquisa, como a geração de RSD, que vem aumentando a cada ano, principalmente em decorrência da industrialização aliada ao consumismo advindo da globalização, como aponta o Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos do Instituto de

---

<sup>11</sup> A coleta regular (indiferenciada), é aquela em que os resíduos são coletados juntos pelo mesmo caminhão, sem segregação prévia pela população. (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

<sup>12</sup> Tecnologia na qual contêineres são disponibilizados nas ruas para que a população deposite seu lixo, e, conforme roteiros, caminhões dotados de braços robotizados realizam a coleta. (Fonte: [www.conesulrs.com.br](http://www.conesulrs.com.br)).

<sup>13</sup> SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento do Ministério das Cidades, para o qual os prestadores de serviços e órgãos gestores dos municípios devem informar os dados coletados durante o ano corrente.

Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2012)<sup>14</sup>, sendo que este relatório subsidiou a elaboração da versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PLANARES (2012).

Além disso, o município de Santa Cruz do Sul, de acordo com o PMGIRS-SCS, terá um aumento aproximado de 16 mil habitantes, conforme a projeção populacional para os próximos 40 anos.

Existe, também, o problema do desemprego. Conforme Pinhel (2013), os catadores formam uma massa de desempregados: por causa da baixa escolaridade, das condições sociais delicadas e, às vezes, por sua idade avançada. Esses fatores acabam sendo condicionantes na busca de vagas de trabalho, principalmente hoje, pelo apelo tecnológico e digital que as tarefas exigem. Por esse motivo, vão buscar o sustento de sua família na atividade de catação, onde sofrem muito com a exclusão socioeconômica, sendo explorados na comercialização e marginalizados pela sociedade.

Conforme Souza (2006), existe a construção de um padrão de desigualdade dentro da moderna sociedade capitalista, que simbolicamente representa um contexto de igualdade formal e de democracia aberta, mas, por outro lado, alimentam a construção com fatores extraeconômicos, existenciais, morais e políticos.

Dessa forma, o Estado e o mercado vão moldando e decidindo, de uma forma opaca e intransparente, as chances de vida de qualquer indivíduo ou classe social. (SOUZA, 2006).

Aliado a isso, destacam-se ainda as metas e diretrizes do Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PLANARES (BRASIL, 2012a), do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (BRASIL, 2013) e do Plano Estadual de Resíduos Sólidos – PERS-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014) e para o PMGIRS-SCS (SANTA CRUZ DO SUL, 2013) estabelecem metas para: redução do resíduo seco (resíduo reciclável) e redução do resíduo úmido (resíduo orgânico) dispostos em aterros; inclusão e fortalecimento das organizações de catadores com a inclusão socioeconômica prioritária na prestação de serviços de limpeza urbana; coleta seletiva solidária e triagem de resíduos sólidos, entre outras diretrizes.

Dessa forma as relações socioeconômicas entre catadores de materiais recicláveis e a configuração político-institucional apresentam contradições, esta pesquisa adotou o materialismo histórico dialético como marco teórico-metodológico, pois a lógica dialética

---

<sup>14</sup> No item “A Geração” do Relatório de Pesquisa: Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos é apresentada uma tendência sobre o consumo de materiais potencialmente recicláveis, como alumínio, aço, papelão, plástico e vidro, e as suas eventuais participações na produção de embalagens, indicando uma evolução no aumento anual do consumo de embalagens por habitante.

permite e exige o movimento do pensamento, já o materialismo histórico expõe a forma de organização dos homens em sociedade através da história, ou seja, diz respeito às relações sociais construídas pela humanidade durante a sua existência. (PIRES, 1997).

A análise da gestão integrada de resíduos sólidos como fator de inclusão socioeconômica da COOMCAT – RS – Brasil foi realizada por meio de uma pesquisa qualitativa e levantamentos bibliográficos, documentais, observação participante e entrevistas.

Nesse sentido, aprofundou-se a investigação, no que diz respeito à gestão dos resíduos sólidos e o cumprimento das metas impostas pelo estado e união, prevendo a sustentabilidade operacional e financeira da prestação dos serviços públicos referentes aos resíduos sólidos urbanos e como pretende estimular a tecnologia de reciclagem do resíduo, assegurando a inclusão de cooperativas de catadores e fortalecendo essa atividade, dando as devidas condições à inclusão dos trabalhadores, para, assim, incluí-los socioeconomicamente. Esses trabalhadores, além de gerar renda, realizam uma atividade sustentável. Conforme Sachs (2007), os impactos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente são reduzidos por essas formas de organização, que permitem a utilização desses materiais para fins produtivos novamente.

Esta pesquisa contribuirá para apontar caminhos para a gestão dos resíduos sólidos urbanos de Santa Cruz do Sul por meio da separação e do aproveitamento do material reciclável dos resíduos, aumentando a atenção destinada ao processo de reciclagem. Contribuirá, também, para analisar o caminho percorrido pelos catadores em Santa Cruz do Sul, verificando sua inclusão socioeconômica e as contradições na gestão dos resíduos para apurar as relações entre as políticas institucionais e os catadores de materiais recicláveis, servindo de suporte para o desenvolvimento desta prática em Santa Cruz do Sul e demais municípios e regiões interessadas em fomentar uma forma de inclusão social, preservação ambiental e geração de economia local, prevista em lei.

Dessa forma, este estudo foi dividido em cinco capítulos. Além da introdução (Capítulo 1), o segundo capítulo busca investigar as leis e nos planos que regem a temática do resíduo sólido no país e no estado, além de uma análise nessa complexa política pública.

No terceiro capítulo descreve-se a realidade dos catadores, como surgiram, as suas relações com o poder público e as leis, o surgimento dos planos para o fortalecimento das cooperativas junto aos municípios.

O quarto capítulo é o empírico, e apresenta a metodologia de pesquisa utilizada, o resultado das entrevistas, a análise, as contradições encontradas. Além disso, verifica como as diretrizes das leis nacionais, chegam ao município e são utilizadas. Busca-se toda a

historicidade dos catadores de Santa Cruz do Sul, suas mobilizações e, seu fortalecimento como cooperativa, através da comercialização em rede, além do diagnóstico da gestão integrada aplicada em Santa Cruz do Sul.

No quinto capítulo discute-se os resultados, além de atender os objetivos definidos para esta dissertação, como o de responder a problemática que despertou a necessidade desta pesquisa.

## 2 POLÍTICA E PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Desde os primórdios, pode-se constatar alguma forma de regulação. A sociedade sempre viu a necessidade de estabelecer mecanismos que regulassem nossas condutas. Conforme Bursztyn (2012), sociedades antigas se regulavam de forma relativamente simples. Mas, com o passar do tempo, a cada nova necessidade, ou inovação, identificava-se o imperativo de se organizar, ou seja, de estabelecer alguma forma de regular nossas ações. Dessa forma, o Estado começou a assumir essa responsabilidade.

As primeiras políticas ambientais adotadas estavam intrinsecamente ligadas às necessidades de sobrevivência e, portanto, da preservação do ambiente em que a própria população vivia. (PHILIPPI JR.; ROMÉRO; BRUNA, 2004).

Conforme May (2003), a política ambiental é o conjunto de metas e instrumentos que visam a reduzir os impactos negativos da ação humana no meio ambiente.

No Brasil, a política ambiental passou a se preocupar com os problemas ambientais resultantes do desenvolvimento somente após a segunda metade dos anos 1970, inaugurando, assim, uma nova fase, incluindo a qualidade ambiental dentro dessa perspectiva. (SOUZA, 2000).

Dessa forma, a política ambiental é necessária para induzir ou forçar os agentes econômicos a adotarem posturas e procedimentos mais brandos ao meio ambiente. Mas a falta de atenção sobre a extensão e relevância dos problemas resultantes da degradação ambiental ainda refletem na formulação das políticas públicas<sup>15</sup> voltadas as questões ambientais. (MAY, 2003).

Para Bursztyn (2012), a política pública está associada ao Estado moderno. Dessa forma, seu processo de decisão está voltado aos interesses coletivos, e marcado por mecanismos de participação dos grupos sociais e dos interesses da coletividade.

Antes da promulgação da PNRS, não existia uma política que estipulasse critérios e normas para uma gestão de resíduos. Santaella (2014) descreve que antes o gerenciamento era livre, e estava à disposição especialmente do setor empresarial, que representava prioridade na acumulação econômica em torno das estratégias de gestão dos resíduos sólidos.

---

<sup>15</sup> Política pública é o conjunto de diretrizes estabelecido pela sociedade, por meio de sua representação política, em forma de lei, visando à melhoria das condições de vida dessa sociedade. (PHILIPPI JR., ROMÉRO, BRUNA, 2004).

A partir da adoção de uma política de resíduos, o Brasil passou ter um marco regulatório na área dos resíduos sólidos, conforme Bursztyn (2012), considerando diversos tipos de resíduos, além de colocar as devidas responsabilidades dentro do ciclo do produto.

Para Santaella et al. (2014), a definição específica das diretrizes relativa aos resíduos foi de valiosa importância, pois, dessa forma, passaram a existir princípios, objetivos e diretrizes para uma devida gestão.

Para visualizar o cenário disposto sobre a gestão e manejo de resíduos sólidos no município de Santa Cruz do Sul após da promulgação da PNRS, e das etapas que compreenderam no repasse da gestão da UT em 2010, bem como da implantação de uma CSS em 2012, a partir da inclusão socioeconômica de catadores, além da confecção e implementação do PMGIRS-SCS, é necessário realizar uma análise das leis e dos planos que norteiam toda essa sistemática de gerenciamento dos resíduos sólidos no País e no Rio Grande do Sul.

A pesquisa observou a configuração das Políticas e dos Planos de Resíduos Sólidos no Brasil. Assim, foi possível verificar a formatação das leis e dos planos, que iniciam na esfera federal e compartilham deveres até os governos municipais. Dessa forma, será possível verificar como o município de Santa Cruz do Sul vem exercendo sua gestão e atendendo os princípios das leis que regem a gestão dos resíduos sólidos e a inclusão socioeconômica de catadores.

Para se chegar até o cenário disposto pela PNRS após a sua promulgação, e sua exigência em confecção de planos, precisou-se dirigir o olhar ao passado para verificar as diretrizes do saneamento básico, principalmente porque os resíduos sólidos se constituem em um dos princípios fundamentais do saneamento básico, sendo um dos pilares dos serviços públicos prestados. Dessa forma, a promulgação da Lei nº 11.445 de 2007, chamada de Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico – LDNSB (BRASIL, 2007), foi um dos primeiros passos referente à gestão dos resíduos sólidos após a Constituição de 1988.

Essa análise realizou-se porque, conforme o art. 5º, a PNRS se articula com a Política Federal de Saneamento Básico, que é regulada pela Lei nº 11.445 de 2007. (BRASIL, 2010b). A LDNSB possui demandas que os governos precisam atender e uma recai sobre a necessidade de elaboração de planos de saneamento. No conjunto definido como Saneamento Básico, encontra-se o item referente ao manejo dos resíduos sólidos. No que se refere a esse item, existe a necessidade de elaboração de um plano de resíduos sólidos que pode estar dentro do plano de saneamento, relatando as etapas do manejo de resíduos sólidos, ou ser elaborado de forma separada. Isso porque a PNRS, em sua redação, concede poderes para que



a LDNSB seja observada e atendida, explicando que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos poderá estar inserido no plano de saneamento básico, desde que respeitado o conteúdo mínimo da PNRS.

Dessa forma, a LDNSB caracteriza o manejo de resíduos sólidos dispondo sobre as atividades que o compõe:

- I – de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art 3º desta Lei<sup>16</sup>;
- II – de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;
- III – de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana. (BRASIL, 2007).

Para Philippi Jr., Roméro e Bruna (2004), manejo é o conjunto de atividades envolvidas com os resíduos, perante o aspecto operacional, que envolve a coleta, transporte, acondicionamento, tratamento e disposição final. Já o gerenciamento abrange o manejo e também todas as atividades de planejamento, fiscalização e regulamentação.

Quando se verifica o conceito sobre manejo de resíduos sólidos disposto nessa Lei, percebe-se que os itens I e II refletem sobre os processos que estes resíduos perpassam durante o seu manejo em Santa Cruz do Sul, tanto por empresas privadas como pela cooperativa de catadores. Assim sendo, fica nítida a necessidade de que a LDNSB seja observada atentamente durante a construção do devido plano, ou seja, o conteúdo sobre a gestão dos resíduos sólidos que a LDNSB dispõe deve ser muito bem observado, tanto para a construção de um plano de saneamento, no item, que integre o manejo de resíduos sólidos, como para a elaboração de um plano de gestão integrada dos resíduos sólidos. Conforme a Norma Brasileira (NBR) nº 10.004/2004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), resíduos sólidos são definidos como:

resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível. (ABNT, 2004).

---

<sup>16</sup> Alínea c do inciso I do caput do art. 3º - Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.

Conforme Santaella et al. (2014), o conceito de resíduos sólidos modificou-se ao longo do tempo em função dos avanços tecnológicos da conscientização ambiental, da necessidade financeira e do reaproveitamento de alguns materiais que podem ser matéria-prima para outro fim.

Já a definição que a PNRS apresenta sobre resíduos sólidos está descrita no inciso XVI do caput do art. 3º:

XVI – resíduos sólidos: material, substância, objeto, ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, no estado sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (BRASIL, 2010b).

Para Philippi Jr., Roméro e Bruna (2004), o conceito de resíduo tem sempre embutido o aspecto de serventia e de valor econômico para o seu possuidor. Enquanto, para uma determinada pessoa, uma embalagem vazia pode não ter mais valor, para outra, este resíduo pode ser de grande valia. Diferentemente do conceito de lixo<sup>17</sup>, onde tudo é descartado supostamente sem valor.

Uma das soluções para essa problemática, na qual a prática da coleta, triagem e separação de resíduos recicláveis são realizadas, é a atividade de catação, realizada por catadores de materiais recicláveis que fazem a separação de materiais para posterior comercialização. O intuito dessas leis é, cada vez mais, organizar os catadores e municípios por meio de uma gestão integrada de resíduos sólidos para desta forma, incluir pessoas que estão marginalizadas pelo mercado de trabalho, gerando uma fonte de renda a elas, fazendo com que os municípios avancem nesta prática e assim diminuam a quantidade de resíduos dispostos em aterros. Busca-se melhorar os indicadores ambientais, a abertura de postos de trabalho o aquecimento da economia dos próprios municípios, além de exercer uma diminuição com os gastos referentes ao manejo de resíduos sólidos.

Dessa forma, a PNRS define a gestão integrada de resíduos sólidos como um dos princípios do desenvolvimento sustentável<sup>18</sup>:

---

<sup>17</sup> Resíduo: 1. Remanescente. 2. Aquilo que resta de qualquer substância; resto. 3. O resíduo que sofreu alteração de qualquer agente exterior, por processos, físicos etc.

Lixo: 1. Aquilo que se varre da casa, do jardim, da rua e se joga fora; entulho. 2. Tudo o que não se presta e se joga fora. 3. Sujidade, sujeira, imundície. 4. Coisa ou coisas inúteis, velhas, sem valor. (PHILIPPI JR., ROMÉRO, BRUNA, 2004).

<sup>18</sup> É fruto da revisão ou reconceituação de desenvolvimento em termos teóricos e práticos, introduzindo uma nova cultura que propõe a reflexão sobre modo de viver, e sobre um interesse individual e socialmente sensível e em harmonia com a natureza. (SANTAELLA et al., 2014).

[...] conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob uma premissa do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2010b).

Já Santaella et al. (2014) define que esse modelo se baseia no desenvolvimento simultâneo de cinco itens:

- 1- Emprego de tecnologias limpas para o tratamento de resíduos – quando o tratamento dos resíduos utiliza técnicas não poluentes ou não causadoras de danos ambientais;
- 2- Viabilidade econômica – quando financeiramente os planos de gestão estão de acordo com os orçamentos destinados para esta finalidade;
- 3- Comunicação e educação ambiental – quando há a difusão de informações e o estímulo a padrões de comportamento chamados ecologicamente corretos;
- 4- Inclusão social – quando os resíduos são potencialmente fonte de renda para a população mais carente, como catadores de resíduos sólidos;
- 5- Aspectos sanitários e ambientais – quando a gestão dos resíduos sólidos atende às questões de saúde pública e de preservação ambiental. (SANTAELLA et al., 2014, p. 17).

Assim, o capítulo se dividiu em duas seções. A primeira, aborda o saneamento básico que é regido pela LDNSB. Nessa seção, verificar-se-á parte da lei e dos planos de saneamento que, de certa forma, vão ao encontro do manejo de resíduos sólidos que o município de Santa Cruz do Sul realiza, e que deveria ser observado em seu PMGIRS-SCS. Na segunda seção, analisa-se a PNRS e os seus planos nas duas esferas de poderes, a nacional e a estadual, que tratam diretamente sobre a questão da gestão integrada de resíduos sólidos e a inclusão socioeconômica de catadores.

## **2.1 As Diretrizes para o Saneamento Básico**

A Lei nº 11.445 de janeiro de 2007 - LDNSB, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, em seu art. 3º, considera o saneamento sendo o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

- d) e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. (BRASIL, 2007).

Destaca-se, no item C desse artigo, que a concepção envolvida no tratamento do conceito sobre os resíduos sólidos refere-se, praticamente, apenas ao processo, ou seja, sobre operação com os resíduos sólidos, não buscando uma solução, apenas o manejo. Diferente da PNRS, que referenda à gestão integrada de resíduos sólidos, um conceito diferente, que pressupõe a integração de várias dimensões, embasada no conceito do desenvolvimento sustentável.

Sobre o exercício da titularidade, a LDNSB detalha, no inciso I, art. 9º, a necessidade de que a prestação de serviços públicos de saneamento básico deve ser regida por um plano, que poderá ser específico para cada serviço. Assim sendo, o planejamento é uma ação indelegável a outro ente, mas a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços podem ser delegadas, nos termos do art. 241 da Constituição Federal<sup>19</sup> e a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005<sup>20</sup>. Destaca-se, entre todas as funções, deve haver o controle social. (BRASIL, 2011).

Controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico. (BRASIL, 2007).

Um aspecto a salientar é que a LDNSB, em seu art. 10, abre a possibilidade para que as cooperativas e associações prestem serviços sem a necessidade de participarem de licitação. Essa foi a abertura necessária para o atual cenário, em que o trabalho de reciclagem, em muitos municípios, está sendo realizada por catadores. No seu terceiro capítulo, a LDNS trata sobre a prestação de serviço regionalizada em seu art. 14 e art. 15:

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

- I – um único prestador do serviço para vários municípios, contíguo ou não;
- II – uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III – compatibilidade de planejamento.

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

---

<sup>19</sup> Art. 241. da Constituição da República Federativa do Brasil – 1988, que autoriza a gestão associada de serviços públicos.

<sup>20</sup> Lei que dispõe normas gerais sobre a contratação de consórcios públicos.

- I – por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido ao disposto no art. 241 da Constituição Federal;
- II – por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços. (BRASIL, 2007).

Observando esses dois artigos sobre a prestação de serviços regionalizada de saneamento básico e trazendo para o contexto da gestão integrada de resíduos sólidos aplicada ao município de Santa Cruz do Sul, numa leitura na íntegra da lei, vê-se que ela acaba não se aplicando, principalmente porque os contratos são municipais. Não existe uma regionalização nesse âmbito, mas pode-se observar uma hegemonia regional na prestação de serviço de coleta e transporte de resíduos, em que, de certa forma, a sua supremacia se caracteriza. Esse cenário aponta para a ausência de fiscalização e regulação dos serviços, e dos valores pagos por essa prestação. A inexistência de algum órgão ou entidade, de âmbito - federal, estadual, regional ou até mesmo municipal, que possa regular e fiscalizar essa prestação e remuneração dos serviços pressupõe uma lacuna, sendo que os municípios, com consentimento ou sem consentimento, acabam reféns desta sistemática. Além disso, a regionalização poderá obedecer ao plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios atendidos, o que poderia facilitar a regulação.

Em seu quarto capítulo, sobre o planejamento, a LDNSB, no art. 19, descreve que a prestação de serviços públicos de saneamento básico deverá observar o plano, dispondo os itens que ele deverá abranger:

- I – diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II – objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III – programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV – ações para emergências e contingências;
- V – mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. (BRASIL, 2007).

Para o planejamento, percebe-se a necessidade de realizar um diagnóstico, ou seja, um levantamento da situação do saneamento, apontando suas causas. A partir do diagnóstico, segue-se a formulação de objetivos e metas para mensurar as causas e planejar programas, projetos e ações para atender aos objetivos e metas, além da necessidade de articulação com os outros planos dentro das três esferas de poderes.

A regulação, aqui evocada a partir do art. 21, é outro item chave e de suma importância dentro da LDNSB. Os princípios da regulação e os seus objetivos são os seguintes:

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá os seguintes princípios:

I – independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;  
II – transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

I – estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II – garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III – prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV – definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnicas, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I – padrões e indicadores de qualidade da prestação de serviços;

II – requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III – as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV – regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V – medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI – monitoramento dos custos;

VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII – plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX – subsídios tarifários e não tarifários;

X – padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI – medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento. (BRASIL, 2007).

A análise desses três artigos aponta para a forma de atuação da entidade reguladora, que deve regulamentar o plano e a prestação de serviço de saneamento básico, e ainda descrever a postura que a entidade deve manter para estimular a correta e eficaz gestão.

Já o art. 29 que se encontra dentro do capítulo VI, que trata dos aspectos econômicos e sociais, traz a seguinte informação:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I – de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II – de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III – de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades. (BRASIL, 2007).

Dessa forma, pode-se observar que a LDNSB determina que o manejo de resíduos sólidos dos municípios, que é composto pelas atividades de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final, esteja sob a incumbência de um plano, conforme seu art. 9, por onde organizar-se-á a gestão de resíduos sólidos e, conseqüentemente, a entidade reguladora irá fiscalizar e manifestará o cumprimento do plano, perante suas normas e perante a LDNSB. Além disso, terá que se ter um olhar para a gestão financeira dessas atividades, na qual os preços devem estar coerentes com o serviço prestado.

Conforme o capítulo que dispõe sobre a Política Federal de Saneamento Básico, o governo federal também ficou com a responsabilidade de elaboração de seus planos. O Ministério das Cidades ficou com a incumbência da elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, devendo observar a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União, além da articulação com os planos regionais, estaduais e municipais. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

- I – contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;
- II – priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;
- III – proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;
- IV – proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;
- V – assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;
- VI – incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;
- VII – promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;
- VIII – promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;
- IX – fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;
- X – minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde. (BRASIL, 2007).



Assim sendo, os titulares dos serviços públicos também receberam a responsabilidade de formular uma política pública de saneamento básico e elaborar o seu devido plano, observando e atendendo à LDNSB, bem como ao Plano Nacional de Saneamento Básico, para que, dessa forma, todas as metas e as necessidades das esferas nacionais e estaduais se estendam até a situação local, e aproximem o planejamento dos municípios.

Somente em junho de 2010 foi promulgado o Decreto 7.217/2010, que regulariza a LDNSB. Essa demora nas normas de execução foi de fundamental importância no sentido do longo período gasto pelos municípios na elaboração de seus planos, bem como a elaboração do próprio plano nacional pela União, uma vez que o plano nacional foi promulgado somente no ano de 2013, causando atrasos para uma gestão mais eficiente do saneamento básico pelos municípios, incluindo o manejo de resíduos sólidos.

A partir da promulgação do Decreto 7.217/2010, os resíduos sólidos foram classificados de três formas, como consta em seu art. 12:

- I – resíduos domésticos;
- II – resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e
- III – resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública urbana. (BRASIL, 2010a).

Em seu art. 14, o Decreto 7.217/2010 apresenta uma disposição referente à cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos:

- Art. 14. A remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, bem como poderá considerar:
- I – nível de renda da população da área atendida;
  - II – características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas;
  - III – peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio; ou
  - IV – mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados. (BRASIL, 2010a).

No art. 12, percebe-se uma preocupação com os diferentes tipos de resíduos gerados dentro de uma área urbana, e passa a responsabilidade pela decisão de caracterizar esses resíduos ao titular em virtude dos valores cobrados pelas empresas de prestação de serviço em relação ao valor pago pelos munícipes. Da mesma forma, como fica claro no art. 14, existe uma preocupação em relação às tecnologias envolvidas na coleta de resíduos e o nível de



renda da população, além da abertura de um incentivo referente à minimização da geração de resíduos. Decisões sobre esses aspectos igualmente ficam a cargo do titular.

Conforme o art. 24 do Decreto 7.217/2010, o processo de planejamento envolve:

- I – o plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;
  - II – o Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, elaborado pela União; e
  - III – os planos regionais de saneamento básico elaborados pela União nos termos do inciso II do art. 52 da Lei no 11.445, de 2007.
- § 1º O planejamento dos serviços públicos de saneamento básico atenderá ao princípio da solidariedade entre os entes da Federação, podendo desenvolver-se mediante cooperação federativa.
- § - 2º O plano regional poderá englobar apenas parte do território do ente da Federação que o elaborar. (BRASIL, 2010a).

Conforme disposto no art. 24, o planejamento apresenta uma ordem na elaboração dos planos, começando pelos municípios, passando pelo governo federal e, posteriormente, chegando ao âmbito regional ou estadual. Mas todos planos devem se articular, ou seja, após a promulgação de um plano, o outro plano, que já estará em funcionamento, deve verificar se dispõe e atende aos objetivos e às metas desse novo plano promulgado, passando, assim, por revisão, de modo a atender às diretrizes, aos objetivos e às metas das leis e dos planos que regem todo o contexto do saneamento básico, harmonizando tudo que foi proposto.

Em seu art. 23, o Decreto 7.217/2010 dispõe que o titular dos serviços irá formular a política pública de saneamento, elaborar o plano e definir o ente responsável para regular e fiscalizar, bem como os seus procedimentos. Ainda, em seu artigo 31, o decreto prevê que as atividades administrativas de regulação, fiscalização e organização, poderão ser executadas pelo titular, diretamente, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe.

Dessa forma, o próprio município pode criar a lei, formatar o plano, regular e fiscalizar o cumprimento dos objetivos e das metas, além de seu próprio desempenho. Conforme Milaré (2001), isso caracteriza uma superposição de funções dos órgãos públicos de controle e gestão, em razão da falta de clareza no critério da repartição de competência, podendo ficar, assim, estabelecida uma estranha contradição.

Esse longo período que pode ser observado na regulamentação da LDNSB repercutiu visivelmente na elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, que foi disposto somente em maio de 2013, seis anos após a promulgação da Lei nº 11.445/07.

Conforme o PLANSAB, a situação do serviço de coleta dos RSDs no Brasil, segundo dados do Censo Demográfico (IBGE, 2011), 90% dos domicílios urbanos possuem coleta

direta de lixo<sup>21</sup>, e 72% dos domicílios na área rural não dispõem de qualquer tipo de coleta de resíduos. Essas diferenças de padrões de coleta de resíduos sólidos acabam refletindo nas condições de saúde da população.

Além disso, o PLANSAB relata que apenas uma pequena parcela dos municípios elaborou seu plano de saneamento básico. Também foi constatado que o dever de acompanhamento do plano, que seria a atividade de regulação e de fiscalização exercida pela agência reguladora, está sendo uma prática incipiente.

O PLANSAB dispõe de algumas metas que referendam apenas os resíduos sólidos. Mesmo com leis e planos mais específicos para os resíduos sólidos, como será demonstrado no decorrer da pesquisa, essas metas do PLANSAB continuarão válidas e precisarão ser atendidas pelas esferas governamentais. Dessa forma, duas metas do PLANSAB são relevantes para poder observar o seu cumprimento pelos planos estaduais e municipais e fazem parte da discussão da pesquisa, conforme Quadro 1.

**Quadro 1 – Metas do Saneamento Básico (Região Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)**

Identificação da meta	Descrição da meta	2008	2018	2023	2033	Indicador	
Meta 4 do PLANSAB, referente ao manejo de resíduos sólidos	% de municípios com coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares	38%	48%	53%	63%	Nº de municípios com coleta seletiva de RSD / Total de municípios	Quanto maior melhor (1)
Meta 3 do PLANSAB, referente à gestão dos serviços	% de municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados	-	40%	60%	80%	Nº de municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados / Total de municípios	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do PLANSAB (BRASIL, 2013).

Essas metas são representadas em percentual. Quanto maior o percentual, maior será a adesão dos municípios em implantarem a coleta seletiva, a regularização e a fiscalização dos serviços de saneamento básico.

<sup>21</sup> Coleta direta (porta-a-porta), na área urbana com frequência diária ou em dias alternados e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos (BRASIL, 2013).

O cumprimento da meta referente à implantação da coleta seletiva de RSDs nos municípios contribui, principalmente, para um melhor desempenho dos municípios na separação dos materiais recicláveis, dos resíduos orgânicos e dos rejeitos dos RSDs. Esse desempenho se dará por meio da gestão integrada dos planos e da inclusão de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis. Dessa forma, com o passar dos anos, os municípios terão que ter implantado a coleta seletiva para todo o RSD gerado.

Já a meta referente aos municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados deixa claro o dever destes municípios de aderirem a uma agência reguladora. Essa agência deve fiscalizar o desempenho ambiental, o cumprimento às diretrizes, aos objetivos e às metas das leis e dos planos<sup>22</sup> sobre o conjunto do saneamento básico, dentro das três esferas de poderes, além de auditar o seu custo para não onerarem outras fontes de arrecadação.

## **2.2 A Política Nacional dos Resíduos Sólidos**

Após um grande tempo de espera, e de esforços da sociedade para regulamentação desse componente do saneamento básico, foi sancionada, em agosto de 2010, a Lei nº 12.305/2010, que institui a PNRS. Essa lei impõe a empresários, governos e cidadãos a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a introdução da logística reversa para o gerenciamento dos resíduos sólidos, além de estabelecer critérios para o financiamento de projetos municipais, priorizando aqueles que praticarem a coleta seletiva dos resíduos sólidos com base nos preceitos legais. (BRASIL, 2013).

Conforme Ribeiro (2012) entendeu-se a necessidade de formatar uma política para resíduos sólidos de forma mais abrangente e sistêmica, principalmente após a bem-sucedida experiência estadual da legislação de resíduos sólidos que foi editada no estado de São Paulo.

Segundo Jacobi (2006), a legislação em questão fez com que São Paulo ocupasse uma posição de vanguarda na gestão de resíduos sólidos urbanos, utilizando soluções de ponta nas áreas tecnológicas e de engenharia, além de ser pioneira na implantação de coleta seletiva e usinas de compostagem.

---

<sup>22</sup> O Plano de Saneamento de Santa Cruz do Sul foi publicado em dezembro de 2013, e traz muito claro em seu escopo que a gestão e a operação dos resíduos sólidos não será tratada dentro do Plano de Saneamento de Santa Cruz do Sul. Todo o manejo de resíduos sólidos será gerenciado pelo Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos de Santa Cruz do Sul – PGIRS. Plano Estadual de Saneamento Básico, ou algum plano de saneamento no âmbito regional, não foram encontrados, ou não estão disponíveis para consulta.

Sob a ótica governamental, os resíduos sólidos sempre estiveram a reboque do setor de saneamento básico, no entanto, a composição social do campo específico lhe atribui cada vez maior visibilidade política e relevância para a gestão das cidades. (BRASIL, 2013).

Para Monteiro, Silva e Difante (2012), ela atua sob o escopo de estimular a sociedade a adotar padrões mais sustentáveis de consumo, além de inovar na gestão de resíduos sólidos trazendo novos rumos no trato dos mesmos, preconizando a redução da geração de resíduos por meio da redução do consumo, mas também a adoção mais eficaz de serviços básicos de coleta seletiva e do estímulo a cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Dessa forma, foi instituída a PNRS, que, em suas disposições gerais, retrata a reunião do conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotadas pelo governo federal, estados e municípios, visando a um esforço conjunto para a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente correto dos resíduos sólidos. (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, a PNRS já traz em seus objetivos a integração de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, levando os mesmos a participar organizadamente da gestão dos resíduos sólidos. Historicamente, a separação dos materiais recicláveis para a indústria da reciclagem sempre passou pelo esforço do catador. Além disso, a gestão integrada também passa a ser incorporada como um objetivo dessa lei, conforme segue:

Art. 7º São objetivos da Política de Resíduos Sólidos:

- I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
- II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
- IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
- V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
- VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
- VII - gestão integrada de resíduos sólidos;
- VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
- IX - capacitação nacional técnica continuada na área de resíduos sólidos;
- X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
- XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:
  - a) produtos reciclados e recicláveis;
  - b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
- XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

- XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;  
 XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. (BRASIL, 2010b).

Alguns dos instrumentos para a efetivação desses objetivos serão os planos, a coleta seletiva, e o incentivo e criação de associações e cooperativas de catadores. (BRASIL, 2010b).

Outra disposição julgada importante dentro da PNRS é que, em seu Objeto e Campo de Aplicação, o art. 2º orienta que o que está disposto em outras leis e normas continua se aplicando aos resíduos sólidos. E entre elas está a Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007), deixando claro o cuidado em que foram redigidas, e sabendo da necessidade de considerar da mesma forma o entendimento sobre resíduos sólidos.

A partir da criação de uma lei mais específica para esse componente, os resíduos sólidos recebem uma nova classificação, incorporando novos tipos de resíduos, listando sua origem e sua periculosidade:

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”;
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
- f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama<sup>23</sup> e do SNVS<sup>24</sup>;
- h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;

II - quanto à periculosidade:

- a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;
- b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”.

<sup>23</sup> Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

<sup>24</sup> SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária do Brasil.

Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea “d” do inciso I do caput, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal. (BRASIL, 2010b).

Essa nova classificação descrita pela PNRS faz uma modificação na classificação disposta no Decreto 7.217/2010, que dispõe sobre o resíduo de atividades comerciais e de serviço que, em quantidades e qualidades similares aos resíduos domésticos, e por decisão do titular, poderiam ser equiparados aos resíduos domésticos. Já na PNRS, os resíduos de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços passam a ser RSDs, não observando a quantidade, a qualidade e a decisão do titular, dentro do contexto dos RSDs. Essa nova discriminação, é de muitas dúvidas e discussões, principalmente pela interpretação.

A PNRS, em seu art. 14, dispõe sobre os planos de resíduos sólidos, conforme segue:

Art. 14. São planos de resíduos sólidos:  
 I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;  
 II - os planos estaduais de resíduos sólidos;  
 III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;  
 IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;  
 V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;  
 VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. (BRASIL, 2010b).

As disposições desse artigo trazem o envolvimento que as três esferas de poderes terão na elaboração de seus devidos planos, além de sua articulação e, principalmente, a transferência entre os planos das diretrizes, objetivos e metas para, dessa forma, conseguir atingir os objetivos da PNRS. Dentro da esfera federal, quem ficou responsável pela elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos foi o Ministério do Meio Ambiente.

Cabe destacar ainda que, dentro do seu conteúdo mínimo, o PLANARES (BRASIL, 2012a) deve implantar metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, sendo essas metas transferidas também para os estados e municípios. Dessa forma, fica clara a preocupação da PNRS com a diminuição do resíduo disposto em aterro sanitário, sendo destinados a este fim apenas os resíduos não passíveis de recuperação (rejeitos<sup>25</sup>). Outras disposições relevantes sugerem a utilização da compostagem para resíduos orgânicos, e para o material reciclável, a implantação da CSS, com finalidade de reaproveitamento e reciclagem.

---

<sup>25</sup> Resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (BRASIL, 2012)

O incentivo para a elaboração dos planos estaduais e municipais está vinculado ao acesso a recursos financeiros estipulado na PNRS, principalmente para os municípios que empregam cooperativas ou associações de catadores organizados em sua coleta seletiva.

Uma etapa que evidenciou problemas da PNRS foram metas dispostas nos art. 54 e art. 55. O art. 54 determinava que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos teria que estar disseminada em todo País dentro de quatro anos, não podendo mais existir lixões a céu aberto<sup>26</sup>. E o art. 55 determinava que os planos estaduais e municipais deveriam entrar em vigor dentro de dois anos. Esses dois artigos foram modificados pela PL 2289 de 7 de Julho de 2015, conforme segue:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada nos seguintes prazos:

I – até 31 de julho de 2018, para capitais de estados e de municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II – até 31 de julho de 2019, para municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes;

III – até 31 de julho de 2020, para municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010;

IV – até 31 de julho de 2021, para municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

Parágrafo único. A União editará normas complementares para definição de critérios de priorização de acesso a recursos federais e para implementação de ações vinculadas dentro dos prazos máximos estabelecidos nos incisos do caput.” (NR).

“Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor nos seguintes prazos:

I – até 31 de julho de 2017, para estados e para municípios com população igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010;

II – até 31 de julho de 2018, para municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

Parágrafo único. Os estados deverão apoiar os municípios nos estudos de regionalização, na formação de consórcios públicos e no licenciamento ambiental.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2015).

Dessa forma, a PNRS recebeu sua primeira emenda, dando um prazo para os municípios que possuem lixões em atividades e aos que não possuem planos para gerenciarem seus resíduos sólidos terem mais tempo para se organizarem.

A regulamentação da Lei nº 12.305 foi promulgada pelo Decreto nº 7.404 em dezembro de 2010, detalhando principalmente o cumprimento das metas dos respectivos planos, a

---

<sup>26</sup> Forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos que se caracteriza pela simples descarga destes sobre o solo, sem medidas de proteção ao meio ambiente ou a saúde pública. (SANTAELLA et al., 2014).



necessidade de implantação de coleta seletiva e a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos em promover a redução da geração dos mesmos, na forma prevista nos planos. No capítulo referente à coleta seletiva, é determinado que o titular do serviço público deverá implantar a coleta seletiva, que deve estabelecer a separação de resíduos secos e úmidos, e progressivamente ser estendida à separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas, segundo metas estabelecidas nos respectivos planos:

Art. 9. A coleta seletiva dar-se-á mediante a segregação prévia dos resíduos sólidos, conforme sua constituição ou composição.

§ 1º A implantação do sistema de coleta seletiva é instrumento essencial para se atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, conforme disposto no art. 54 da Lei nº 12.305, de 2010.

§ 2º O sistema de coleta seletiva será implantado pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos secos e úmidos e, progressivamente, ser estendido à separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas, segundo metas estabelecidas nos respectivos planos.

§ 3º Para o atendimento ao disposto neste artigo, os geradores de resíduos sólidos deverão segregá-los e disponibilizá-los adequadamente, na forma estabelecida pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Art. 10. Os titulares do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em sua área de abrangência, definirão os procedimentos para o acondicionamento adequado e disponibilização dos resíduos sólidos objeto da coleta seletiva.

Art. 11. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

Art. 12. A coleta seletiva poderá ser implementada sem prejuízo da implantação de sistemas de logística reversa. (BRASIL, 2010c).

Dessa forma, o sistema de coleta seletiva implantada pelo titular do serviço público priorizará a participação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, constituídas por pessoas físicas de baixa renda. Ou seja, se existirem cooperativas ou associações de catadores constituídas no município, o titular do serviço público deve tornar essa inclusão prioritária. Por outro lado, também representa um benefício para o poder público a inclusão de catadores, porque o ente terá mais facilidade de acesso a recursos do governo federal.

Assim sendo, o decreto apresenta um capítulo relativo à participação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, como segue:

Art. 40. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos e a logística reversa priorizarão a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

Art. 41. Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos definirão programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das



cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Art. 42. As ações desenvolvidas pelas cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no âmbito do gerenciamento de resíduos sólidos das atividades relacionadas no art. 20 da Lei nº 12.305, de 2010, deverão estar descritas, quando couber, nos respectivos planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Art. 43. A União deverá criar, por meio de regulamento específico, programa com a finalidade de melhorar as condições de trabalho e as oportunidades de inclusão social e econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Art. 44. As políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar:

I - a possibilidade de dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para a contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas, bem como à pesquisa voltada para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e

III - a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

Parágrafo único. Para o atendimento do disposto nos incisos II e III do caput, poderão ser celebrados contratos, convênios ou outros instrumentos de colaboração com pessoas jurídicas de direito público ou privado, que atuem na criação e no desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, observada a legislação vigente. (BRASIL, 2010c).

Conforme o art. 44 deverão ser criadas políticas públicas para o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas, além de melhorias de condições de trabalho dos catadores. A relação entre poder público e cooperativas de catadores terá que funcionar em concordância e em um ambiente de troca entre essas entidades para o entendimento dessas necessidades.

Além disso, o decreto apresenta uma seção sobre os planos de resíduos sólidos, descrevendo principalmente a relação e a compatibilidade necessária entre os Planos de Resíduos Sólidos e os Planos de Saneamento Básico, observando a necessidade de articulação da Lei nº 11.445 de 2007 e da Lei nº 12.305 de 2010.

O PLANARES foi colocado à disposição em setembro de 2011, em uma versão preliminar para consulta pública. Essa versão preliminar de 2011 contava com três cenários para cada meta (Favorável/Legal, Intermediário e Desfavorável). Foi substituída pelo PLANARES (2012), no qual optou-se em ficar com o Plano de Metas Desfavorável. Esse pode ser considerado um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional, à medida que identifica os problemas gerados pelos resíduos, as alternativas de gestão, e indica metas, programas e ações para as mudanças positivas sobre o quadro atual. (BRASIL, 2012a).

O processo de elaboração, implementação, monitoramento da implementação e revisão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos se dará num ambiente de forte interlocução entre os entes federados – união, estados e municípios, com

participação dos diversos setores da sociedade devidamente organizados – indústria, agricultura e pecuária, saúde, construção civil, catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e outros, além de grande mobilização e controle social. (BRASIL, 2012a).

O PLANARES (2012) também descreve as três funções dos instrumentos econômicos aplicados à gestão dos resíduos sólidos, que são: financiar os serviços de gestão; orientar o comportamento dos agentes (gestores públicos, população e o setor produtivo) para o cumprimento das metas municipais, estaduais e federais e internalizar os impactos gerados pelo volume de resíduos produzidos. Além disso, conforme a Lei nº 11.445, haverá, para a limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos, tarifas ou taxas ou ainda outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou da atividade.

Durante a construção do PLANARES (2012), a vinculação com o Saneamento Básico foi sempre contemplada, tanto que foi utilizada a cenarização elaborada no âmbito da Proposta do Plansab.

Em sua estrutura, o PLANARES (2012) traz um conjunto de diretrizes e estratégias que visam a propiciar condições para o alcance dos objetivos dispostos no art. 7º da Lei 12.305/2010 e das suas próprias metas. Além disso, as estratégias abordam o aporte de recursos pelas três esferas do poder público e a adoção de medidas estruturantes.

Já o alcance das metas não depende apenas de um cenário econômico favorável, deve estar atrelado ao envolvimento e atuação dos três níveis de governo, além da sociedade e da iniciativa privada.

Nesse sentido, a elaboração dos planos estaduais, intermunicipais e, se for o caso, municipais, se faz indispensável para o alcance das metas previstas neste documento, pois em muitos casos a implantação e implementação dos equipamentos, mecanismos e ferramentas necessárias serão responsabilidade do poder público local. Ademais, tais planos permitirão ao gestor público local: realizar uma gestão dos resíduos sólidos de maneira sistêmica, nas variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; valorizar a cooperação entre o poder público, o setor empresarial e demais setores da sociedade; adotar a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e reconhecer o resíduo sólido como reutilizável e reciclável, bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. (BRASIL, 2012a).

Dessa forma, identificou-se três metas relevantes do PLANARES (2012), e buscou-se evidenciar o seu desdobramento dentro dos Planos Estaduais e Municipais, tendo em vista que essas metas são de fundamental importância para o avanço desse novo cenário de gestão integrada de resíduos sólidos e inclusão socioeconômica de catadores, conforme Quadro 2.

**Quadro 2 – Metas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Região Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)**

Identificação da meta	Descrição da meta	2015	2019	2023	2027	2031	Indicador	
Meta 3 do PLANARES, referente ao resíduo sólido urbano.	Redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013 (%)	43%	50%	53%	58%	60%	Quantidade em peso dos resíduos recicláveis secos não dispostos em aterros / Quantidade total em peso dos resíduos recicláveis secos gerados na Região Sul	Quanto maior melhor (↑)
Meta 6 do PLANARES, referente ao resíduo sólido urbano.	Inclusão e fortalecimento da organização de 600.000 catadores	68.602	95.550	107.800	122.500	147.000	Número de catadores de materiais recicláveis organizados em cooperativas, associações ou outras formas associativas	
Meta 4 do PLANARES, referente à qualificação da gestão dos resíduos.	municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU (%)	48%	65%	75%	85%	95%	Nº de municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU / Número total de municípios na Região Sul	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do PLANARES (BRASIL, 2012a).

A meta 3 do PLANARES, referente ao resíduo sólido, está intrinsecamente ligada à inclusão de catadores na atividade de coleta seletiva e separação de material reciclável. Fica evidente a necessidade de incorporação dessa tecnologia dentro das gestões dos planos municipais, assim os municípios terão que cada vez avançar mais nesta prática para atenderem a esse indicador.

O imbricamento da meta 6 do PLANARES com a meta 3 é visível, mas em um contexto que, com implantação de CSSs, os municípios conseguem atender às duas metas, pois o aumento gradual de catadores e suas organizações diminuirá o volume de material reciclável disposto em aterros. Por outro lado, se essa meta não fosse existente, poderia levar o poder público a procurar a iniciativa privada e mecanizar essa prática para o cumprimento da meta anterior. Essa meta apresenta um avanço na inclusão de catadores, além do atendimento de suas necessidades, ou seja, o fortalecimento das organizações.

Já a meta 4 do PLANARES, referente à qualificação da gestão dos resíduos, foi elaborada principalmente para garantir a sustentabilidade econômica do sistema municipal de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, ou seja, a separação do valor da taxa da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU acontece principalmente para estipular e trabalhar dentro de orçamentos previstos e reais.

O PERS-RS (2014) foi promulgado em dezembro de 2014. Ele trouxe consigo o estudo de regionalização, que era uma meta estabelecida pelo PLANARES.

Dessa forma, o PERS-RS (2014) se constitui em uma ferramenta que enfatiza a situação de gestão dos resíduos pelos municípios, mas, conforme definido em legislação federal, a responsabilidade legal pela gestão e manejo de resíduos é do poder público municipal.

As diretrizes e estratégias representam as principais orientações de planejamento do plano; as diretrizes são as linhas norteadoras para a implantação dos princípios da PNRS, bem como para a definição de estratégias a sua forma de implementação. Após a definição das diretrizes e estratégias, foram estabelecidas as metas do plano, que são quantificáveis, de modo que seu alcance irá ser mensurável dentro de um determinado período estabelecido. (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Dessa forma, verifica-se o desdobramento dos Planos Nacionais para o Plano Estadual das metas selecionadas, no contexto do cenário de gestão integrada de resíduos sólidos e inclusão socioeconômica de catadores, conforme Quadro 3.

**Quadro 3 – Metas do Plano Estadual de Resíduos Sólidos**

(continua)

Identificação da meta	Descrição da meta	2015 (imediato)	2019 (curto)	2023 (médio)	2027 (longo)	2034 (longo)	Indicador
Meta 9 do PERS-RS, referente ao Programa 2 - Qualificação do Planejamento e Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos.	Municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU (% municípios) (PLANARES)	48%	65%	75%	85%	95%	Nº de municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU / Número total de municípios no estado
Meta 13 do PERS-RS, referente ao Programa 3 - Manejo Integrado de Resíduo Sólido e Recuperação de Passivos Ambientais.	Redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013 (% peso) (PLANARES)	43%	50%	53%	58%	60%	Quantidade em peso dos resíduos recicláveis secos não dispostos em aterros / Quantidade total em peso dos resíduos recicláveis secos gerados no estado

Quanto maior melhor (↑)

### Quadro 3 – Metas do Plano Estadual de Resíduos Sólidos

(conclusão)

Meta 18 do PERS-RS, referente ao Programa 3 - Manejo Integrado de Resíduo Sólido e Recuperação de Passivos Ambientais.	Municípios com coleta seletiva de resíduos domiciliares (% municípios) (PLANSAB)	45%	49%	53%	57%	63%	Número de municípios com coleta seletiva de resíduos domiciliares/ Número total de municípios no estado	Quanto maior melhor (↑)
Meta 43 do PERS-RS, referente ao Programa 4 - Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis	Inclusão e fortalecimento da organização de catadores de materiais recicláveis (n°. catadores) (PLANARES)	26.787	37.310	42.093	47.833	57.400	Número de catadores de materiais recicláveis organizados em cooperativas, associações ou outras formas associativas	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do PERS-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

As metas relevantes para a pesquisa, selecionadas no âmbito nacional, na Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), encontram-se dispostas no PERS-RS (2014), elaboradas conforme a parcela referente apenas ao estado. Dessa forma, nota-se a minuciosa articulação que a formulação do PERS-RS (2014) se comprometeu a fazer entre o PLANARES (2012) e o PLANSAB (2013).

Uma diferença encontrada entre os prazos de metas do PLANARES (2012), PLANSAB (2013) e PERS-RS (2014) foram os períodos, conforme apresentado no Quadro 4.

### Quadro 4 – Períodos para atender às metas propostas pelos Planos (PLANARES/2012, PLANSAB/2013 e PERS-RS/2014)

PLANO	ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	
PLANARES (2012)																													
PLANSAB (2013)																													
PERS-RS (2014)																													

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PLANARES (BRASIL, 2012a), PLANSAB (BRASIL, 2013) e PERS-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Na verdade, o prazo final das metas sempre será o horizonte de 20 anos a partir do ano da promulgação do plano, lembrando que o PLANARES teve uma versão preliminar para consulta pública no ano de 2011. Por isso, seu horizonte de 20 anos começa em 2011 e termina em 2031.

Já o PLANSAB, apesar de ser promulgado em 2013, as metas são a partir de 2008, depois segue de 2009 até 2018, mas seu horizonte de 20 anos começa em 2013 até 2033.

O PERS-RS teve que se ajustar, pois foi promulgado após os outros, ficando com um prazo curto em suas primeiras metas, e mais longo para suas metas. O seu horizonte de 20 anos começa em 2014 e vai até 2034.

Como se observou os anos finais do cumprimento das metas se modificam um pouco, principalmente pelo horizonte de 20 anos de cada uma. Mas, mesmo diante dessa diferença de três anos no prazo máximo entre o PLANARES (BRASIL, 2012a) e o PERS-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014), a articulação entre eles foi bem orientada, não devendo causar grandes problemas na execução das metas.

Contudo, todas as metas do PERS-RS são seguidas de ações que devem ocorrer dentro de um prazo especificado ou como uma ação contínua, visando a garantir a implementação dos programas. Para definição das metas e prazos do PERS-RS, utilizou-se como base o estabelecido no PLANARES e no PLANSAB, respeitando as metas estabelecidas nos Planos Nacionais. Já as responsabilidades das implementações das ações podem ser em nível estadual, regional ou municipal, conforme Quadro 5.

**Quadro 5 – Ações, responsabilidades e prazos, vinculados às metas do PERS-RS**

(continua)

IDENTIFICAÇÃO DA META	DESCRIÇÃO DA META	IDENTIFICAÇÃO DA AÇÃO	AÇÕES	RESPONSABILIDADE	PRAZO
Meta 9 do PERS-RS, referente ao Programa 2 - Qualificação do Planejamento e Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos.	Municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU (% municípios) (PLANARES)	9.1	Apoiar os municípios na implementação de modelos adequados de cobrança através da elaboração de estudo de valores e formas de cobrança;	Regional, Estadual	Ação contínua
		9.2	Estabelecer instrumentação legal para cobrança de taxa de limpeza urbana.	Municipal	Imediato
Meta 13 do PERS-RS, referente ao Programa 3 - Manejo Integrado de Resíduo Sólido e Recuperação de Passivos Ambientais.	Redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013 (% peso) (PLANARES)	13.1	Apoiar os municípios que promovam a redução da geração de resíduos sólidos;	Municipal, Estadual	Médio
		13.2	Promover, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, a implantação e ampliação dos programas de Coleta Seletiva e triagem de resíduos recicláveis secos, com priorização na contratação de cooperativas ou associações de catadores.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua

**Quadro 5 – Ações, responsabilidades e prazos, vinculados às metas do PERS-RS**

(continuação)

IDENTIFICAÇÃO DA META	DESCRIÇÃO DA META	IDENTIFICAÇÃO DA AÇÃO	AÇÕES	RESPONSABILIDADE	PRAZO
Meta 18 do PERS-RS, referente ao Programa 3 - Manejo Integrado de Resíduo Sólido e Recuperação de Passivos Ambientais.	Municípios com coleta seletiva de resíduos domiciliares (% municípios) (PLANSAB)	18.1	Promover a universalização do serviço de coleta seletiva em Zonas Urbanas por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, com prioridade para a CSS de cooperativas e/ou associações de catadores de materiais recicláveis nos municípios.	Municipal, Estadual	Ação contínua
		18.2	Promover, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, a implantação e ampliação de sistemas de coleta seletiva de recicláveis secos, orgânicos e rejeitos.	Municipal, Estadual	Ação contínua
		18.3	Promover a Coleta Seletiva, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento para a implantação de PEVs e ecopontos para resíduos especiais em pontos estratégicos da zona urbana.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua
Meta 43 do PERS-RS, referente ao Programa 4 - Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis	Inclusão e fortalecimento da organização de catadores de materiais recicláveis (nº. catadores) (PLANARES)	43.1	Elaborar levantamento estadual de catadores de materiais recicláveis;	Estadual	Imediato
		43.2	Promover e apoiar, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, a formalização e regularização de cooperativas de catadores de materiais recicláveis e outras formas associativas existentes no estado.	Estadual	Ação contínua
		43.3	Promover a manutenção e sustentabilidade técnica e econômica de cooperativas de catadores de materiais recicláveis através de capacitação, assistência técnica e social continuada.	Estadual	Ação contínua

**Quadro 5 – Ações, responsabilidades e prazos, vinculados às metas do PERS-RS**

(continuação)

IDENTIFICAÇÃO DA META	DESCRIÇÃO DA META	IDENTIFICAÇÃO DA AÇÃO	AÇÕES	RESPONSABILIDADE	PRAZO
Meta 43 do PERS-RS, referente ao Programa 4 - Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis		43.4	Promover a manutenção e sustentabilidade técnica e econômica de cooperativas de catadores de materiais recicláveis através de capacitação de gestores, preparando-os para elaboração de projetos, aquisição de financiamentos etc.	Estadual	Ação contínua
		43.5	Promover a inclusão socioeconômica por meio da contratação prioritária de cooperativas de catadores de materiais recicláveis e outras formas associativas para prestação de serviços de limpeza pública, CSS e triagem de resíduos sólidos com o devido contrato de prestação de serviços.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua
		43.6	Promover a inclusão socioeconômica por meio da contratação prioritária de cooperativas de catadores de materiais recicláveis e outras formas associativas para execução do serviço de tratamento de resíduos orgânicos prioritariamente em zonas rurais ou municípios de pequeno porte.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua
		43.7	Apoiar, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, a aquisição dos equipamentos necessários para operação das unidades de triagem e tratamento de resíduos orgânicos.	Estadual	Ação contínua
		43.8	Promover a inclusão de cooperativas e outras formas associativas nos cadastros do governo estadual, que deve alimentar o cadastro nacional.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua



**Quadro 5 – Ações, responsabilidades e prazos, vinculados às metas do PERS-RS**

(conclusão)

IDENTIFICAÇÃO DA META	DESCRIÇÃO DA META	IDENTIFICAÇÃO DA AÇÃO	AÇÕES	RESPONSABILIDADE	PRAZO
Meta 43 do PERS-RS, referente ao Programa 4 - Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis		43.9	Regulamentação e fiscalização das unidades de triagem em relação aos aspectos de segurança do trabalho e licenciamento ambiental.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua
		43.10	Promover a venda conjunta de materiais recicláveis entre cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, visando ganho em escala e, conseqüentemente, melhores condições de venda.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua
		43.11	Promover, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, a implantação de unidades de beneficiamento de materiais recicláveis juntamente com unidades de triagem, visando à valorização do material recuperado para venda.	Estadual	Ação contínua
		43.12	Promover a criação de cooperativas regionais de catadores de materiais recicláveis em municípios ou regiões com reduzido número de catadores.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua
		43.13	Promover a criação de cooperativas de economia solidária com inserção regional de catadores não organizados.	Municipal, Regional, Estadual	Ação contínua

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PERS-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Dessa forma, pode-se observar que todas as ações pertinentes às metas relevantes a esta pesquisa possuem suas respectivas responsabilidades, ou seja, as responsabilidades determinam quem deve realizar as ações para poder atender às metas estabelecidas.

A meta que não foi contemplada na elaboração do PERS-RS foi a meta 3 do PLANSAB, referente à gestão dos serviços, que busca medir o percentual de municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados. Mas, na análise do PERS-RS, encontrou-se a menção ao fato de o Rio Grande do Sul possuir uma agência reguladora, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, autarquia estadual que regula os serviços delegados prestados no estado. Conforme

o PERS-RS, a AGERGS atua regulando os serviços de saneamento e realizando convênios, com o objetivo de universalizar os serviços de saneamento, reduzindo desigualdades regionais, melhorando a qualidade dos serviços e a modicidade das tarifas. Mas até então não atua na regulação e fiscalização dos contratos que envolvam o gerenciamento dos resíduos sólidos.

No capítulo 3, observar-se-á como iniciaram as primeiras atividades dos catadores e quais foram suas funções de trabalho iniciais. Além disso, as contradições entre as políticas institucionais e os catadores também terão grande importância nesse contexto. Outro ponto de destaque é a abertura de um novo cenário com a para o desenvolvimento das cooperativas de catadores, a partir da confecção dos Planos de Gestão Integrada. Também terá enfoque a relação entre o poder público e essas cooperativas.

### **3 O CENÁRIO SOCIOECONÔMICO DOS CATADORES**

Atualmente, percebe-se que os catadores são levados a viver às margens do sistema de acumulação capitalista, sendo vistos como não cidadãos, uma vez que são desnecessários para o sistema: não produzem, não consomem e ainda são estigmatizados pelo fato de que a marginalidade e a precariedade de suas condições de vida são, muitas vezes, interpretadas como resultantes de uma vontade individual de não trabalhar, desconsiderando-se que a falta de trabalho pode ser uma resultante do sistema produtivo, cada vez mais seletivo e excludente. (BARROS e PINTO, 2008).

Conforme Bursztyn (2012), a democracia aplicada ao meio ambiente é mais complexa do que a soma de vontades individuais. Por essa perspectiva, a excessiva fragmentação de poder político, aplicada ao território, pode levar a situações de conflitos entre interesses de grupos e o interesse público geral.

Neste capítulo apresenta-se o histórico do processo da catação: como surgiram os primeiros catadores, por intermédio de quem apareceram nos centros urbanos e como se unificaram como movimento social. Além disso, tratar-se-á a relação dos catadores com as políticas institucionais e das associações e cooperativas com o poder público, bem como o desenvolvimento das cooperativas por meio dos planos de gestão.

#### **3.1 O contexto histórico dos catadores**

O homem livre e pobre é um personagem do Brasil colonial, cuja abundância de terras possibilitou sua subsistência, coletando e produzindo para o auto consumo. Mas a incorporação dessas terras pelas grandes propriedades, aliada à percepção de que no espaço urbano havia a existência da ideia do “público”, além da integração à circulação mercantil, mesmo com mínimas possibilidades, fez com que a migração do interior para as cidades cada vez aumentasse. (LESSA, 2000).

Conforme Lessa (2000), as ruas ganham visibilidade e abrigam estratégias de subsistências. Além disso, a reciclagem começa a ter uma grande importância, principalmente pelo descarte acelerado dos bens de consumo.

No começo do século XX, existem relatos sobre a existência de compradores de sucatas no bairro do Brás, em São Paulo. Essas sucatas eram constituídas, principalmente, por garrafas e metais. Esse comerciante ficou conhecido como garrafeiro, uma figura muito

respeitada dentro das cidades (PINHEL, 2013). Ainda de acordo com Pinhel (2013), nessa mesma época, com o incremento da indústria gráfica, o papel também já era reciclado.

Com o desenvolvimento das indústrias e das próprias cidades, o garrafeiro começa a perder a importância, pois as grandes indústrias de bens de consumo passam a não reusar suas embalagens, deixando essa etapa para outras empresas, dessa forma focando apenas em seu produto final. Os antigos garrafeiros, dependendo de suas condições, começam a se posicionar no mercado; ou como aparistas<sup>27</sup>, que irão compor o estoque para a indústria da reciclagem; ou como atravessadores<sup>28</sup>, também chamados de sucateiros; ou ainda donos de lixões em regiões mais pobres das cidades, impondo valores de compra exploratórios para os catadores, por intermédio do reconhecimento de sua situação social. Por contarem com um espaço físico necessário, diferente dos catadores, conseguem acumular um volume para negociar e entregar para o aparista.

Conforme Pinhel (2013), quem se posiciona no início dessa cadeia produtiva é uma massa de desempregados, cujo sujeito é o pobre urbano, que, por sua idade, condição social e/ou baixa escolaridade, não encontra mais espaço no mercado de trabalho formal, principalmente pelo rápido apelo tecnológico e digital que é implantado tanto no comércio quanto na indústria.

O pobre urbano, aliado ao crescimento das cidades, ao modelo consumista adotado e à quantidade de resíduos gerados, acaba virando um mestre na procura e separação de material para a reciclagem. Dessa forma, o descarte acaba oferecendo uma estratégia de sobrevivência, sendo uma fonte renovável na qual ele garimpa e a partir da qual cria mercadorias. (LESSA, 2000).

De acordo com Bursztyn (2000), essa nova população de rua, a rigor, trata-se de uma nova categoria social que, sendo desnecessária, podendo ser suprimida fisicamente, entendida, na maioria das vezes, como inútil e perigosa, é, por fim, excluída. Na realidade, a exclusão social não constitui uma nova situação. Ela já estava presente em sociedades antigas, que se valiam da escravidão ou da servidão. Nessas sociedades, os excluídos constituíam um grupo cuja manutenção física era de interesse de seus dominadores.

---

<sup>27</sup> Aparista é a empresa que compra geralmente o papel em grandes quantidades. São grandes depósitos que fazem a ligação direta com a indústria de reciclagem, que só compra em grandes quantidades. Pagam um valor melhor para o material reciclável, já que assim os catadores eliminaram um elo (atravessador) da cadeia do ciclo produtivo da reciclagem. (www.anap.org.br, 2014)

<sup>28</sup> Atravessador ou sucateiro são os que compram o material coletado pelos catadores, pesam e estabelecem o preço, e acumulam material até viabilizar uma carga para as indústrias de reciclagem ou para os aparistas. (PINHEL, 2013)

A realidade dos catadores de materiais recicláveis tem uma proximidade e até, por vezes, confunde-se com a do morador de rua. Barros e Pinto (2008) descrevem que alguns catadores não possuem uma trajetória de rua, mas, como moram distante dos centros urbanos, o trabalho que realizam os obriga a dormir mais ao relento do que em suas casas, aproximando-os dos moradores de rua que descansam em marquises e viadutos.

Dessa forma, o contexto dos catadores permite refletir sobre a confusão conceitual existente entre desigualdade, pobreza e exclusão social.

Conforme Nascimento (2000), o conceito de desigualdade se refere à distribuição diferenciada das riquezas materiais e até mesmo simbólicas, produzidas por uma sociedade e apropriadas pelos seus participantes. Ela pode ter várias conotações, duas são simples de se perceber. Uma, reside no processo de concorrência e desenvolvimento, sendo uma positiva, principalmente se voltada para a inovação tecnológica e o dinamismo social e econômico. Num outro viés, à medida que a desigualdade cresce, passa a diferenciar os cidadãos, apresentando uma conotação negativa, pois coloca em risco a construção do espaço da igualdade. Essa conotação aparece quando grupos sociais são colocados no espaço de pobreza absoluta, na fronteira da sobrevivência, ficando impossibilitados de participar da gestão dos bens comuns.

O conceito de pobreza, por sua vez, está ligado à situação em que se encontram os membros de uma determinada sociedade, que não têm condições mínimas para suprir as suas necessidades básicas ou estejam despossuídos de recursos para viver dignamente. Nascimento (2000) destaca que a pobreza relativa é um simples e puro reflexo da desigualdade. Já a pobreza absoluta deve ser tratada por mecanismos de proteção especiais, onde o Estado deve intervir.

A exclusão social, conforme Nascimento (2000) é mais profunda, devendo ser entendida como um sinal de ruptura do vínculo social. Essa condição é imputada ao indivíduo a partir do exterior, sem que para tal tenha contribuído direta ou mesmo indiretamente. Ou seja, é a expulsão de grupos sociais do espaço da igualdade, impedindo o ingresso na esfera da igualdade, negando a existência de uma lei única, criando, assim, um exterior inadmissível para a modernidade que sempre se pretendeu universal.

Dessa forma, Barros e Pinto (2008) descrevem que o trabalho de catação é tradicionalmente duplamente marginalizado: às margens da economia, já que aparentemente não produz muito valor, e às margens da sociedade, dada a precariedade material em que vivem os catadores. Desvalorizados, estigmatizados, sem reconhecimento, vivendo em condições insalubres, sem acesso a direitos, tendo como única preocupação a subsistência. A

sociabilidade que constroem, embora muito baseada na ajuda mútua<sup>29</sup>, não cria condições para se constituírem em um grupo organizado.

Conforme Bortoli (2009), nesse contexto de precarização do trabalho, no qual os catadores atuam sem vínculos empregatícios e sem direitos, enfrentando a exploração da indústria da reciclagem, a não inserção de seu trabalho nos sistemas de gestão de resíduos pelo poder público, além de, por vezes, encontrarem-se envolvidos em disputa por territórios com os seus pares, nos últimos anos da década de 1990, os catadores começaram a se aproximar e vivenciar os primeiros acontecimentos, como a formação de um movimento social.

O Movimento Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis – MNCR surgiu em meados de 1999, mas os catadores já impulsionavam a luta pelos seus direitos em diversas regiões do Brasil há vários anos. Porém, ganharam força e visibilidade principalmente no 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, realizado em Belo Horizonte, Minas Gerais, em novembro de 1999. A articulação dessas lutas em busca do mesmo objetivo tornou possível a organização desse movimento social; durante esse encontro, decidiu-se pela organização do 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis.

O 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis foi realizado em Brasília, nos dias 4, 5 e 6 de junho de 2001, reunindo cerca de 1700 catadores e catadoras. Foi durante esse congresso que aconteceu a formalização do MNCR. Além disso, foram efetuadas outras ações que apresentaram para as autoridades responsáveis e para toda sociedade suas reivindicações e a necessidade de implantação e efetivação das políticas públicas. Como resultado, levaram até o Congresso Nacional um anteprojeto de lei que regulamentava a profissão de catador de materiais recicláveis. Outra ação importante resultante desse congresso foi a elaboração de um conjunto de propostas agrupadas, chamada de “Carta de Brasília”, a qual relacionava as necessidades dos catadores dentro de três eixos específicos. Um, em relação ao poder executivo, outro, referente à cadeia produtiva, e outro, ligado à cidadania dos moradores de rua (MNCR, 2011):

1 - Em relação ao Poder executivo, propomos:

1.1 - Garantia de que, através de convênios e outras formas de repasse, haja destinação de recursos da assistência social para o fomento e subsídio dos

---

<sup>29</sup> Ajuda mútua ou apoio mútuo – conforme definido pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (2016) - é o princípio que orienta a atitude para a prática, que contribui para a construção da solidariedade e da cooperação, é contrário aos princípios da competição, do egoísmo, do individualismo e da ganância.

empreendimentos de Catadores de Materiais Recicláveis que visem sua inclusão social por meio do trabalho.

1.2- Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis no Plano Nacional de Qualificação Profissional, priorizando sua preparação técnica nas áreas de gestão de empreendimentos sociais, educação ambiental, coleta seletiva e recursos tecnológicos de destinação final.

1.3-Adoção de políticas de subsídios que permitam aos Catadores de Materiais Recicláveis avançar no processo de reciclagem de resíduos sólidos, possibilitando o aperfeiçoamento tecnológico dos empreendimentos com a compra de máquinas e equipamentos, como balança, prensas etc.

1.4 - Definição e implantação, em nível nacional, de uma política de coleta seletiva que priorize o modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, colocando os mesmos sob a gestão dos empreendimentos dos Catadores de Materiais Recicláveis.

1.5 - Garantia de que a política de saneamento tenha, em todo o País, o caráter de política pública, assegurando sua dimensão de bem público. Para isso, sua gestão deve ser responsabilidade do Estado, em seus diversos níveis de governo, em parceria com a sociedade civil.

1.6 - Priorização da erradicação dos lixões em todo o País, assegurando recursos públicos para a transferência das famílias que vivem neles e financiamento para que possam ser implantados projetos de geração de renda a partir da coleta seletiva. E que haja destinação de recursos do programa de Combate à Pobreza para as ações emergenciais.

2 - Em relação à cadeia produtiva:

2.1 - Garantir nas políticas de financiamentos e subsídios, que os recursos públicos sejam aplicados, prioritariamente, na implantação de uma política de industrialização dos materiais recicláveis que priorizem os projetos apresentados por empresas sociais de Catadores de Materiais Recicláveis, garantindo-lhes acesso e domínio sobre a cadeia da reciclagem, como estratégia de inclusão social e geração de trabalho e renda.

3 - Em vista da cidadania dos Moradores(as) de Rua:

3.1 - Reconhecimento, por parte dos governos, em todos os níveis e instâncias, da existência da População de Rua, incluindo-a no Censo do IBGE e garantindo em lei a criação de políticas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas ruas, rompendo com todos os tipos de discriminação.

3.2 - Integração plena da População de Rua na política habitacional que garanta e subsidie a construção de casas em áreas urbanizadas, e que parta da recuperação e desapropriação dos espaços ociosos nos centros das cidades, garantindo-lhes o direito à cidade.

3.3 - Priorização da geração de oportunidades de trabalho, com garantia de acesso a todos os direitos trabalhistas, aos Moradores de Rua, superando especialmente as discriminações originadas na falta de domicílio e/ou na indicação de endereços de albergues.

3.4 - Promoção de políticas públicas de incentivo às associações e cooperativas de produção e serviços para e com os Moradores de Rua.

3.5- Garantia de acesso à educação de todos os Moradores de Rua, especialmente das crianças, em creches e escolas, independente de comprovante de residência, possibilitando também a inclusão das famílias que moram nas ruas no programa Bolsa-Escola.

3.6 - Inclusão dos Moradores de Rua no Plano Nacional de Qualificação Profissional, como um segmento em situação de vulnerabilidade social, garantindo seu encaminhamento a formas de trabalho que geram renda.

3.7 - Garantia de atendimento no Sistema Único de Saúde - SUS aos Moradores de Rua, abrindo também sua inclusão nos programas especiais, como “saúde da família” e similares, “saúde mental”, DST/AIDS/HIV e outros, instituindo “casas-abrigo” para apoio dos que estão em tratamento. (MNCR, 2008).

Já em janeiro de 2003, nos dias 20 a 23, foi realizado o 1º Congresso Latino Americano de Catadores em Caxias do Sul, onde se discutiu a situação dos catadores da América Latina,



unificando a sua luta dentre os diversos países que compõem o continente Latino Americano. Esse congresso divulgou a “Carta de Caxias”, convidando as pessoas e os povos a assumirem com os catadores os seguintes compromissos:

1. lutar em favor da organização de todos os Catadores e Catadoras em associações ou cooperativas, reforçando os Movimentos dos Catadores existentes, superando a fome e a exclusão por meio de iniciativas que gerem trabalho e renda;
2. intensificar o intercâmbio e a articulação entre as iniciativas e organizações de Catadores de recicláveis dos países do Mercosul e de toda a América Latina, visando a construção de redes de cooperativas, associações e empresas comunitárias e uma futura criação de um movimento latino-americano deste setor;
3. trabalhar em favor de uma maior integração das comunidades de nossas cidades com as organizações de Catadores através de políticas e programas de educação ambiental, garantindo sua cooperação na separação e entrega dos recicláveis, no controle das ações dos governos, na valorização do trabalho dos Catadores, na participação em Fóruns de Gestão das políticas públicas;
4. conquistar, junto aos governos, o reconhecimento do trabalho dos Catadores na limpeza pública e a regulamentação da nossa profissão;
5. garantir programas de alfabetização e de formação para os Catadores que não tiveram oportunidades;
6. lutar pela revisão da legislação do cooperativismo para facilitar a implementação e o funcionamento do sistema no processo de organização dos Catadores;
7. lutar por novas formas de acesso dos Catadores aos benefícios da Previdência Social;
8. lutar contra a privatização do setor e garantir que os programas de coleta seletiva sejam implementados prioritariamente em parceria com as organizações de Catadores;
9. garantir que os investimentos do governo federal brasileiro para o setor de resíduos sólidos urbanos sejam condicionados à implantação da coleta seletiva em parceria com as organizações dos Catadores;
10. lutar pela erradicação dos lixões e implantação de aterros sanitários e pela garantia de investimentos para a implantação de infra-estrutura para o trabalho dos Catadores através de suas organizações;
11. lutar por uma legislação que exija que as empresas geradoras de resíduos sólidos assumam com responsabilidade o seu destino correto;
12. dar passos concretos para garantir o domínio da cadeia produtiva por parte das organizações dos Catadores, articulando-se com outros movimentos sociais para garantir que as propostas de leis e de políticas públicas referentes à coleta, triagem e industrialização de resíduos sólidos, elaboradas pelos Catadores, sejam assumidas pelos governos;
13. lutar por políticas públicas de fomento e incentivo para a capacitação e formação, com autonomia pedagógica das organizações de Catadores;
14. lutar pela criação de linhas de crédito específicas para grupos organizados de Catadores;
15. exigir a garantia da integração dos Catadores na política de saneamento ambiental;
16. lutar em favor de políticas de meio ambiente e de investimento em tecnologias adequadas de industrialização;
17. lutar em favor de nova modalidade de contrato de prestação de serviços entre as prefeituras e as organizações de Catadores na Coleta Seletiva;
18. mobilizar nossas organizações contra a guerra ao Iraque e contra a militarização do Continente Americano com bases estadunidenses, reforçando a luta pela paz. (MNCR,2008).

Em 2005, novamente no Rio Grande do Sul, aconteceu o II Congresso Latino-Americano de Catadores, na cidade de São Leopoldo. Desse evento, participaram 1.050



peças de todas as regiões do Brasil, além de catadores da Argentina, Uruguai, Chile e Colômbia, nos dias 23 a 25 de janeiro. O objetivo do congresso era a verificação do cumprimento aos compromissos lançados no primeiro congresso; foram observados avanços em alguns itens. Por isso, divulgaram novas orientações para seguir adiante.

1. Reforçar e multiplicar as Associações e as Cooperativas como bases orgânicas do Movimento, aumentando a participação com a prática da democracia direta;
2. Avançar na soma de Comitês regionais, lutando para controlar a cadeia produtiva da reciclagem por meio de Redes e/ou Centrais de produção e comercialização;
3. Avançar no processo permanente de formação e capacitação, garantindo maior autonomia nas lutas e maior capacidade para conquistar políticas públicas e novas leis que realizem nossos direitos; e de modo especial, os direitos à Previdência Social pública e os da remuneração pelo trabalho socioambiental realizado pelos Catadores/as e suas organizações;
4. Conquistar políticas públicas elaboradas e executadas com participação democrática dos Catadores/as, partindo do levantamento das necessidades locais e organizando ações de mobilização nacional em favor das propostas assumidas por toda a categoria;
5. Avançar na conquista de educação de qualidade para os filhos dos Catadores/as, de modo especial para que possam ficar em creches e escolas de tempo integral, para que não tenham que andar com os pais no trabalho de coleta e da reciclagem;
6. Lutar por uma educação socioambiental nas escolas que valorize a reciclagem e fazendo a coleta seletiva com a participação dos Catadores/as;
7. Avançar na prática do princípio da ação direta, protagonizada pelos Catadores/as, de modo especial por meio de mobilizações para denunciar os que exploram, tratam com preconceitos e violência os Catadores/as, e para exigir que os governos reconheçam e assumam as propostas e reivindicações de suas organizações;
8. Combater a exploração dos atravessadores e as ações das indústrias geradoras de resíduos;
9. Exigir o repasse direto de recursos públicos, sem burocracia, para montar ou melhorar a infra-estrutura dos trabalhos da coleta e da reciclagem;
10. Exigir que a verba das taxas ambientais seja repassada às Associações e Cooperativas dos Catadores/as e que também as empresas façam doação do material reciclável produzido por elas;
11. Exigir em lei que os bancos, assim como instituições públicas, destinem os materiais recicláveis para as organizações dos Catadores/as;
12. Lutar para que a erradicação dos lixões aconteça só depois de garantir infraestrutura de trabalho para os Catadores/as e implantação de programas de coleta seletiva com sua participação;
13. Garantir a participação dos Catadores/as na elaboração de uma política pública de habitação que leve em conta suas demandas e condições;
14. Fortalecer a solidariedade e a articulação do Movimento dos Catadores/as nos países da América Latina, enfrentando situações concretas e apoiando o crescimento da organização dos Catadores/as em cada país e no continente;
15. Fortalecidos com a realização do II Congresso, queremos aprofundar a solidariedade com as lutas e organizações de outros movimentos sociais de nossos países. Desejamos a união de todas as forças que lutam por uma sociedade em que todas as pessoas vivam com dignidade, em que o trabalho coletivo construa uma economia solidária, superando a economia capitalista, baseada na exploração dos trabalhadores e do meio ambiente. E convocamos, por fim, a todos os Catadores/as a se juntarem a nós, reforçando nosso Movimento e tornando-se mais fortes para enfrentar seus problemas, e para exigirmos, juntos, como unidade do Movimento Nacional, todos os nossos direitos. (MNCR, 2011).

Para que suas necessidades e reivindicações chegassem até o governo federal, em março de 2006, 1.200 catadores marcharam até Brasília para levar suas demandas. Além do MNCR buscar tudo que foi escrito e discutido antes, a grande meta era a criação de 40 mil novos postos de trabalho para os catadores e catadoras de todo País.

O III Congresso Latino Americano de Catadores de Materiais Recicláveis e 1º Congresso Mundial de Recicladores de Resíduos foram realizados em Bogotá, na Colômbia, nos dias 1 a 4 de março de 2008. Esses congressos contaram com a representação de catadores de 15 países, os quais também elaboraram uma carta com algumas reivindicações.

- Mobilizar mundialmente o reconhecimento da profissão dos catadores e de suas organizações, por meio de espaços de discussão. Por meio do desenvolvimento de estratégias de presença ativa nestes cenários.
- Gerar ações e estratégias para qualificação e certificação que reconheça a Rede Latino Americana de Organizações Recicladoras/Catadores (RLOR), para classificar o trabalho e a profissão do catador e de suas organizações em sua atividade.
- Conseguir compromissos de socialização do conhecimento aos catadores e suas organizações nacionais, suas estruturas locais, e as bases orgânicas dos diferentes movimentos.
- Tender para o avanço dos catadores e sua organização na cadeia de valor, de forma que facilite o acesso e o usufruto da renda que gera a atividade.
- Gerar mobilização mundial de cada país articuladamente buscando a proclamação do dia Mundial dos Catadores e de sua profissão orientado ao reconhecimento da atividade e das pessoas que a exercem.
- Os participantes do Congresso exigem dos poderes públicos e governos que na contratação de serviços de limpeza, priorizem as organizações de catadores dando as condições para sua efetiva inclusão, mediante o desenvolvimento de ações econômicas, sociais e ambientais que concretizem ações afirmativas.
- Revisar as leis e as políticas para que de agora em diante em suas formulações vinculem efetivamente as organizações, como autores das decisões, para que tenham condições iguais.
- As organizações participantes comprometem-se em nível mundial a realizar a formação, capacitação e conhecimento para a profissionalização da atividade.
- O compromisso mundial se estenderá a promover o contato com o maior número possível de catadores e suas organizações.
- Avançar nos comitês mundiais, regionais e locais a luta para controlar a cadeia de valor produtiva de reciclagem e suas rendas através de redes e centros de produção.
- Fica mantido o compromisso de trabalhar para concretizar os objetivos proclamados no segundo Congresso e seguir o cumprimento dos acordos. (MNCR, 2011).

A reprodução histórica aqui apresentada se constitui num pequeno fragmento bibliográfico da grande luta dos catadores. Existem outros marcos históricos importantes na história do MNCR, como o 1º Congresso do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis do Rio de Janeiro – MNCR/RJ, realizado nos dias 14, 15 e 16 de novembro de 2008, o 1º Encontro de Catadores de Materiais Recicláveis, realizado em Volta Redonda – RJ, em 28 de março de 2009, o ato público em Minas Gerais em 2009, a viagem para a França para conhecer e entender o funcionamento da incineração, além de muitos outros encontros

estaduais e regionais que continuam sendo realizados, onde transparecem suas necessidades e o planejamento de suas ações.

Observa-se que as primeiras movimentações do MNCR proporcionaram e definiram o estabelecimento de algumas condições que foram adotadas no cenário legal brasileiro. Uma delas refere-se à regulamentação da profissão de catador, solicitada durante o primeiro congresso do MNCR de 2001. O Ministério do Trabalho, em 2002, regulamentou a profissão. Já em 2003, durante o primeiro congresso latino americano, ocorreu a solicitação para que os catadores fossem integrados na política de saneamento, e que existisse uma modalidade de contrato para a prestação de serviços dos catadores. Em 2007, a LDNSB trouxe essa possibilidade, em que associações e cooperativas de catadores poderiam ser contratadas sem a necessidade de licitação. Outras exigências formuladas nos congressos de 2005, 2006 e 2008, como a destinação de material reciclável por órgãos públicos para os catadores, a criação de 40.000 postos de trabalhos e a priorização na contratação na gestão de resíduos sólidos, com a garantia de condições, foram formalizadas na PNRS e no PLANARES.

Percebe-se que os catadores se movimentaram e buscaram o reconhecimento para uma vida digna, que deve passar pela garantia de alimentação, de moradia e das condições mínimas de sobrevivência. Tentam também dissipar exclusão histórica que pesa sobre esse ofício, como a precariedade de sobrevivência em que alguns catadores se encontram nos lixões e nas ruas. Mas por intermédio de sua história, evidencia-se que só foram lembrados, ou melhor, incluídos de uma forma legal por meio das leis, quando se organizaram e se unificaram em um movimento social e, assim, ganharam atenção.

### **3.2 As relações contraditórias entre os catadores e as políticas institucionais**

Conforme Lessa (2000), a globalização produz um terremoto social e, dessa forma, atrofia a capacidade do setor público para administrar políticas compensatórias, enquanto a pobreza cresce e cada vez fica mais visível nas cidades. Dessa forma, aparecem duas “cidades”, a da elite e a da pobreza, que fica completamente imbricada na afluenta.

A população que é jogada para fora do sistema, que é excluída do processo de geração de riquezas (emprego), sobrevive apenas com um acesso precário aos mecanismos públicos, como a assistência social e os serviços de saúde. Além disso, contam muito com auxílio de entidades assistenciais, religiosas e filantrópicas. Trabalham e não são empregados, a renda obtida não se obtém da forma convencional e, desse modo, transformam o espaço urbano em seu universo de sobrevivência privado. Às vezes, podem se tornar perigosos, praticando

delitos, ou simplesmente serem rotulados como “risco à segurança pública”. (BURSZTYN, 2000).

Quando o Estado não proporciona mecanismos de proteção social amplos e universais, a exclusão tende a se manifestar não apenas na dimensão social, mas também na esfera da sobrevivência. (BURSZTYN, 2000, p. 37).

A realidade dos catadores sempre foi extremamente adversa. Apesar de atuarem em atividades ligadas à questão da sustentabilidade ambiental, sempre foram marginalizados e discriminados. Há algum tempo, eram vistos constantemente em situações de perseguição policial. E de tempos em tempos, as administrações municipais promoviam sua “limpeza” da cidade, retirando as pessoas de rua dos pontos mais visíveis, encaminhando-as para abrigos e ajudando-as na partida para outras cidades. (BARROS e PINTO, 2008).

Essas operações, segundo Barros e Pinto (2008), para os que atuavam como catadores, dificultavam muito o seu trabalho, pois, por vezes, perdiam os seus pertences, além do carrinho onde transportavam o material reciclável. Dessa forma, sem o reconhecimento da importância do seu trabalho e também sem o reconhecimento de sua identidade de trabalhador, tanto pelo poder público como pela população, viviam com frequência situações de violação de direitos e de exclusão de um processo efetivo de cidadania. Ou seja, sobre a perspectiva dos direitos humanos, sua condição de vida retratava a não efetivação de direitos fundamentais.

Segundo Bursztyn (2000), existe um impasse dentro do atual cenário, principalmente porque, por um lado, há uma crescente demanda por mecanismos que ajudam a minimizar os efeitos da exclusão do mundo do trabalho, por outro, o poder público se torna cada vez menos capaz de oferecer um contraponto às falhas do mercado, em virtude do avanço das práticas neoliberais, que restringem a natureza e o alcance das políticas públicas.

A previdência e a legislação trabalhista em geral se mostram ineficientes. Conforme Bursztyn (2000), elas não conseguem se adaptar às mudanças demográficas, além de não conseguirem contemplar o crescente contingente dos que não têm acesso ou vínculo com o mercado de trabalho e, nesse sentido, não são objeto da proteção social pública.

Um lado perverso da exclusão social, segundo Bursztyn (2000), é que as pessoas vão sendo conduzidas no sentido do rebaixamento na hierarquia social. Dessa forma, acabam perdendo a proteção social, a referência de lar, às vezes, até os vínculos familiares e, por fim, até a autoestima. Não encontram caminho de volta, deixam de pertencer ao mundo oficial e passam a ser vistas como um problema. No entanto, fazem parte do mundo real, e as políticas

públicas estão somente voltadas ao mundo oficial; elas não se propõem a lidar com situações que fogem da oficialidade.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito às políticas públicas resultantes das melhorias de infraestrutura urbana, aliadas à valorização das áreas centrais, as quais operam como uma força centrífuga, empurrando a miséria para a periferia. Por outro lado, a precariedade das condições de vida nas periferias, aliada ao consumismo das áreas mais nobres funcionam como forças centrípetas, atraindo a miséria para os centros urbanos. Esse confronto entre as forças centrífugas e forças centrípetas, em um contexto de estrangulamento do mercado de trabalho, explica a existência do crescente contingente de catadores, moradores de rua e perambuladores. (BURSZTYN, 2000).

Seguindo essa linha de pensamento, pode-se verificar a definição de forças centrífugas e centrípetas demonstrada por Santos (2004) que vêm ao encontro das forças que empurram e puxam a miséria dos centros urbanos, sendo que forças centrífugas podem ser consideradas um fator de desagregação e de desestruturação, causadoras de uma tensão local. Já as forças centrípetas são o resultado do processo econômico e do processo social, sendo um fator de convergência e de aglomeração.

Nesse contexto urbano, conforme Crivellari (2008) identificam-se três tipos de catadores. Os catadores individuais, também chamados de avulsos ou autônomos, são aqueles que vivem da catação, exercitando-a na rua ou em lixões, não estão filiados a nenhuma organização representativa e vendem seu material para os atravessadores ou sucateiros. Existem também os catadores que podem ser caracterizados como catadores operantes por intermédio das cooperativas e associações, o tipo organizado. E, por fim, o terceiro tipo de catadores, os que trabalham com carteira assinada, geralmente em depósito de sucatas ou no setor metalúrgico, mas é possível vê-los também em prefeituras municipais e até em associações e cooperativas. Nessa pesquisa, os catadores observados são caracterizados como catadores organizados, pois atuam por intermédio e filiação junto à COOMCAT.

A grande parcela de catadores de material reciclável enquadra-se no grupo dos catadores individuais. Segundo o PLANARES, existem cerca de 400 mil a 600 mil catadores de materiais recicláveis no Brasil, e apenas 40 mil a 60 mil participam de alguma organização coletiva. Dessa forma, os catadores individuais geralmente são desinformados sobre o funcionamento, ou mesmo não reúnem condições para prestar a contribuição para a Seguridade Social, o que lhes garantiria um benefício mensal durante a aposentadoria, além do direito de receber o auxílio-doença. Por isso, ficam desconectados do sistema.

Para o Ministério do Trabalho, o trabalhador da coleta e seleção de material reciclável, que pode ser catador, selecionador ou até mesmo operador de prensa de material reciclável, é descrito como responsável por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança. (BRASIL, 2016).

Cabe destacar que a inclusão dos catadores na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, em 2002, permitiu uma visibilidade ao seu trabalho, além de uma comparabilidade. Os catadores, assim registrados com o código único 5192, passaram a ter uma identificação para as coletas de dados do Relatório Anual de Informações – RAIS do Ministério do Trabalho e Previdência Social, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e em outras pesquisas que utilizam sistemas classificatórios. (CRIVELLARI, 2008). Essa classificação coloca os catadores dentro da seguinte configuração na CBO:

- Grande Grupo: 5 – Trabalhadores dos Serviços, Vendedores do Comércio;
- Subgrupo Principal: 51 – Trabalhadores dos Serviços;
- Subgrupo: 519 – Outros Trabalhadores de Serviços Diversos;
- Família: 5192 – Trabalhadores da Coleta e Seleção de Materiais Recicláveis.

Para Crivellari (2008), o catador de material reciclável que atua por intermédio das cooperativas também pode ser reconhecido como um agente ambiental integrado às políticas de gerenciamento de resíduos sólidos, por meio de parcerias estabelecidas no âmbito de programas municipais de coleta seletiva, atuando assim como um educador da comunidade.

Apesar dos catadores organizados a cada dia mais se incorporarem ao gerenciamento de resíduos sólidos dos municípios, principalmente por meio da coleta seletiva, a comercialização do material reciclável, seja pelo catador individual ou pelos catadores organizados, geralmente é um processo que apresenta uma grande complexidade para todos, principalmente porque todo esforço do seu trabalho fica exposto às artimanhas do mercado.

Dessa forma, a catação funciona como um elo entre as importantes cadeias de produção industrial (papel, plástico, sucata de metal, vidro, entre outros). Mas, conforme Lessa (2000), na medida em que se amplifica a distância em termos de padrão de vida, entre a elite e os pobres urbanos, cresce o medo da convivência. A elite, geralmente posicionada nos últimos elos da cadeia, construirá suas formas de afastamento, criando etapas e barreiras para não realizar diretamente o contato com o elo inicial, os pobres urbanos, e, neste grupo, encontra-se

o catador. Segundo Reis (1995), quanto maior a distância entre os segmentos sociais, menor é a preocupação da elite em relação às dificuldades dos que estão abaixo.

Os catadores, conforme Lopes (2013) são o primeiro elo da cadeia da reciclagem, ou seja, eles recolhem e separam o material reciclável, passando de porta em porta, seja em residências ou no comércio, abrindo os sacos de resíduos sólidos, retirando somente os materiais que conseguem comercializar, deixando, às vezes, resíduos espalhados, gerando um serviço maior para a varrição e limpeza pública.

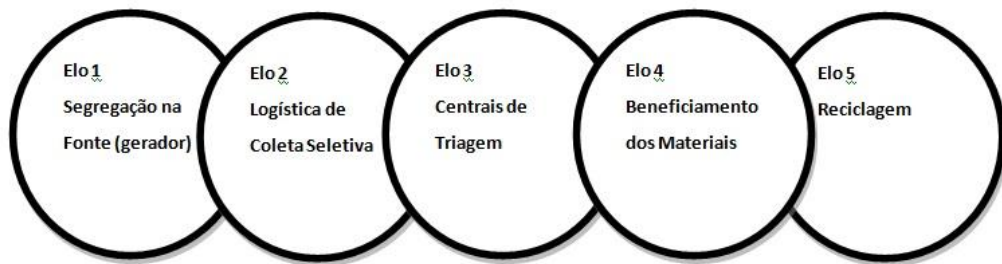
A catação de materiais recicláveis nas ruas e nos lixões é a base da cadeia produtiva da reciclagem do País até hoje e o principal responsável por colocar o Brasil como o maior reciclador de alumínio do mundo, por exemplo. Para o poder público, no entanto, muitas vezes esse sistema paralelo é também um inimigo da limpeza urbana. (LOPES, 2013, p. 181).

Conforme Zaneti (2006), na cadeia produtiva da reciclagem, a empresa vê os resíduos como matéria-prima. Já o catador de rua, que está na outra ponta da cadeia, vê apenas a transformação do lixo em resíduo reciclável ou não. Ele cata o que está na rua, direto da lata de lixo, carrega nas costas ou em carrinhos e deposita onde mora, para poder realizar a separação.

Na busca pela caracterização da identidade do catador, Roberto Lajolo, especialista em resíduos sólidos, citado por Pinhel (2013), analisa o primeiro elo da cadeia de reciclagem de um modo mais amplo, dividindo o mesmo em cinco elos. O primeiro elo da cadeia de reciclagem corresponde à segregação dos resíduos, em geral realizada por catadores. O segundo elo corresponde à coleta seletiva, no qual os resíduos são coletados e geralmente atuam nesse elo os catadores organizados, as empresas privadas e até mesmo as prefeituras. Já o terceiro elo corresponde às centrais de triagem, que realizam às operações de separação e classificação, prensagem e enfardamento dos resíduos. Atuam, nesse elo, principalmente os catadores organizados. Aparecem também os sucateiros e aparistas, que são os compradores intermediários entre os catadores e a indústria. O quarto elo envolve as operações de beneficiamento, transformando os resíduos em insumos para a indústria. Os agentes mais comuns nessas atividades são as empresas e algumas cooperativas de catadores mais organizadas que estão realizando algum tipo de operação. Finalmente, o último elo é o da reciclagem propriamente dita, onde os produtos das etapas anteriores são utilizados nos processos industriais. Nesse processo, a participação maciça é das empresas. Algumas cooperativas possuem experiência, mas ainda se inserem de uma forma semi-industrial. Essa cadeia é representada conforme Figura 1.



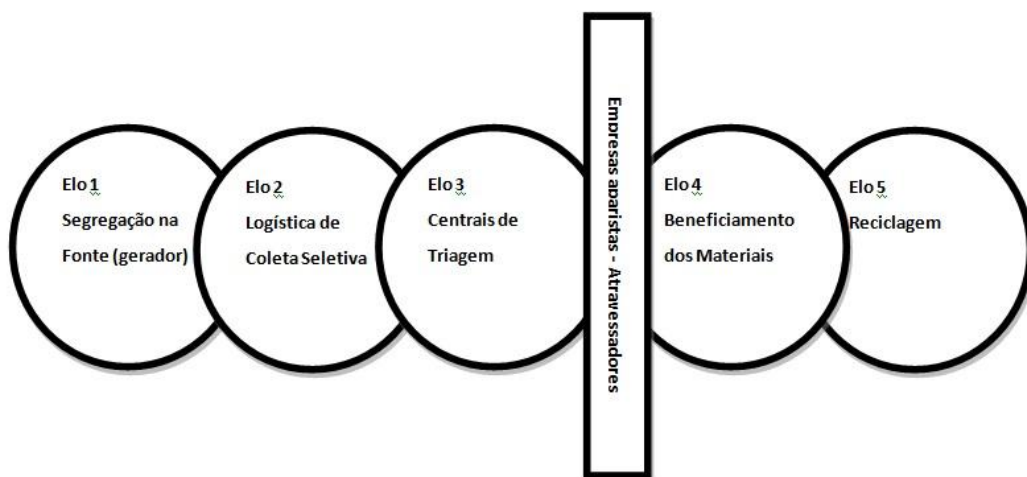
**Figura1 – Elos da cadeia de reciclagem**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir Pinhel (2013).

Refletindo sobre esse modelo, pode-se perceber que os catadores são o elo mal incluído da cadeia de reciclagem. Nos três primeiros elos, os catadores, organizados ou não, possuem uma grande participação, mas quanto mais se aproxima dos elos onde se agrega mais valor econômico aos materiais recicláveis, os catadores não são incluídos. Esta barreira é imposta pelos próprios compradores, as empresas aparistas, os atravessadores e os sucateiros, que em sua maioria, beneficiam e agregam valor ao material, conforme Figura2.

**Figura 2 – Elos mal incluídos na cadeia de reciclagem**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Pinhel (2013).

Nesse sentido, percebe-se que a coleta de resíduos recicláveis no Brasil tem como marca a baixa participação de empresas privadas, uma grande presença de catadores autônomos e uma atuação pouco significativa dos poderes públicos em programas de coleta seletiva. (PINHEL, 2013).



A fraca participação das empresas privadas na coleta seletiva de resíduos está ligada a fatores de fácil percepção. Em primeiro lugar, o custo da coleta em si, de forma isolada, é alto e depende diretamente do envolvimento e participação da população. Para que participe devidamente do processo, a população necessitaria receber informações que oportunizem a compreensão sobre a geração e a separação correta de resíduos domiciliares.

Em segundo lugar, destaca-se o processo que envolve maior custo, ou seja, a separação manual dos resíduos recicláveis; o processo de separação mecânica (industrial) é composto de equipamentos muito caros, além de um alto custo de manutenção. Já o processo de separação manual requer um grande número de pessoas para realizar essa tarefa. A grande quantidade de mão de obra envolvida acaba não animando as empresas privadas para esse processo.

Em terceiro lugar, emerge a necessidade de um volume significativo de material reciclável para acessar as grandes empresas recicladoras. Precisa-se de um grande volume para transpor a barreira que a indústria impõe, e que fomenta a atuação dos aparistas e atravessadores. Quando não há um volume alto de material reciclável, inviabiliza-se esse acesso e acaba-se destinando os materiais recicláveis para as empresas que estão localizadas nessa barreira, ou seja, o valor do material reciclável acaba sendo baixo. Dessa forma, a viabilidade acaba ficando mais limitada. Em decorrência disso, não ocorre uma atratividade para a coleta seletiva e destinação do material reciclável para as empresas privadas, ficando disponível principalmente para associações e cooperativas de catadores, as quais, ainda assim, possuem dificuldades econômicas e de infraestrutura para prestara coleta e destinação, e ficam à mercê dos aparistas e atravessadores, sem o suporte do poder público.

A atratividade pode melhorar se o poder público estabelecer contratos para a realização desse serviço de saneamento básico. Os contratos para prestação desse serviço podem atrair empresas privadas a disputar o espaço nesse mercado que prioriza a atuação de associações e cooperativas de catadores.

O poder público municipal deve então reconhecer, incluir e ordenar a atuação dos catadores de modo a que estes passem a exercer funções dentro de um sistema de gestão urbana organizada. O envolvimento dos catadores em um sistema de coleta seletiva de lixo pode proporcionar a regulamentação dos atravessadores, a melhoria das condições sanitárias e diminuir a disposição irregular dos resíduos municipais. (LOPES, 2013).

Essa breve retomada histórica sobre o surgimento da entidade “catador” torna clara a “confusão” sofrida pelo poder público para compreender “quem é o catador”. De alguma forma, qualquer indivíduo que estivesse presente nos centros urbanos, como um morador de

rua, deveria ser retirado para a periferia ou destinado para outro lugar. Além disso, as próprias leis não apresentavam formas de proteção para essas pessoas e qualquer atividade econômica que realizavam.

O contexto transformou-se, principalmente, por meio da luta do movimento social que os catadores criaram e que os uniu. Observa-se também uma aproximação do poder público, mas quanto mais próximo dos processos estabelecidos pelo capital privado as associações e cooperativas chegam, mais ele se afasta, ou seja, não acompanha os catadores. Poder público e catadores se aproximaram, seja pela mobilização dos catadores, seja por propósitos municipais. Houve a organização dos catadores em associações e cooperativas, as quais se desenvolveram e se fortaleceram em alguns municípios, celebraram contratos de coleta seletiva e de gestão de centrais de triagem, implantaram pequenos estoques e a comercialização. Mas quando chegaram ao ponto que seria o mais benéfico da inclusão socioeconômica da cadeia, o beneficiamento e a industrialização, ou a formação do grande estoque para acessar as grandes indústrias, o poder público se distanciou dos catadores. Do outro lado dessa distância, o poder público aparenta uma proximidade com a iniciativa privada. Evidencia-se, assim, estar mais voltado às empresas. Mesmo as associações e cooperativas de catadores podendo incorporar mais pessoas no processo de gestão e realizar a inclusão social além da econômica, sempre deficientes nos municípios, o poder público opta em deixar de se fortalecer para fortalecer as empresas e indústrias privadas.

### **3.3 Formação dos Planos de Gestão Integrada voltados ao desenvolvimento de cooperativas.**

No Brasil, a partir do ano 2000, observou-se o crescimento da implantação de coleta seletiva nos municípios. Conforme o IPEA (2012), na Região Sul, entre os anos de 2000 e 2008, o número de municípios com coleta seletiva aumentou cerca de 60%. Além disso, o aumento do desemprego e o incremento na geração de resíduos favoreceram o surgimento de um grande número de catadores que, com essa atividade, supriram as necessidades de suas famílias. Ao mesmo tempo, verificou-se o aumento da organização desses trabalhadores em associações ou cooperativas, geralmente por intermédio do MNCR, que vem discutindo a organização política e econômica dessa categoria. Mas, mesmo assim, no estado do Rio Grande do Sul, ainda se encontram catadores trabalhando nas ruas e nos lixões, separando os materiais recicláveis dos resíduos descartados pela sociedade cada vez mais consumista.

Conforme Barros e Pinto (2008), a constituição e o fortalecimento das primeiras associações e cooperativas de catadores foram permeados por muitas dificuldades. Foi por meio da experiência de pequenos grupos de discussão e de uma percepção embrionária que possuíam sobre seus direitos e a importância do seu trabalho para a sociedade, que começaram a se organizar.

Segundo Zaneti (2006), em alguns aspectos é necessário reverter a lógica do capital para não deixar prevalecer o interesse privado em detrimento do coletivo. O poder público não deve permitir que os interesses particulares prevaleçam. Se isso acontecer, haverá monopólios e os interesses privados comandarão o sistema de gestão. Isso acarreta em redução nos investimentos públicos e o fortalecimento do caráter social e ambiental do processo, motivo pelo qual a população se estimula a mudar os seus hábitos e a destinar corretamente os resíduos e até consumir menos.

A percepção de que os resíduos sólidos têm valor econômico é um fator importante para a sustentabilidade do sistema de gestão como um todo. Esse fato se dá devido à grande procura dos resíduos como matéria prima e faz com que o sistema de gestão entre na cadeia produtiva e faça parte do mercado. A empresa recicladora pelo viés econômico é a peça chave da engrenagem de comercialização, pois é para ela que são encaminhados os resíduos. A empresa organiza, comanda e dita o mercado. (ZANETI, 2006, p. 221).

Dessa forma, a PNRS (2010), elaborada nesse contexto, tenta amplificar o poder do elo inicial da cadeia de reciclagem, que praticamente é ocupado por catadores. Ela destina parte de seu texto à regulação e à organização de associações e cooperativas de catadores para, por meio da lei, obter maior participação, uma participação organizada e, desta maneira promover a inclusão socioeconômica dos catadores no mercado de trabalho, na cadeia produtiva e no tecido social. Para essa inclusão sair do corpo da Lei e se tornar real e visível, a formatação de planos de gestão, dentro das três esferas de governo, foi a estratégia metodológica encontrada. Aliado a essa estratégia, o governo estimulou a obtenção de recursos financeiros aos entes federativos, a demonstração da elaboração de plano de gestão de resíduos e a existência de catadores organizados, dentro de sua área de administração, facilitando o acesso a recursos federais.

Conforme o PLANARES, a inclusão social dos catadores vem sendo objeto de uma série de medidas indutoras na forma de leis, decretos e instruções normativas de fomento à atividade de catação.

[...] abaixo são apontadas as estratégias para a inserção da questão dos catadores no Plano Nacional dos Resíduos Sólidos:

- Promover o fortalecimento das cooperativas e associações de catadores, buscando elevá-las ao nível mais alto de eficiência.

- Promover a criação de novas cooperativas e associações e regularização daquelas já existentes, com vistas a reforçar os vínculos de trabalho, incluir socialmente e formalizar os catadores que atuam de forma isolada.
- Promover a articulação em rede das cooperativas e associações de catadores.
- Criar mecanismos de identificação e certificação de cooperativas, para que não haja falsas cooperativas de catadores beneficiadas com recursos públicos.
- Fortalecer iniciativas de integração e articulação de políticas e ações federais direcionadas para o catador, tais como o programa pró-catador e a proposta de pagamentos por serviços ambientais urbanos.
- Estipular metas para a inclusão social de catadores e garantir que as políticas públicas forneçam alternativas de emprego e renda aos catadores que não puderem exercer sua atividade após a extinção dos lixões, prevista para 2014.
- Estipular metas com o objetivo de inclusão social e garantia de emprego digno para até 600mil catadores, até o ano de 2014.
- As metas focadas na garantia de emprego devem estabelecer o piso de um salário mínimo para a remuneração do catador. O piso de remuneração também deve levar em conta as diretrizes do Plano Brasil sem miséria, que prevê renda per capita mínima de 70 reais por membro da família.
- Estimular a participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora, mediante a sua adequada capacitação e remuneração.
- Demandar dos municípios a atualização de sistemas de informação sobre a situação dos resíduos municipais e gestão compartilhada dos resíduos.
- Estabelecer metas e critérios para que os municípios incluam os catadores na gestão municipal de resíduos sólidos.
- Garantir o acesso dos catadores aos resíduos sólidos urbanos coletados seletivamente.
- Promover a integração dos catadores de materiais recicláveis aos sistemas de logística reversa. (BRASIL, 2012a).

Conforme o PLANSAB é necessário, para garantir recursos financeiros, a coesão e cooperação gerencial nos três níveis de governo para que as ações sejam implementadas de forma articulada, visando o êxito dos objetivos. Assim, não basta ter uma grade de programas e ações, é necessária a decisão política para garantir os processos de implementação.

O Programa Resíduos Sólidos Urbanos, cujo gestor é o Ministério do Meio Ambiente, tem por objetivo a ampliação da área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais por meio da inclusão socioeconômica de catadores. O público alvo é a população localizada em áreas de maior concentração de pobreza do País ou de vulnerabilidade ambiental, municípios de pequeno e médio porte e periferias de grandes centros e de regiões metropolitanas. Na perspectiva do MMA, as ações do Programa devem reduzir significativamente o déficit existente na limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Essa avaliação respalda-se nas parcerias firmadas, com estados e municípios para a elaboração de estudos de regionalização e elaboração de planos de gestão integrada e associada de resíduos sólidos urbanos; no incentivo à estruturação de consórcios municipais; no apoio ao fortalecimento institucional dos consórcios públicos; no aumento do número de associações de catadores e a ampliação dos serviços de coleta seletiva nos municípios. Considerando os recursos programados no período de 2004 a 2009 pelo governo federal, constata-se que foram destinados ao Programa apenas 1,44% do total previsto para ações de saneamento básico. Apesar do aumento dos recursos, tanto onerosos como não onerosos, os dados evidenciam os desafios para a universalização dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos no Brasil. (BRASIL, 2013).

Os planos identificam que, diante do cenário dos resíduos sólidos gerados no Brasil, o catador é uma solução inerente, mas, para posicionar o catador como uma solução, é preciso aumentar a abrangência da coleta, além do volume triado. Dessa forma, para atender às necessidades dos municípios, os catadores precisam estar organizados. Conforme o PLANSAB, o papel do catador fica destacado por uma posição marginal no contexto da cadeia produtiva, estando vulnerável sob todos os aspectos da cidadania, mas por meio da organização coletiva, inclusive em nível nacional, por intermédio do MNCR, conquistam a sua autonomia e inclusão social como agentes ambientais e econômicos na política e na gestão de resíduos sólidos.

Para ocorrer a organização e o funcionamento de associações e cooperativas de catadores, é necessário, além da organização, capital para comprar equipamentos, para vender o material comprado, para ficarem próximo aos centros urbanos, entre muitas outras necessidades. E para isso sair dos planos e funcionar no cenário real, é necessário o auxílio do poder público, que teria como recorrer ao governo federal por meio da elaboração dos planos de gestão de resíduos sólidos, contribuindo assim para a organização dos catadores.

No rol dos agentes governamentais, o município é o titular inequívoco dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e não paira sobre esta afirmação nenhum indício de dúvida. Entretanto, pela própria complexidade deste campo, faz-se fundamental a implementação de ações que visem ao fortalecimento da capacidade institucional do poder local, o que abrange, inclusive, a possibilidade de solucionar este quadro mediante iniciativas de gestão associada por meio de consórcios públicos, experiências que começam a compor o cenário nacional e a contar com algum tipo de apoio do governo federal. Vale salientar que a elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos (PMRS), nos termos dos artigos 18 e 19 da Lei 12.305/2010, é condição para os municípios terem acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, a partir de 2 de agosto de 2012. Do mesmo modo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) também prevê que todos os lixões do País sejam extintos até 2014. Entretanto, é conhecido o fato de que grande parte das administrações locais não cumpriu a determinação para elaboração do PMRS e acredita-se que haverá dificuldades para que ocorra a desativação de todos os lixões existentes no Brasil até a data estipulada pela PNRS. (BRASIL, 2013).

Percebe-se, na descrição do PLANSAB, que os municípios acusaram dificuldade para elaborar os seus devidos planos. Isso, com certeza, implicará no não cumprimento a metas previstas pelo governo federal para o contexto dos resíduos sólidos.

Já o PERS-RS apresenta outra realidade, em que a execução do serviço de coleta seletiva geralmente é feita por empresas contratadas pelas Prefeituras, que encaminham o material coletado às centrais de triagem. Raramente a coleta é realizada por cooperativas/associações de catadores por meio de convênios ou contratos de prestação de

serviços com o poder público municipal. São poucas as iniciativas de CSS no Rio Grande do Sul (realizadas por associações ou cooperativas de catadores por meio da contratação do serviço). Conforme o PERS-RS, apenas 11 municípios apresentam esse tipo de serviço prestado com contrato. A realidade é que a coleta seletiva nos municípios ainda é realizada de maneira informal por associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis que não possuem contratos e coletam resíduos em bairros com maior concentração de comércios ou diretamente em grandes geradores, como supermercados e lojas. Nesses casos, os catadores utilizam carrinhos e carroças para realizar a coleta do material, que é triado em um galpão ou diretamente no pátio de suas residências. Essa prática não caracteriza a ocorrência da coleta seletiva no município, visto que este é o responsável por oferecer o serviço à população.

Conforme Lopes (2013), o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos - PSAU é um instrumento que consiste em pagamento por tonelagem coletada, baseado no serviço ambiental gerado pela catação e triagem dos materiais recicláveis. Esses recursos podem ser oriundos de novos impostos ou taxas, ou até colaborações das indústrias para suprir gastos com aterros sanitários. Outra forma de financiamento pode ser o uso direto de recursos do governo federal, que são obtidos a partir de contribuições de toda a sociedade. Apesar de o processo ainda não estar completamente desenvolvido, a decisão deve ser tomada após debates com as partes interessadas e com a sociedade, e um dos meios pode ser durante elaborações dos planos.

### **3.4 As relações entre o poder público e a cooperativa de catadores**

O catador separa os materiais para agregar mais valor. Essa separação geralmente acontece em terrenos baldios ou no pátio de sua casa. O material triado acaba sendo vendido para os atravessadores, que possuem pequenos depósitos, por vezes não possuem licenças sanitárias e ambientais e operam de forma irregular. (LOPES, 2013).

Ao ignorar a existência desse sistema, Lopes (2013) afirma que as Prefeituras colaboram para que ele continue existindo, e que se fortaleça. Assim, os catadores acabam buscando somente o que interessa para os atravessadores, aumentando a crítica por parte da população que os vê como “marginais que bagunçam seu lixo”, e tudo isso reforça a ação dos sucateiros.

Por outro lado, o poder público e a sociedade possuem a obrigação de apoiar as organizações de catadores. De acordo com Rech (2008), não se trata apenas de uma prestação

de serviços, mas sim de uma intervenção de ação pública que visa à mudança social e à melhoria das condições de vida de muitas pessoas.

Para que aconteça o fortalecimento das cooperativas de catadores, o poder público não pode retirar o apoio, ele precisa garantir o espaço de interesse público. Se não tiver apoio, a lógica do mercado, voltada à competição e aos interesses econômicos, pode acabar prevalecendo. Por isso, o poder público possui o papel de garantir que esses empreendimentos econômicos sejam solidários. (ZANETI, 2006).

O caso de Londrina-PR, citado na publicação *Série CATA AÇÃO* (2012), deve ser levado em consideração como um exemplo entre as relações do poder público e as cooperativas.

A coleta seletiva em Londrina existe desde 1996. Já a inclusão de catadores nesse processo começou em 2001, quando foram estimulados a se organizarem em Organizações Não Governamentais (ONGs). Esse fato contribuiu para a descentralização e formalizou, assim, a atividade de coleta seletiva pelos catadores. Diante desse cenário, o município realizou formações e organizou o trabalho das ONGs por meio do sistema de porta-a-porta<sup>30</sup>.

No início de 2001, o Ministério Público obrigou a Prefeitura a retirar os catadores do lixão, apresentando um Termo de Ajuste de Conduta – TAC. A Prefeitura, dessa forma, implantou o projeto “Reciclando Vidas”, por meio do qual haveria a inclusão desses catadores por intermédio das ONGs. Parte desse processo não obteve êxito por demandar das ONGs conhecimento dos procedimentos administrativos e de gestão, mas a coleta e triagem de materiais recicláveis continuaram funcionando sob a responsabilidade das ONGs.

Dessa forma, para fortalecer o processo organizacional das ONGs, duas entidades apoiavam principalmente a questão comercial, a Central de Prensagem e Vendas - CEPEVE e o Conselho das Organizações dos Profissionais da Reciclagem dos Resíduos Sólidos de Londrina – COMAREL. Além disso, promoviam cursos, seminários e congressos para as ONGs e catadores. Com o avanço da coleta seletiva, os catadores individuais perceberam a diminuição no volume do material e começaram a cobrar do poder público uma solução. Então, também foram organizados e começaram a receber os materiais coletados pelos dos caminhões do município que realizavam a coleta porta-a-porta.

No início das atividades, algumas ONGs trabalhavam em barracões alugados pela Prefeitura, outras possuíam sede própria, mas algumas ficavam alojadas no fundo de vales ou em suas residências. Dessa forma, tanto a distribuição quanto o espaço físico para trabalhar

---

<sup>30</sup> Coleta porta-a-porta, conforme o MMA, é o tipo de coleta em que um caminhão ou outro veículo passa em frente às residências e comércios recolhendo os resíduos que foram separados pela população.



ainda representavam um problema para o processo de gestão dos resíduos sólidos do município, o que também não representava melhoria na condição de vida e trabalho desses catadores. A Prefeitura, além de não cobrar nenhum tipo de regularidade quanto ao vínculo trabalhista, repassava um valor muito baixo, que não possibilitava a conquista da autonomia dessas ONGs, muito menos um aumento significativo na renda dos trabalhadores. Em 2007, após algumas modificações na legislação ambiental municipal, a geração de material reciclável aumentou muito, gerando um problema para as ONGs, que não possuíam infraestrutura para absorver uma quantidade tão grande de material reciclável. A cada dia eram formadas novas ONGs e a CEPEVE já tinha contratado mais de 400 autônomos para suprir o aumento da demanda de matéria reciclável.

O poder público, por sua vez, mostrava satisfação com o desenvolvimento da coleta seletiva, mas as ONGs enfrentavam muitos problemas referentes a equipamentos para produção, equipamentos de proteção individual - EPIs, formas inadequadas de armazenamento de materiais coletados, além de irregularidades legais e institucionais. Muitos catadores voltaram a coletar o material porta-a-porta com carrinhos ou até pequenos veículos, em situação irregular ou perigosa. Dessa forma, ficou nítido que o sistema considerado de baixo custo pelo poder público transferiu sua penúria para os catadores. Essa situação mobilizou diversos segmentos do município, que começaram a cobrar das autoridades condições dignas e humanas para os catadores, que realizavam um benefício tanto para a comunidade quanto para o meio ambiente.

Então, por meio de um programa de Economia Solidária, desenvolvido pela Prefeitura Municipal em 2008, aproximou-se diversas ONGs e Associações de catadores. Assim iniciou-se um processo de reconhecimento de sua identidade coletiva, de valorização de suas afinidades e identificação de suas necessidades, levando à junção de várias associações e ONGs. Já em 2009, por orientação jurídica do Conselho Municipal do Meio Ambiente e da Promotoria do Meio Ambiente e com objetivo de fortalecer os catadores, houve a criação da Cooperativa dos Catadores de Materiais Recicláveis e Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Londrina - COOPER REGIÃO, unindo assim as ONGs e Associações que já trabalhavam com materiais recicláveis no município. E, em 2010, por meio da LDNSB, o município assinou um contrato de prestação de serviço de coleta seletiva, proporcionando melhores condições de trabalho para os catadores, mais dignidade, inclusão social, mais possibilidade de lutar pelos seus direitos e de contribuir para um desenvolvimento sustentável e para a preservação do meio ambiente. (SÉRIE CATAÇÃO, 2012).



Mas para manter vivo o caráter da rede solidária do processo de gestão de resíduos, Zaneti (2006) afirma ser necessário que o poder público faça a regulação, que não deixe isto para o mercado, pois a regulação do mercado refere-se somente ao lucro. O poder público deve reordenar o processo, ou seja, deve perceber as desordens e atuar com novas regulações, garantindo o caráter socioeconômico ambiental do sistema.

Mas percebe-se que o próprio PERS-RS afirma em seu texto que o poder público não se envolve no processo, ou seja, não verifica e não fiscaliza.

A comercialização do material recuperado pela triagem geralmente é realizada pela própria cooperativa/associação de catadores sem o acompanhamento do poder público municipal. De modo geral, cada entidade realiza a comercialização individualmente, mas há iniciativas de redes de cooperativas (cooperativa de segundo grau) no estado, tais como a CATAPAMPA, na região do Vale do Rio Pardo, reunindo entidades de 11 municípios. (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Percebe-se que, apesar das necessidades das interações entre o município e as associações e cooperativas de catadores, existe um vazio onde os próprios planos evidenciam que o poder público não acompanha, muito menos regula o mercado. Por isso, mesmo organizados, os catadores podem continuar sendo explorados, podendo até dificultar a gestão de seu empreendimento.

Conforme Dias e Matos (2008), na esfera municipal, o arcabouço legal de suporte aos serviços de limpeza urbana ainda é precário e, às vezes, até inexistente, não se estabelecem claramente critérios, direitos e deveres das partes, relativos à prestação dos serviços de limpeza urbana. Essa precariedade de cunho formal reflete, então, a dificuldade de uma ação estatal articulada entre os princípios da justiça social, participação e representação política e sustentabilidade ambiental.

A relação entre o poder público e as associações ou cooperativas de catadores tende a resultar na sua contratação para a realização do serviço de coleta seletiva, de operação de centrais de triagem e, às vezes, até de limpeza urbana. Conforme Rech (2008), os contratos devem buscar condições de equiparar as possibilidades de todos os contratantes, de forma que o mais forte, ou que possua melhores condições, não fique com vantagem sobre o mais fraco. Devem garantir que nas declarações de vontade presente nos contratos, os mais fracos sejam tutelados por normas jurídicas distintas, tendentes a conferir-lhes isonomia e a realizar o que determina a Constituição quando diz que todos são iguais perante a lei. Por isso, a igualdade pressupõe um tratamento diferenciado que leve em conta posições desiguais para torná-las iguais. Ou seja, não haverá liberdade de escolha ou preservação de seus interesses se a parte mais fraca não tiver um tratamento diferenciado. Em consequência, o poder público deve

garantir sempre que os contratos tenham perspectiva do interesse e da promoção social e de pessoas da coletividade, além de sua obrigação de promover a justiça social e a inserção das iniciativas coletivas, principalmente no acesso aos benefícios da gestão dos recursos públicos.

Para tanto, segundo Rech (2008), o poder público deve legitimar as organizações de catadores como pertencentes à função pública e distinguir a tarefa a ser realizada no exercício de suas funções e iniciativas que apontam para o desenvolvimento e para a promoção social. Dessa forma, as organizações terão que reunir forças para uma interlocução mais consistente.

[...] o reconhecimento da função pública dos catadores e catadoras não significa a submissão ao emprego, ao contrato de trabalho, como se os trabalhadores e as trabalhadoras somente pudessem ser felizes quando subordinados a um contrato com alguém que os explora, mas faz isso legalmente. A legalidade que afronta a liberdade e a autonomia dos trabalhadores conspira contra os mais pobres e impossibilita que se alcancem transformações sociais profundas. O que se quer é o reconhecimento das suas organizações legais, interlocutoras válidas nos contratos como base para o fortalecimento das lutas e a conquista de reivindicações e defesa dos direitos. (RECH, 2008, p. 273).

Dessa forma, Rech (2008) ainda retrata que o não reconhecimento das organizações de catadores como parte da função pública essencial na promoção da Justiça Social por meio da coleta e do aproveitamento de produtos recicláveis constitui efetivamente em crime de responsabilidade política, sendo dever do poder público e da sociedade reconhecê-los.

Considerando todo caminho de dificuldade percorrido pelos catadores, há mudança de cenário com a implantação das leis e dos planos sobre os resíduos sólidos, que fez com que muitos saíssem da individualidade, buscando organizar-se em associações ou cooperativas. No entanto, não se percebe o avanço dos planos e leis para colocarem essas organizações mais à frente, ou seja, beneficiando e produzindo com os materiais recicláveis, aumentando a participação de associados ou cooperados, colaborando com a economia e com o meio ambiente local.

Na verdade o que se verifica é a existência de alguns municípios que, por iniciativas de seus atores locais, ou gestores municipais, evidenciam uma boa prática e avançam nessa gestão incorporando catadores na gestão dos RSUs. Mas, até certo ponto, são raras as associações e cooperativas que realizam algum beneficiamento, mesmo nos municípios mais populosos.

O cenário que se multiplica entre os municípios é a tentativa de contratar a baixo custo esse serviço prestado pelos catadores ou, às vezes, apenas realizar uma parceria na forma de conseguir um local para trabalho, ou a cedência de um caminhão para realização da coleta.

Essas ações que podem ser utilizadas em seus planos de gestão de resíduos para justificar a contratação de catadores em uma etapa do processo de gestão integrada de resíduos sólidos.

A pesquisa inicia a apresentação dos dados empíricos no próximo capítulo, que demonstrará a história dos catadores em Santa Cruz do Sul, como surgiram, onde trabalhavam, como se organizaram em Cooperativa. E outro ponto analisado é questão da comercialização em rede e a formação de um território para o escoamento dos materiais recicláveis. A Gestão Integrada aplicada aos resíduos sólidos também entrará nesse contexto, sendo esmiuçada, verificando suas possibilidades e seus avanços. E, por fim, a situação dos catadores de Santa Cruz do Sul, com todo o empírico realizado, poderá ser entendida: se é uma exploração, ou se acontece a inclusão socioeconômica.

#### **4 GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA?**

A Gestão Integrada de Resíduos Sólidos unifica as dimensões política, econômica, ambiental e cultural do processo, organizando e facilitando a visualização das etapas pelo poder público. Dessa forma, ela oportuniza tomada de decisões mais precisas, tanto na priorização de ações dentro do próprio sistema de gerenciamento de resíduos como soluções para os grandes obstáculos impostos pela desenfreada geração de resíduos.

Neste capítulo se analisa a Gestão Integrada, procurando verificar como ela está disposta no município de Santa Cruz do Sul, e como o PGIRS-SCS (2013) vem sendo utilizado para o fortalecimento dessa gestão. Além disso, visa a analisar como foi e como está a relação com os catadores e o processo de inclusão socioeconômica dos mesmos, conforme as necessidades apontadas tanto nas leis como nos planos estaduais e federais.

Também poderá ser percebida a relação do poder público com a COOMCAT, uma vez que antes mesmo de se constituir como cooperativa ela já exercia a busca por espaço junto aos gestores municipais, dentro da configuração do manejo de resíduos sólidos municipal. Relação inicialmente difícil, que foi amadurecendo de acordo com a entrada de novas políticas públicas na gestão dos resíduos sólidos.

Dessa forma a abordagem teórico-metodológica utilizada foi o materialismo histórico dialético, que caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens durante a história da humanidade. De acordo com Triviños (1987), o materialismo histórico dialético tenta buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento, baseadas em uma interpretação dialética do mundo. O materialismo histórico dialético estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens no desenvolvimento da humanidade em um determinado território.

A coleta dos dados da pesquisa empírica foi realizada entre os meses de março e setembro de 2016. A pesquisa buscou informações em dados primários e secundários referentes ao processo de manejo de resíduos sólidos realizado pelo município de Santa Cruz do Sul e sua relação com a inclusão de catadores nas etapas desse processo. Os dados foram obtidos por meio de observação participante, entrevistas gravadas, registros fotográficos e busca documental.

A pesquisa qualitativa foi a metodologia aplicada a esta investigação. Conforme Gibbs (2009), a pesquisa qualitativa visa a abordar o mundo externo, e entender, descrever e, às vezes, explicar os fenômenos sociais de “dentro”, esmiuçando a forma como as pessoas constroem o mundo à sua volta, oferecendo uma visão mais rica sobre o que estão fazendo ou o que está acontecendo.

A técnica de pesquisa escolhida foi a análise de conteúdo, pois segundo, Minayo (1994), permite encontrar as respostas para as questões formuladas, além de confirmar as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação. Além disso, pode proporcionar análises para além das aparências do que está sendo comunicado.

Quanto à delimitação do período da pesquisa, utilizou-se como marco inicial o ano de 2010, quando ocorreu a promulgação da PNRS, modificando a forma de gestão dos resíduos sólidos pelos municípios, mas também buscando datas anteriores a essa, para que se possa entender a historicidade e as configurações anteriores a este cenário.

Foram entrevistados 18 integrantes da COOMCAT, sendo nove catadores e nove coordenadores, além de três ex-secretários municipais da SMMASS, que tiveram relações relevantes com a COOMCAT e seus cooperados. Não foram aplicadas mais entrevistas entre os catadores porque as respostas se exauriram e não traziam mais percepções importantes a serem detalhadas na pesquisa. Para facilitar a apresentação dos dados e garantir o anonimato dos entrevistados, foi adotada a seguinte convenção:

- a) Catadores: Catador 1, Catador 2, Catador 3, Catador 4, Catador 5, Catador 6, Catador 7, Catador 8 e Catador 9.
- b) Coordenadores: Coordenador 1, Coordenador 2, Coordenador 3, Coordenador 4, Coordenador 5, Coordenador 6, Coordenador 7, Coordenador 8 e Coordenador 9.
- c) Ex-Secretários: Secretário 1, Secretário 2 e Secretário 3.

Para que haja uma maior compreensão sobre os entrevistados, serão apresentadas suas características por meio dos dados coletados na entrevista semi estruturada (ver Apêndice A – Questionário de entrevistas).

#### **4.1 A História dos Catadores e da Cooperativa em Santa Cruz do Sul**

Buscar os seus direitos sociais, gerar renda para suas famílias e colaborar para a preservação ambiental, foi nesse contexto que se organizaram as primeiras movimentações de catadores em Santa Cruz do Sul. Efetivamente, tudo começou no ano de 2001, quando apoiadores da ONG - Ecos da Natureza buscaram a formalização de uma associação junto aos

catadores que estavam instalados em um prédio abandonado por uma empresa falida na Avenida Independência, conforme Figura 3, onde não havia água e nem luz instaladas. A atuação da ONG fomentou as primeiras reuniões com o grupo de catadores, os quais foram mobilizados junto com os apoiadores para estruturar um plano de melhoria da qualidade de vida, além de um projeto para aquisição de um espaço físico digno e equipamentos para potencializar suas tarefas.

**Figura 3 – Prédio abandonado na Avenida Independência**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

Em 2003, foi fundada oficialmente a ASSECMAR, que vem desde então organizando os catadores para o trabalho em parceria e ampliação da consciência da população sobre a separação dos resíduos sólidos, expandindo essa problemática para outros órgãos, como Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul - PMSCS, escolas, sindicatos, além de outras organizações. Nesse mesmo ano, os trabalhos passaram a ser realizados em um novo local, um galpão alugado no bairro Arroio Grande. Esse local foi ocupado por pouco tempo, pois, com dificuldades para pagar o aluguel, os catadores retornaram para o prédio abandonado na Avenida Independência.

Em 2004, a ASSECMAR ampliou seus contatos ingressando no MNCR, marcando presença no 1º Congresso Estadual dos Catadores do Rio Grande do Sul, realizado em Gravataí. A partir dessa nova parceria, fortaleceu-se o sonho de conquistar melhores condições de vida e de trabalho, começando assim a participar de mobilizações dentro do estado do Rio Grande do Sul e até fora dele, em nível nacional.

A realidade sempre foi muito dura com os catadores, marcada principalmente pela falta de apoio do Poder Público, precárias condições de trabalho, além de não contar com nenhum equipamento para realizar as coletas. A partir dessas dificuldades, o grupo se mobilizou e com



recursos próprios, além de algumas doações, adquiriu o seu primeiro carrinho de coleta que foi utilizado por todos. Nessa fase, ocorreu também a primeira mobilização organizada dos catadores, a ocupação do ginásio municipal do Bairro Bom Jesus, conforme Figura 4. Essa ação foi fundamental para os catadores que estavam em busca de melhores condições de trabalho, segundo o Coordenador 7 “[...] depois que a gente ocupou, acabou sendo renovado, e virou um centro ocupacional para o bairro [...]”. Além disso, essa ocupação resultou em um local de trabalho mais digno para a associação, pois foi alugado um prédio no bairro Avenida, conforme Figura 5, pela Prefeitura, além da cedência de uma prensa para enfardar os materiais recicláveis.

**Figura 4 – Centro Ocupacional invadido pelos catadores**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

**Figura 5 – Prédio alugado pela prefeitura no bairro Avenida**

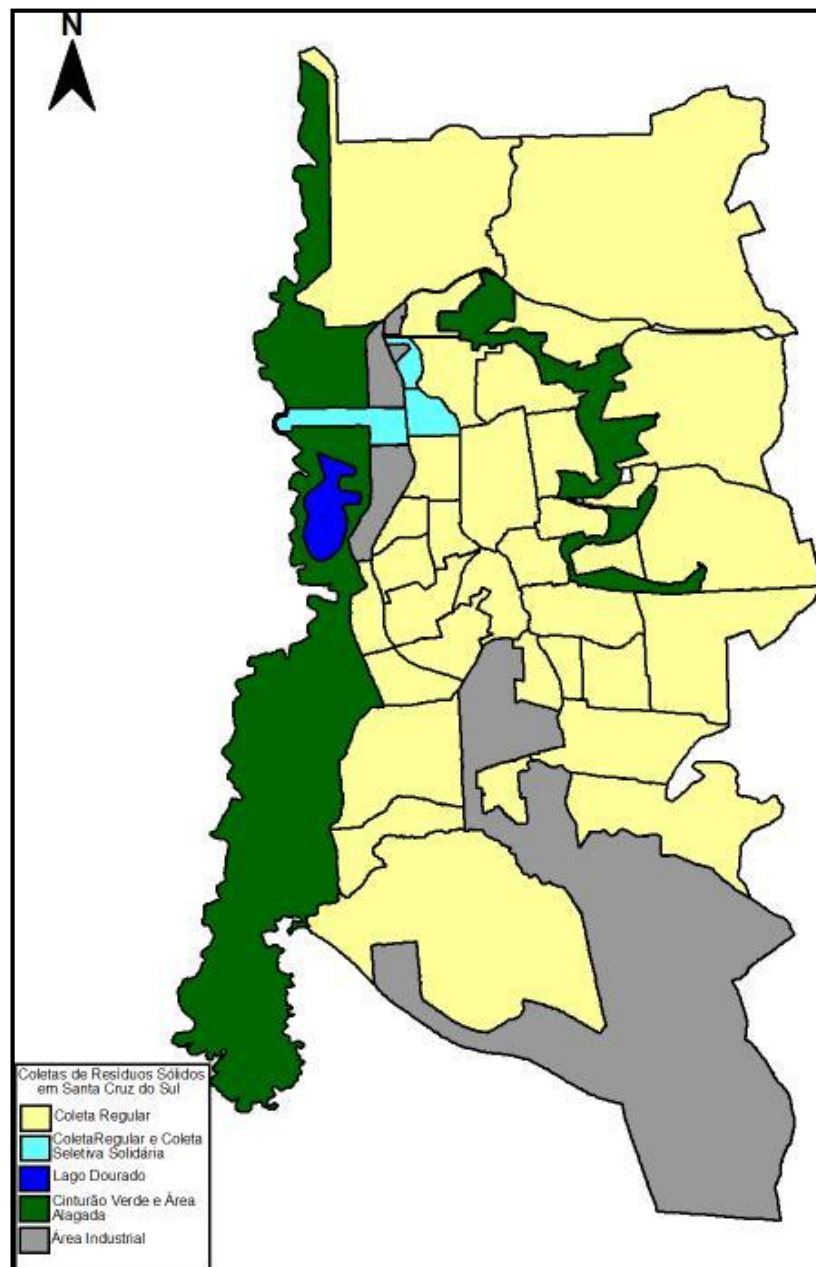


Fonte: Acervo do autor, 2016.

A participação ativa no MNCR ajudou a novas conquistas, como a chegada de carrinhos para coleta, que foram obtidos por meio de projetos junto a entidades do governo federal, equipando melhor a Associação.

Em 20 de fevereiro 2006, no bairro Avenida e sem o apoio da prefeitura, foi implantado um projeto piloto denominado CSS, com catadores uniformizados entregando panfletos de casa em casa explicando e marcando o dia e horário para coleta nas residências. Com o apoio da mídia local, no segundo mês, a coleta se estendeu para os bairros Várzea e COHAB (hoje Independência), conforme Figura 6.

**Figura 6 – Projeto Piloto de Coleta Seletiva Solidária**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.



Além disso, começaram a receber a coleta seletiva de Vale do Sol e Sinimbu, pois não existiam catadores registrados nesses municípios. Mas essa situação logo se alterou, porque os dois municípios vizinhos decidiram deixar a cargo da iniciativa privada a coleta urbana de resíduos. Conforme o Coordenador 3, essa época foi muito difícil para a associação, “(...) não tinha material, a gente ia em busca na rua, para trazer para dentro do galpão, foi bastante difícil os primeiros anos”. O relato do Coordenador 5 vem ao encontro dessa situação, “(...) o maior conflito era esse, não ter material pra gente poder trabalhar”.

Em 2007, com a previsão de lançamento de um novo Edital de licitação para a coleta e transporte dos resíduos sólidos, além da gestão da UT, os catadores precisavam garantir que a coleta seletiva fosse destinada a eles. Dessa forma, mobilizaram-se em uma ampla campanha no município, além do recolhimento de assinaturas para um projeto de lei de iniciativa popular. No final desse processo, a lei foi aprovada na Câmara Municipal de Vereadores, sendo que o Edital passou a prever a destinação da coleta para os catadores. Por outro lado, o projeto da CSS, de forma autônoma estava enfraquecido principalmente por pressão dos moradores para que o galpão dos catadores fosse tirado dessa área residencial. Então, os catadores decidiram que o projeto só iria prosseguir quando, de fato, a Prefeitura os contratasse para prestarem esse serviço.

A possibilidade de contratação dos catadores para a prestação de serviço público já era realidade, pois a LDNSB (2007) autorizava usuários organizados em cooperativas ou associações a prestar esse serviço, sem a necessidade de licitação.

Já em 30 de abril de 2008, aconteceu uma grande mobilização, pois uma solução definitiva para inclusão e valorização do serviço prestado pelos catadores nunca era identificada pelos mesmos. Dessa forma, uniram-se para reivindicar uma definição de local digno de trabalho e que a coleta seletiva fosse efetivamente destinada aos catadores conforme previa a lei municipal. Por esse motivo, ocuparam a UT (Figura 7), localizada no bairro Dona Carlota, que era administrada por uma empresa privada, impedindo a entrada e saída dos caminhões de coleta de resíduo urbano.

**Figura 7 – Usina Municipal de Triagem - UT**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

O relato sobre a ocupação da UT, conforme o Coordenador 3, reflete a esperança de dias melhores, mas havia o medo da inferioridade numérica em que se encontravam durante essa ocupação, “(...) um sonho que era no caso ter um local digno de trabalho, quando a gente veio pra cá (...) veio só entre oito, (...) fazer um manifesto, e tinha média da prefeitura uns vinte e poucos, quase 30 na época”. Depois de várias negociações, foi firmado um documento pelo qual a Prefeitura se comprometeria a alugar um imóvel para os catadores trabalharem, e assim foi decidido pela desocupação da UT. Essa nova sede era localizada no bairro Faxinal. Essa mudança se arrastou por um longo tempo, até que, em 11 de junho de 2008, fizeram um acampamento em frente à prefeitura, com barracas de lona preta, fogão a lenha e até uma balança para a pesagem dos materiais. Conforme o Coordenador 9, esse protesto expôs a descaso do poder público para com os catadores.

(...) um que ficou bem marcante, foi quando nós acampamos na frente da prefeitura com fogão a lenha, a onde ficou uma imagem bem feia pro prefeito. (...) Era o Wenzel, se eu não me engano, daí então eles não acharam bonito porque nós além de fazer o manifesto a gente já almoçou comprou materiais dos catadores (...). (Coordenador 9).

Depois de diversas rodadas de negociações, as reivindicações foram atendidas e, na mesma semana, os catadores realizaram a mudança para dois galpões próximos ao Presídio Regional, conforme Figura 8 e Figura 9.

**Figura 8 – Galpões no bairro Faxinal, próximo ao Presídio Regional (1)**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

**Figura 9 – Galpões no bairro Faxinal, próximo ao Presídio Regional (2)**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

Já em maio de 2009, o MNCR, em conjunto com um grupo de apoiadores da sociedade civil ligados à problemática dos catadores que lutam pela justiça social e a preservação ambiental do município, fundam o Fórum de Ação pela Coleta Seletiva Solidária e Reciclagem de Santa Cruz do Sul - FACS, que se caracteriza por ser um espaço democrático de troca de informações e de debates. É um instrumento de construção de um processo

participativo e socialmente responsável na coleta seletiva e reciclagem de resíduos de Santa Cruz do Sul. O Fórum realiza encontros que abordam a situação dos resíduos no município. Elaboram-se propostas e projetos pilotos, além de ter como objetivo a tentativa de envolver e sensibilizar o poder público nas alternativas para gestão dos resíduos sólidos no município de Santa Cruz do Sul.

Esse trabalho conjunto, além de algumas novas ações, como a ocupação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade de Santa Cruz do Sul - SMMASS, em outubro de 2009, desencadeou o processo que culminou no repasse da UT, em setembro de 2010, para os catadores. Para isso, criaram a Cooperativa dos Catadores e Recicladores de Santa Cruz do Sul, recebendo um repasse mensal de R\$ 25.573,29, sendo declarado pelo poder público o mesmo valor repassado para a empresa que estava administrando a UT. O valor do repasse serviu para pagar as despesas de operação da UT, como também parte do repasse dos cooperados, sendo que, até o presente momento (fevereiro de 2017), a COOMCAT administra a UT.

Após essa vitória, vieram inúmeros desafios, principalmente na operação da UT, já que não contavam com equipamentos essenciais para o funcionamento da triagem e do transbordo, como um caminhão caçamba e uma pá carregadeira para realizar o manejo dos resíduos. Esses equipamentos que os catadores tiveram que comprar ou alugar.

Foi adquirido um caminhão caçamba muito antigo (Figura 10), o qual foi pago em várias prestações para um sucateiro. Segundo o Coordenador 9 “(...) o caminhão foi um peso morto para nós, tivemos que comprar, foi R\$ 30.000,00, onde tivemos vários tropeços para pagar, mas enfim conseguimos”. Hoje o caminhão está desativado, e é considerado um troféu pelos catadores.

**Figura10 – Antigo caminhão caçamba da cooperativa**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

Já a pá carregadeira foi alugada junto a uma empresa de terraplanagem. O equipamento possuía muitas horas de operação, ou seja, era muito antigo, só que o aluguel de um equipamento desse porte consumia quase a metade do repasse realizado pela prefeitura. Conforme a entrevista do Coordenador 3, ficam claras as dificuldades iniciais sobre a operação do transbordo, “(...) a gente tinha uma máquina locada, então isso foi um sacrifício bastante grande para nós, que era R\$ 13.000,00 na época”. Além disso, percebem-se outras dificuldades nas falas dos coordenadores quando são relatadas as operações iniciais da cooperativa.

(...) para botar os motoristas, pelo fato de ser uma cooperativa, eles não queriam entrar como se fosse um cooperado, um catador, eles queriam ganhar pelo que faziam, que era ser motorista. (Coordenador 3).

(...) a prefeitura diz que passaria a usina para a cooperativa desde que a cooperativa tivesse condições, e ter condições também significava nós ter um caminhão para trabalhar lá dentro e uma pá carregadeira, e nós não tínhamos isso. (Coordenador 7).

Dessa forma, observa-se que, além do aluguel da pá carregadeira, da compra do caminhão e dos pagamentos destinados aos motoristas, toda a operação contava ainda com o custo do combustível para os veículos e da manutenção dos mesmos, ocasionando um gasto elevado, pois se tratava de equipamentos antigos. Conseqüentemente, todas essas despesas oneravam uma parcela muito grande do repasse, dificultando assim a gestão financeira, de uma cooperativa recém-criada, formada por membros que nunca tinham gerenciado uma operação tão complexa de manejo de resíduos sólidos. Conforme o relato do Secretário 3, as dificuldades logo ficaram evidentes.

[...] nós percebemos em diversos momentos dificuldades de gestão dentro da cooperativa as vezes a gente até questionava de que, quando houve todo esse processo de criação da cooperativa e ao assumir a Usina de Triagem, parece que faltou na organização da cooperativa, a preocupação, é [...], com a manutenção de um fundo de reserva, então se dizia assim o valor arrecadado era dividido entre o pessoal e tinha que ter a preocupação de ter sempre um fundo de reserva para o bem da gestão da própria administração da cooperativa e a gente percebeu em alguns momentos que eles tiveram assim no processo de gestão algumas dificuldades com a questão financeira e a própria oscilação do valor dos produtos no mercado. (Secretário 3).

É de fácil percepção que as dificuldades financeiras iniciais da cooperativa estão ligadas à operação da UT, em que só o custo do aluguel da pá carregadeira consumia a metade do repasse. É interessante relatar que tanto a pá carregadeira como o caminhão caçamba realizam operações na triagem, mas sua maior contribuição está ligada à operação de transbordo, na qual o caminhão caçamba fica posicionado no final da esteira de triagem, recebendo todos os



resíduos sólidos que não foram aproveitados na esteira durante a triagem. Quando está cheio, descarrega todos os resíduos no transbordo. Dessa forma, o caminhão caçamba opera somente após o processo de triagem ter sido realizado. Já a pá carregadeira carrega o resíduo do transbordo para dentro dos caminhões da empresa contratada para realizar o transporte para o aterro sanitário no município de Minas do Leão-RS e, eventualmente, ela empurra o resíduo separado para a triagem para dentro de um cone, onde é dosada a entrada de resíduo sobre a esteira, conforme Figura 11.

**Figura 11 – Cone por onde é dosada a entrada de resíduos na esteira**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

Fica clara a distinção dos processos de triagem e transbordo quando se realiza a leitura da Lei Municipal Nº 6.026, de 31 de agosto de 2010, além de ficar evidenciado também a quem pertence a responsabilidade pelos processos de triagem e transbordo, conforme está descrito em seu art. 8º.

Art. 8º. Ficará rescindida a contratualização do serviço constante da Alínea “c” da Cláusula Primeira do Termo de Contrato nº 042/PGM/2008, firmado com a empresa Cone Sul Soluções Ambientais Ltda., a contar da assinatura do contrato autorizado por esta Lei, sendo que a empresa Cone Sul continuará normalmente com a coleta, transbordo e destinação final do lixo. (SANTA CRUZ DO SUL, 2010).

Pode-se observar, segundo o texto da Lei, que a etapa de transbordo deveria ser executada pela empresa que realizava a gestão anterior da UT e não pela cooperativa. A definição dos processos que a cooperativa teria que realizar está descrita em seu art. 9º, junto com o valor que foi repassado pelo contrato.

Art. 9º. Além da cedência do imóvel supracitado, o município repassará à Associação o valor mensal de R\$ 25.573,29 (vinte e cinco mil, quinhentos e setenta

e três reais e vinte e nove centavos) para atender às despesas com triagem, classificação e separação dos resíduos recicláveis inorgânicos, excluídos os da coleta seletiva, conforme cláusulas constantes no referido contrato a ser firmado. (SANTA CRUZ DO SUL, 2010).

Sendo assim, se a cooperativa apenas teria que realizar a triagem, a classificação e a separação, por que acrescentar uma etapa complexa e de custo tão elevado para os catadores da cooperativa? Isso não pode ser considerado inclusão socioeconômica de catadores, nem mesmo algum tipo de planejamento de gestão integrada de resíduos. Para elucidar essa questão, pode-se verificar que essa inclusão socioeconômica de catadores não tinha total iniciativa do poder público municipal, nem mesmo de uma tentativa de organizar uma gestão integrada de resíduos sólidos. Percebe-se que havia divergência dentro do poder público sobre a inclusão socioeconômica de catadores no manejo municipal de resíduos sólidos pelos dos relatos do Secretário 3:

[...] onde a gente teve também um desgaste dentro da administração por nós valorizarmos bastante essa relação junto a cooperativa, inclusive num momento de tensão em que a secretaria foi ocupada pelos catadores e que aí nós convencemos os catadores de que qualquer tipo de restrição ou resistência não estava na secretaria, mas estava no executivo, e transferimos o problema inclusive na época, em uma manifestação, ocupação, da secretaria, levamos o pessoal para frente do gabinete da prefeita, porque na verdade, lá estava o poder de decisão, nós tínhamos a boa vontade, mas faltava o respaldo do Executivo, então nós precisávamos brigar pelo respaldo do Executivo e sempre colocamos os catadores que eles não nos tivessem quanto gestores como pessoas assim que apresentariam obstáculos, mas como apoiadores nas conquistas.

[...] nos fomos quebrando algumas resistências, por que do ponto de vista do foco político, a visão dos gestores era os mesmos da administração anterior, de bater a porta, de fechar a porta para os catadores, deixe bate panela, deixa eles espernear, é mas sem dar muito valor, e a gente, nós colocamos isso como prioridade nas nossas políticas e felizmente conseguimos avançar e conseguimos provar tanto para o Executivo, quanto para imprensa que eles tinham sim essa capacidade de fazer a gestão. (Secretário 3).

O que pode ter auxiliado na quebra de resistência foi a PNRS, promulgada em agosto de 2010. O desencadeamento do repasse da UT para os catadores pode estar vinculado também a uma tentativa de atender rapidamente ao que estava descrito na PNRS, e não só pela pressão exercida pelos catadores, conforme o relato do Secretário 2.

Eram algumas demandas do governo federal, para que as cooperativas fizessem mais parte do contexto de resíduos municipais. Foi uma conquista para eles. (Secretário 2).

Atender aos objetivos da PNRS habilitou rapidamente o município na busca de recursos federais, uma vez que, conforme a lei haveria a priorização ao acesso a recursos da União

para os municípios que possuíssem catadores organizados, participando da gestão de resíduos sólidos municipais.

(...) implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda. (BRASIL, 2010).

A operação de triagem não consiste em uma coleta seletiva, mas o argumento para participação e inclusão de cooperativas de catadores está muito bem ancorado nas definições do Decreto 7.217/2010, no qual é descrito da seguinte forma:

[...] consideram-se também prestadoras do serviço público de manejo de resíduos sólidos as associações ou cooperativas, formadas por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis. (BRASIL, 2010a).

Outro ponto que deve ser considerado sobre o repasse da UT é que, conforme Silveira (2014), a negociação com a Prefeitura para implantação da coleta seletiva estava emperrada. A Prefeitura utilizou o repasse da UT para os catadores como uma forma de ganhar tempo nessa questão.

Porém, tanto o poder público como a empresa que administrava a UT anteriormente, acreditavam que os catadores não iriam conseguir administrar a UT por muito tempo, pois os processos não são autossuficientes, carecem de subsídios (SILVEIRA, 2014).

Essa etapa do repasse da UT necessitou uma análise mais profunda, principalmente para o entendimento do contexto que realmente imperava nesta época, além de ser, de fato, a etapa mais marcante na história dos catadores de Santa Cruz do Sul, quanto da própria sociedade, no contexto da gestão dos resíduos sólidos urbanos.

O sonho dos catadores estava se realizando nesse período, calcado na esperança de mudança de vida e de reconhecimento. Mas, por meio da pesquisa, observa-se que não houve nenhuma prudência, parceria ou cooperação por parte do município com os catadores, apenas a cedência da gestão da usina para resolução de problemas pontuais pelo poder público, como o cumprimento à nova lei que fora recém-promulgada e o ganho de tempo, com os próprios catadores, frente à implantação da coleta seletiva que seria para o bem da sociedade. Não fica em nenhum momento visível a intenção do município no que se refere à inclusão socioeconômica de catadores.

A realidade da difícil situação vivida pelos catadores, não observada pelo município durante aquela situação, fica transparente na fala do Secretário 1.



[...] nós repassamos uma pá carregadeira pra eles. [...] acabei fazendo o repasse, que caiu bem na minha época, e esse repasse acho que foi um dos repasses mais importantes que eles receberam pelo custo que eles tinham no carregamento do transbordo. (Secretário 1).

Por meio dessa contradição, percebe-se que, além do poder público ter o conhecimento acerca dos custos desse processo que onerava a gestão financeira da cooperativa, também possuía a compreensão de que o “carregamento do transbordo” era uma etapa que não deveria ser realizada pelos catadores.

Por outro lado, também veio apoio da UNISC, da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS, do próprio FACS e de apoiadores que se aproximavam para auxiliar no desenvolvimento da visibilidade e da confiança no trabalho dos catadores perante a sociedade. Esse apoio foi demonstrado com várias ações, como na construção e inauguração do Pavilhão de Reciclagem em julho de 2011.

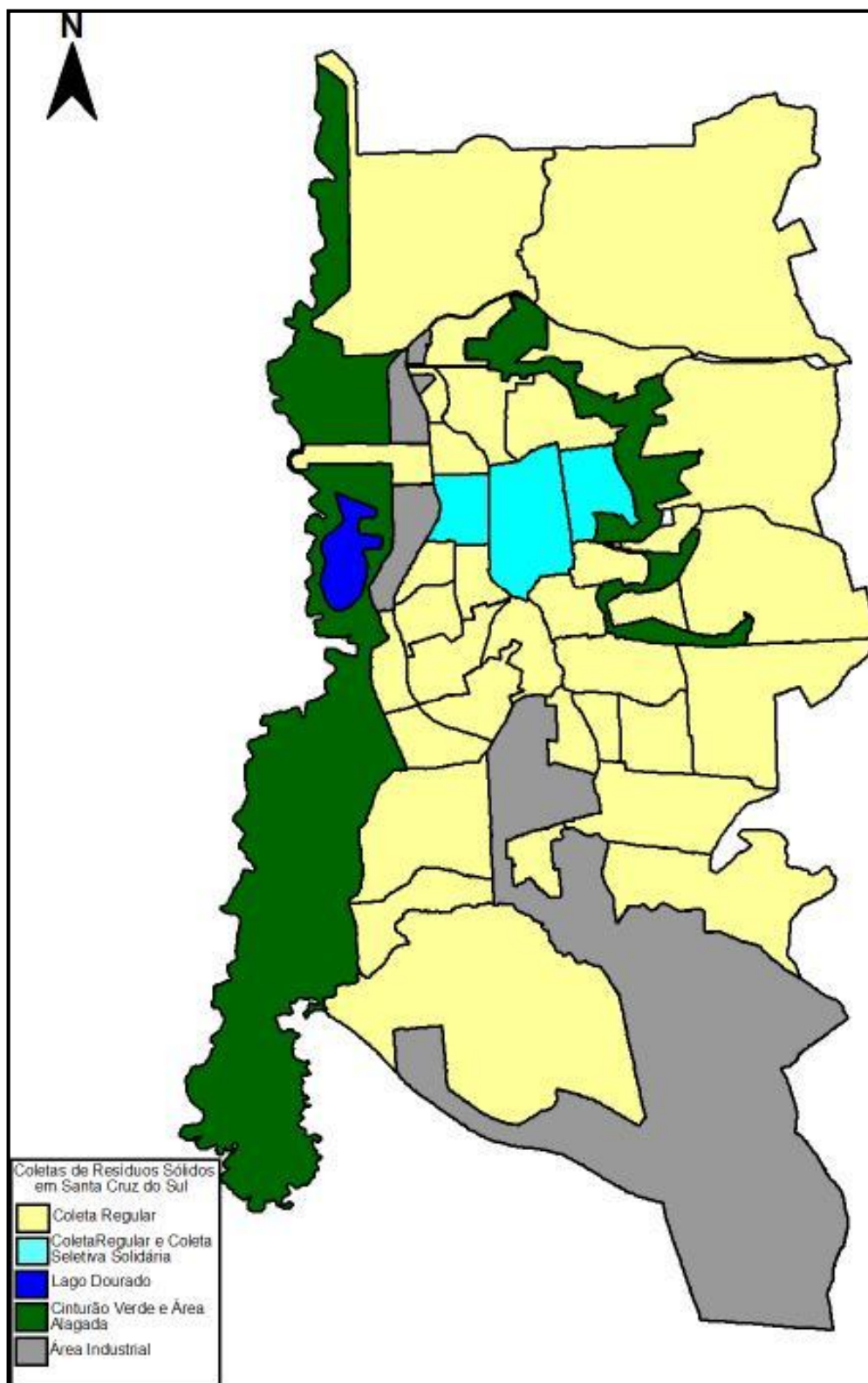
Já em 2012, houve muitos avanços de ações envolvendo a COOMCAT, garantindo assim uma melhor prestação de serviços para a sociedade. Em janeiro do mesmo ano, ocorreu a assinatura da implantação da Cadeia Binacional do PET, sendo o município de Santa Cruz do Sul escolhido como polo regional para o beneficiamento das garrafas PET e transformação em *flake*. Em 2013, os equipamentos foram instalados, mas até hoje não entraram em funcionamento em razão da falta da contrapartida do município, que ficou responsável pela instalação elétrica e pela construção de uma estação de tratamento de esgoto. Esses equipamentos ainda despertam os sonhos dos catadores por um avanço no processo de reciclagem, agregariam valor financeiro ao material produzido pela separação deles, como lembra a Coordenadora 9.

Na realidade tem muita coisa para melhorar, que nem essa máquina do PET, onde a gente puder fazer ela, incluir ela, até os plásticos, com certeza a renda irá melhorar cada vez mais, a qualidade do material será cada vez melhor [...]. (Coordenadora 9).

Em outubro de 2012, ocorreu a entrega de caminhões pelo projeto CATAFORTE II, desenvolvido pela Fundação Banco do Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego, Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES e Petrobrás. A COOMCAT foi beneficiada com três caminhões, sendo um caminhão caçamba para o trabalho dentro da UT, um caminhão gaiola para ser utilizado no projeto da CSS, e outro caminhão que foi destinado para a Rede Catapampa, entidade responsável pela comercialização dos materiais recicláveis da COOMCAT e de outras cooperativas da região.

Além disso, no final de 2012, a COOMCAT foi contratada pela PMSCS para realizar a CSS em três bairros de Santa Cruz do Sul (Centro, Goiás e Higienópolis), conforme Figura 12.

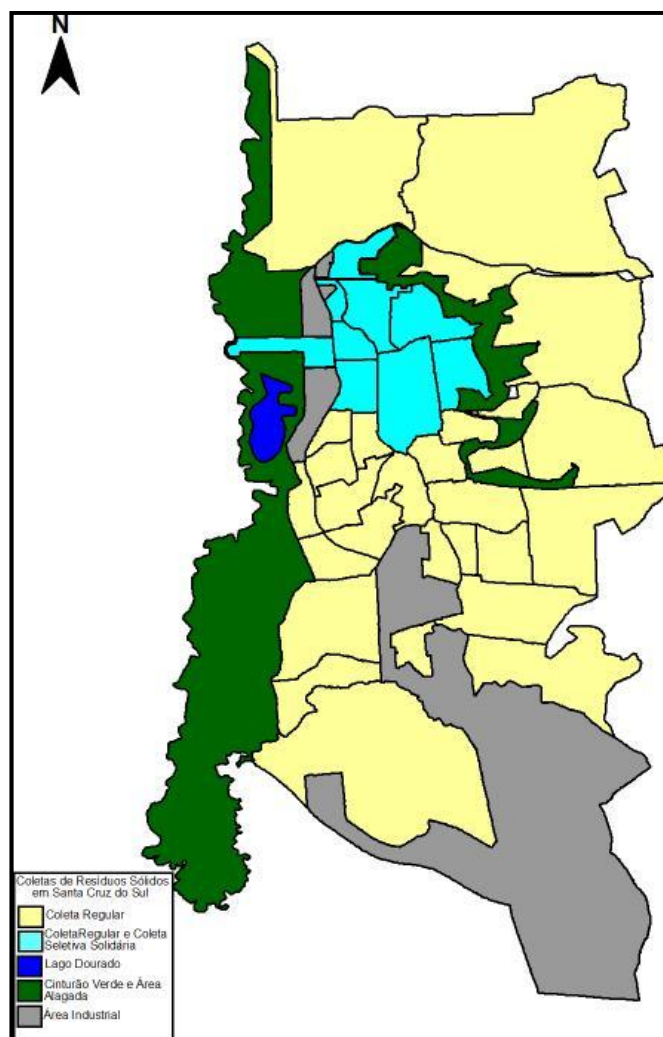
**Figura 12 – Três primeiros bairros da Coleta Seletiva Solidária**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

O ano de 2013 já começa com um problema: apesar do avanço e da implantação do projeto de coleta seletiva solidária, não foi previsto um local de trabalho próximo aos bairros atendidos para os catadores realizarem a triagem do seu material. Desse modo, localizaram um ponto estratégico na Rua 7 de Setembro e começaram a realizar o trabalho de triagem do material na calçada, amparados por algumas lonas estendidas para proteger os cooperados da chuva. Com esse impasse, a população e as entidades próximas ao local começaram a pressionar a PMSCS para solucionar o problema e, em setembro de 2013, a PMSCS alugou e disponibilizou um pavilhão no valor de R\$ 4.500,00 mensais, na Rua Venâncio Aires, para a triagem de materiais recicláveis recolhidos pela CSS. Em novembro de 2013, com esse posto no centro da cidade foi ampliada a área da CSS para mais seis bairros (Santo Inácio, Universitário, Avenida, Renascença, Independência e Várzea), passando a receber por essa atividade um repasse de aproximadamente R\$ 31.000,00 da PMSCS, conforme Figura 13.

**Figura13 – Coleta Seletiva Solidária Atual**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Em outubro de 2014, a PMSCS repassa para COOMCAT uma Pá Carregadeira nova, que foi adquirida pelo valor de R\$ 321.000,00, para substituir a antiga que onerava os custos da COOMCAT em R\$ 10.000,00 por mês, preço do aluguel deste equipamento, cujo valor tinha sido negociado novamente com o proprietário.

Além disso, a PMSCS, nesse mesmo mês, implanta um novo modelo de coleta de resíduo orgânico e rejeito, passando a ser uma coleta automatizada, na área central de Santa Cruz do Sul, modificando a forma de descarte de resíduo pela população que mora no centro da cidade: os cidadãos devem dispor seus resíduos orgânicos e rejeitos em contêineres, que serão esvaziados conforme o gerenciamento configurado pela prefeitura junto à empresa privada contratada. Segundo informações coletadas junto ao SMMASS, os contêineres localizados nos bairros Centro e Goiás recolhem em torno de 600 toneladas por mês.

Em junho de 2015, depois de solicitar inúmeras vezes ao Poder Público atendimento de infraestrutura na UT, principalmente voltada à operação do transbordo - a Pá Carregadeira foi entregue sem o estepe, impossibilitando a recapagem dos pneus que estavam em uso e nesse momento totalmente desgastados, podendo parar a operação a qualquer momento, a COOMCAT resolve fazer uma manifestação pacífica na frente do prédio da Prefeitura. Aliado a isso, ocorre uma reclamação dos moradores do Bairro Carlota pelo acúmulo de resíduo e o mau cheiro, uma vez que havia resíduo acumulado desde o início do ano. Essa reclamação pública acelerou o projeto de Lei nº122/E/2015, aumentando o valor do repasse mensal para a operação da UT para R\$ 41.855,35 e mais um contrato adicional para o funcionamento de um 2º turno para o carregamento do transbordo no valor de R\$ 9.200,00 mensais. Além disso, a PMSCS enviou cinco pneus novos, mas de bandagem menor, e um estepe igual aos originais, necessários para a operação da Pá Carregadeira.

Esses são os principais eventos em que a Prefeitura municipal e os catadores avançaram tanto na renovação e ampliação de contratos como na busca de equipamentos para a gestão da cooperativa. Mas percebe-se que nunca houve um atendimento do poder público a todas as necessidades da COOMCAT. Dessa forma, fica explícito que o poder público não entende que a cooperativa pode contemplar uma forma de solução para um problema socioeconômico, e até ambiental, no contexto dos RSDs. Apenas há uma lei federal como a PNRS (2010), que apresenta algumas oportunidades tanto para os municípios, como para os catadores. As demandas são atendidas rapidamente, mas apenas de uma forma insipiente, e não como uma parceria que o município poderia explorar e potencializar, fortalecendo oportunidades sociais, ambientais e econômicas advindas deste cenário.

## 4.2 A Comercialização de Material em Rede

No Rio Grande do Sul, segundo o PERS-RS (2014) existem catorze Cooperativas e Associações de catadores trabalhando de forma colaborativa na coleta e separação de materiais recicláveis. Os catadores assim organizados e unidos se fortalecem e conseguem agregar um maior valor ao seu trabalho, aumentando o volume do produto que retiram do montante de resíduos sólidos dos municípios da região, no caso, da região do Vale do Rio Pardo (RS). Com o ganho de escala conseguem um valor maior pelo material reciclável, escapando da exploração do comerciante local, também denominado “atravessador”.

Para fortalecer ainda mais a produção cooperativada e garantir um valor menos exploratório, os catadores da região criaram um braço comercial, unindo algumas regiões e desenvolvendo um novo território, por onde escoam todo o material reciclável para um único ponto, conseguindo maior concentração de volume. Com esse processo, conseguem acessar os aparistas, principalmente por conseguirem manter um bom e diversificado estoque. Acabam negociando, então, com quem está pagando mais e, por meio desse processo de gestão, as cooperativas acabam adquirindo um preço mais elevado, considerado justo, pelo material reciclável.

Esse braço comercial na região é denominado de Rede Catapampa. É uma central de cooperativas, também chamada de cooperativa de 2º grau, informal, pois ainda não foi registrada na Junta Comercial, mas é através dela que os catadores organizados conseguem realizar a logística e o comércio dos materiais recicláveis desse novo território estabelecido mediante essas relações. A Rede Catapampa está localizada no interior do Rio Grande do Sul. Ela abrange mais de uma região funcional, de acordo com a regionalização da Secretaria de Planejamento do Estado, estando sua base localizada no Vale do Rio Pardo.

A sede da Rede Catapampa está localizada na UT de Santa Cruz do Sul, onde a COOMCAT é a prestadora de serviço contratada pela prefeitura para realizar a gestão, a operação, e o manejo de resíduos sólidos que para lá são conduzidos, antes de serem transportados para o destino final no aterro sanitário de Minas do Leão.

Para obter efetividade, a Rede Catapampa realiza a comercialização dos materiais recicláveis através da infraestrutura da COOMCAT. Outro fator que pesou na definição de sua localização foi a existência do Pavilhão de Reciclagem, inaugurado em julho de 2011, junto à própria Unidade de Triagem, tendo cerca de 800m<sup>2</sup>, o qual foi construído com recursos da Consulta Popular e contrapartida do município (Correio do Povo, 2011). Esse

pavilhão disponibiliza um espaço com baias e dimensões adequadas para o estoque de materiais recicláveis, conforme Figuras 14, 15, 16 e 17.

**Figura 14 – Entrada do pavilhão de reciclagem**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

**Figura 15 – Baia das sucatas de vidros**



Fonte: Acervo do autor, 2016.



**Figura 16 – Baia do isopor**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

**Figura 17 – Baia do papelão**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

A Rede Catapampa é composta das seguintes cooperativas de catadores:

- COOMCAT, localizada no município de Santa Cruz do Sul, na Região do Vale do Rio Pardo;
- Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Rio Pardo - COCAMARP, localizada no município de Rio Pardo, na Região do Vale do Rio Pardo;
- Cooperativa Mista de Coleta e Reciclagem - COOMCREAL, localizada no município de Encruzilhada do Sul, na Região do Vale do Rio Pardo;
- Cooperativa Recicladores Solidários em Defesa do Meio Ambiente de Cachoeira do Sul - COCARI, localizada no município de Cachoeira do Sul, na Região do Jacuí-Centro.

Ao articular outras regiões e com ganho de escala na catação de materiais recicláveis, a Rede redefine um novo e próprio território, formado a partir das cooperativas de catadores.

Um território de escoamento do material reciclável marcado pelo empoderamento dos catadores, onde eles decidem a quem vender, baseados em suas escolhas de mercado, minimizando a exploração a que estão submetidos nas relações comerciais.

Com esse salto organizacional, podem sair do círculo vicioso da sistêmica forma exploratória de catação e venda diária, onde historicamente estavam presos e inseridos.

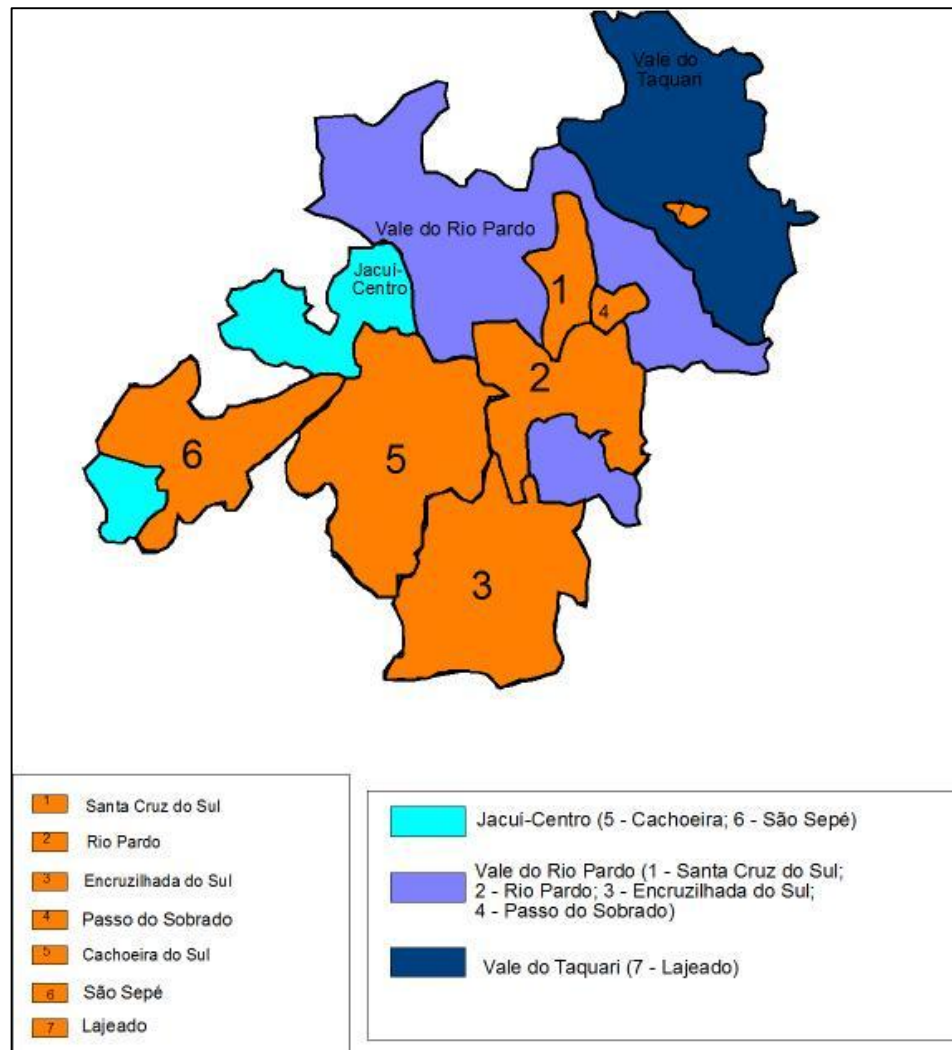
Existem outras cidades em processo de formação de cooperativas que, após serem constituídas, intergrar-se-ão ao desenvolvimento do trabalho junto à Rede Catapampa. No município de Passo do Sobrado, na Região do Vale do Rio Pardo, no final de 2015 foi formada a Associação das Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis de Passo do Sobrado - AMAPASSO, que já realiza coletas e entrega a sua produção para a Rede Catapampa.

Já na região do Jacuí-Centro, no município de São Sepé, também no final de 2015 formou-se outra pequena associação de catadores, chamada de Associação Ecológica de Catadores de Material Reciclável de São Sepé Mãos Dadas, que já está coletando e produzindo material reciclável. Mas para que este município possa se integrar à rede, ainda está sendo estudada a logística, pois ele se localiza a quase 200 quilômetros da sede da Rede Catapampa, e todo este esforço solidário pode onerar a gestão financeira desta entidade.

Mas o novo território formado pela rede de catadores de material reciclável vai além. Na cidade de Lajeado, no Vale do Taquari, existe a associação Sepé Tiaraju, que se encontra em processo de reestruturação. Essa associação, além de incluir mais uma cidade em sua rede de comercialização, também pode incluir mais uma região ao seu território de atuação. Dessa forma, a atuação da Rede Catapampa, pode formar um novo território, unificando três regiões, conforme Figura 18.



**Figura 18 – Cooperativas e Associações que compõem a Rede Catapampa**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Mesmo com esse cenário positivo de aumento de cooperativas e de material reciclável, a Rede Catapampa vem sofrendo problemas financeiros graves, principalmente pelo custo operacional e de logística, os quais são extremamente altos para as cooperativas, além da baixa no valor de compra do material reciclável desde 2015.

Por outro lado, no ano de 2016, a Rede Catapampa iniciou a implantação, com certa prudência, de ações na área de logística, além de situar-se em cenário um pouco mais positivo, pois a procura de material reciclável pelas grandes empresas aparistas começou a aumentar. Com esses procedimentos, a Rede Catapampa vem estabelecendo um cenário de aquecimento nos preços dos materiais recicláveis, de forma lenta, mas com um sinal positivo para o ano de 2016, e possivelmente não tenha sido tão adverso como foi o ano de 2015, para as contas da Rede Catapampa.

Outra etapa que se deve ressaltar foi que, em 2012, a COOMCAT foi selecionada para ser polo da Cadeia Binacional do PET, um projeto do governo gaúcho em parceria com o governo uruguaio e mineiro. Quatro polos foram selecionados com essa iniciativa, Jaguarão, Novo Hamburgo, Santa Cruz do Sul e Passo Fundo.

O projeto visa a consolidar uma cadeia produtiva no setor de reciclagem das garrafas plásticas entre os empreendimentos do Rio Grande do Sul, do Uruguai e de Minas Gerais. (Governo do Estado do Rio Grande do Sul).

O objetivo dos polos é ampliar a renda e qualidade de vida dos catadores envolvidos no processo de transformação do PET em *flake*, depois em fibra e, por último, em tecido e artesanato. As garrafas coletadas pelas cooperativas e associações são destinadas para os pólos, onde serão transformadas em *flake*. Após esse processo, o *flake* é enviado para a cidade de San José, no Uruguai, onde é transformado em fibra sintética. Após o processo no Uruguai, a fibra sintética segue para o município de Pará de Minas, em Minas Gerais, onde acontece o processo de fracionamento, tecelagem e transformação da fibra em tecido. Esse tecido então retorna para as cooperativas e associações de costureiras do Rio Grande do Sul e de outros locais da Economia Solidária no Brasil, formando, dessa forma, uma grande cadeia produtiva de material reciclável. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Nesse processo, os catadores entram com o papel da organização e da constituição dessa gestão. Dessa forma, ficou decidido entre os catadores que a Rede Catapampa ficaria com a gestão desse processo, e não somente a COOMCAT. Assim sendo, todas as cooperativas que fazem parte da Rede Catapampa, foram inseridas no processo de beneficiamento do próprio material reciclado.

Segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, os municípios que receberam os maquinários para o beneficiamento do material entram com a infraestrutura, que seria principalmente a obra civil para a subestação elétrica, já que o transformador foi adquirido junto com o maquinário; a obra hidráulica, pois o maquinário utiliza água para a lavagem das garrafas; e a ETE, para o tratamento da água utilizada na lavagem, mas essa contrapartida do Poder Público nunca aconteceu. Dessa forma, o maquinário está instalado desde 2014 e nunca entrou em funcionamento, conforme Figura 19.

**Figura 19 – Equipamento da Cadeia Binacional do PET**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

Consegue-se evidenciar o esforço do município em buscar esse maquinário na fala do secretário 3.

[...] é importante assim dentro de todo esse trabalho que a gente fez, a gente levou tão a sério, que nós conseguimos conquistar na época a unidade da cadeia do pet. É porque nós tivemos um encontro um dia aqui em Santa Cruz na Universidade e veio o pessoal da secretaria da Economia Solidária do Estado, eles iriam estalar três unidades no estado e Santa Cruz não estava contemplado, nós saímos dessa reunião, levamos o pessoal para conhecer o pavilhão, e conseguimos trazer para cá o primeiro maquinário pra cadeia, para participar desse processo do pet, que agregaria muito valor que seria excelente para a cooperativa, só o que falta hoje é um investimento de mais de R\$100.000,00 em uma estação de tratamento de água, de coleta de água da chuva, estação de tratamento para viabilizar isto, o maquinário tá aí, provavelmente, já sofrendo com a ação do tempo tudo, infelizmente não foi instalado. (Secretário 3).

No PMGIRS-SCS, é ressaltada, no item que aborda a reciclagem, a Cadeia Binacional do PET junto à UT, mas apenas relatando que a cooperativa irá utilizar o local como centro para receber as garrafas descartáveis, e que trabalharão no processo de transformação em *flake*. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Mas em nenhum momento relata alguma forma de atender o que foi assumido. A contrapartida poderia ser tratada como uma meta, objetivo ou ação dentro do PMGIRS-SCS, mesmo sem apresentar valores, mas dentro de um horizonte como se deu a configuração do programa de metas, mas novamente o poder público não se comprometeu a cumprir sua responsabilidade.

Dessa forma, percebe-se que essa é mais uma etapa em que o município apresenta falhas em sua gestão, especialmente no que se refere ao comprometimento com a inclusão socioeconômica de catadores. Mesmo empregando esforço para trazer o investimento do estado para Santa Cruz do Sul receber equipamentos, o município não cumpriu o que assinou

perante o Governo do Estado, que seria a destinação de infraestrutura necessária para o funcionamento do maquinário para o beneficiamento do PET. Conseqüentemente, abrir-se-iam novos postos para os catadores, além da sua inclusão no processo de gestão dos resíduos sólidos. Além disso, o próprio município aumentaria a geração de renda com o beneficiamento de garrafas PET, virando polo regional. Mas a concretização dessa etapa ainda é uma esperança para os catadores.

### **4.3 A Gestão Integrada de Resíduos em Santa Cruz do Sul**

O PMGIRS-SCS foi publicado em dezembro de 2013, um ano antes do PERS-RS. Em sua apresentação inicial é mencionada sua elaboração em cumprimento à Política Nacional de Saneamento Básico e à PNRS, mas não relata, em nenhum momento, a existência da Lei nº 11.445/07 - LDNSB, referente à formulação de um plano de gestão de resíduos.

Em seu objetivo geral, o PMGIRS-SCS, apresenta o estabelecimento de ações integradas e diretrizes em todas as fases da gestão dos resíduos sólidos, além de promover a inclusão social e econômica dos catadores e a disposição ambientalmente correta dos resíduos, dentre outras ações.

Estabelecer ações integradas e diretrizes sobre aspectos ambientais, econômicos, financeiros, políticos, administrativos, técnicos, sociais e legais para todas as fases da gestão dos resíduos sólidos, desde a sua geração até a disposição final, de modo a estimular a não geração, a redução, reutilização e reciclagem, promovendo a inclusão social e econômica dos catadores, e a disposição final ambientalmente correta, otimizando os recursos disponíveis e aprimorando a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos a toda a população. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Em seus objetivos específicos, traz alguns pontos essenciais para atender ao objetivo geral: estimular e valorizar as atividades de coleta de Resíduos Sólidos reutilizáveis e recicláveis; fomentar o reaproveitamento de Resíduos Sólidos como matérias-primas; e promover a inclusão social dos catadores com a geração de trabalho e renda por meio de ações como o incentivo à capacitação de cooperativas ou associações de catadores que realizem a coleta, o transporte, a triagem e o beneficiamento de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis.

- Realizar um diagnóstico da situação atual do manejo e da disposição dos resíduos sólidos urbanos do município de Santa Cruz do Sul;
- Envolver a comunidade, sociedade civil organizada, setor empresarial e os diversos níveis do governo municipal na construção de um modelo de gestão dos Resíduos Sólidos;

- Desenvolver e implementar ações relativas ao gerenciamento integrado de Resíduos Sólidos;
- Aperfeiçoar as normas e regulamentos vigentes da limpeza urbana;
- Disciplinar a geração, reduzir a quantidade e a nocividade dos Resíduos Sólidos;
- Preservar a saúde pública, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente, eliminando os prejuízos causados pela geração ou disposição inadequada de Resíduos Sólidos;
- Estimular e valorizar as atividades de coleta de Resíduos Sólidos reutilizáveis e recicláveis;
- Fomentar o reaproveitamento de Resíduos Sólidos como matérias primas;
- Estimular a ampliação de mercado para materiais secundários e produtos reciclados direta ou indiretamente;
- Promover a valorização dos Resíduos Sólidos orgânicos por meio de compostagem através do incentivo desta prática nas residências e escolas e pela implantação de um sistema de composteiras para o tratamento dos resíduos orgânicos provenientes da coleta regular;
- Promover a inclusão social dos catadores através da geração de trabalho e renda pelo meio de ações como o incentivo à capacitação de cooperativas ou associações de catadores que realizem a coleta, o transporte, a triagem e o beneficiamento de Resíduos Sólidos reutilizáveis ou recicláveis;
- Fortalecer os programas de educação ambiental existentes e criar novos programas;
- Implantar um comitê de acompanhamento e monitoramento do programa de gestão dos Resíduos Sólidos, no intuito de supervisionar e fiscalizar o gerenciamento destes, executado pelos responsáveis, de acordo com as competências e obrigações estabelecidas;
- Buscar soluções através de consórcios públicos de gestão integrada regional dos Resíduos Sólidos, visando redução dos custos e formas de tratamento e destinação ambientalmente adequadas.
- Realizar a capacitação dos recursos humanos envolvidos em atividades relacionadas com o gerenciamento de Resíduos Sólidos, inclusive a proteção e a assistência à saúde física e mental do trabalhador envolvido na operação dos serviços de limpeza municipal vinculados diretamente à pasta competente pela organização da limpeza pública municipal;
- Fomentar o desenvolvimento, a apropriação, a adaptação, o aperfeiçoamento e o uso efetivo de tecnologias adequadas ao gerenciamento ambientalmente adequado de Resíduos Sólidos, considerando para tanto os critérios de maior redução dos custos, menor impacto ambiental e maior abrangência. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Além disso, o PMGIRS-SCS relata a obrigação da união, estados e municípios em elaborar os seus planos para gerenciar os resíduos sólidos, estabelecendo, deste modo, metas e programas de reciclagem. Segue ainda descrevendo que, somente após a aprovação dos planos de gestão é que os municípios receberão recursos financeiros do Governo Federal para realizar projetos de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos.

Dessa forma, fica esclarecido que uma parcela de municípios elaborou seu plano de gestão integrada de resíduos sólidos antes da elaboração do plano estadual, pois a necessidade e a busca de recursos disponibilizados pelo governo federal, principalmente para a realização de projetos nas áreas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, é uma grande demanda dos municípios, e que investimentos nessa área podem não vir ao encontro das necessidades da população.

Conforme a PNRS em seu art. 18, a elaboração de um plano municipal de gestão integrada é uma das condições para os municípios obterem recursos; outra condição que deve ser salientada é a implantação de associações ou cooperativas com a participação de catadores.

Seguindo a análise do PMGIRS-SCS, verifica-se que, mesmo que o PERS-RS ainda não tivesse sido promulgado, há uma referência a ele no item sobre Gerenciamento de Resíduos Sólidos no município quando descreve que, mesmo respeitando os termos previstos na Lei 12.305/10, os municípios terão que atender ao que estiver previsto no plano estadual:

Respeitando os termos previstos nesta Lei, os municípios devem atender ao previsto no Plano Estadual de Resíduos Sólidos, estabelecendo soluções integradas para coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, consideradas as peculiaridades microrregionais. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Conforme o PMGIRS-SCS, um aspecto a ser considerado quanto à gestão de resíduos sólidos é o fator social. A participação de catadores na coleta e separação informal dos resíduos sólidos, seja nas ruas ou nos vazadouros e aterros, é o ponto mais intenso e visível da relação dos resíduos sólidos com a questão social. Trata-se do elo entre o “inservível” e a parte do contingente de trabalhadores de baixa renda e de pouca qualificação que utilizam os resíduos como estratégia de sobrevivência. A inserção e capacitação desses atores na gestão dos Resíduos Sólidos são obrigatórias e estão regulamentadas na Lei 12.305/10 - PNRS. Desse modo, a gestão dos resíduos deve ocorrer de maneira a trabalhar integralmente os aspectos sociais com o planejamento das ações técnicas e operacionais do sistema de limpeza urbana.

O PMGIRS-SCS ainda relata que a CSS foi implantada em dezembro de 2012e, atualmente, atende nove bairros do município: Centro, Goiás, Higienópolis, Santo Inácio, Universitário, Avenida, Renascença, Independência e Várzea. Mas o projeto beneficiará 20 bairros do município, o que corresponderá a 57% da população. Hoje, com os nove bairros, atende 27% da população residente na área urbana do município, conforme a Figura 13 (pág. 90), ou seja, menos da metade da população é atendida pela Coleta Seletiva. Esse fato resulta na inclusão do município nas estatísticas dos que possuem Coleta Seletiva, porém não a contempla como um todo, reduzindo de forma insuficiente a quantidade de recicláveis destinada a aterros.

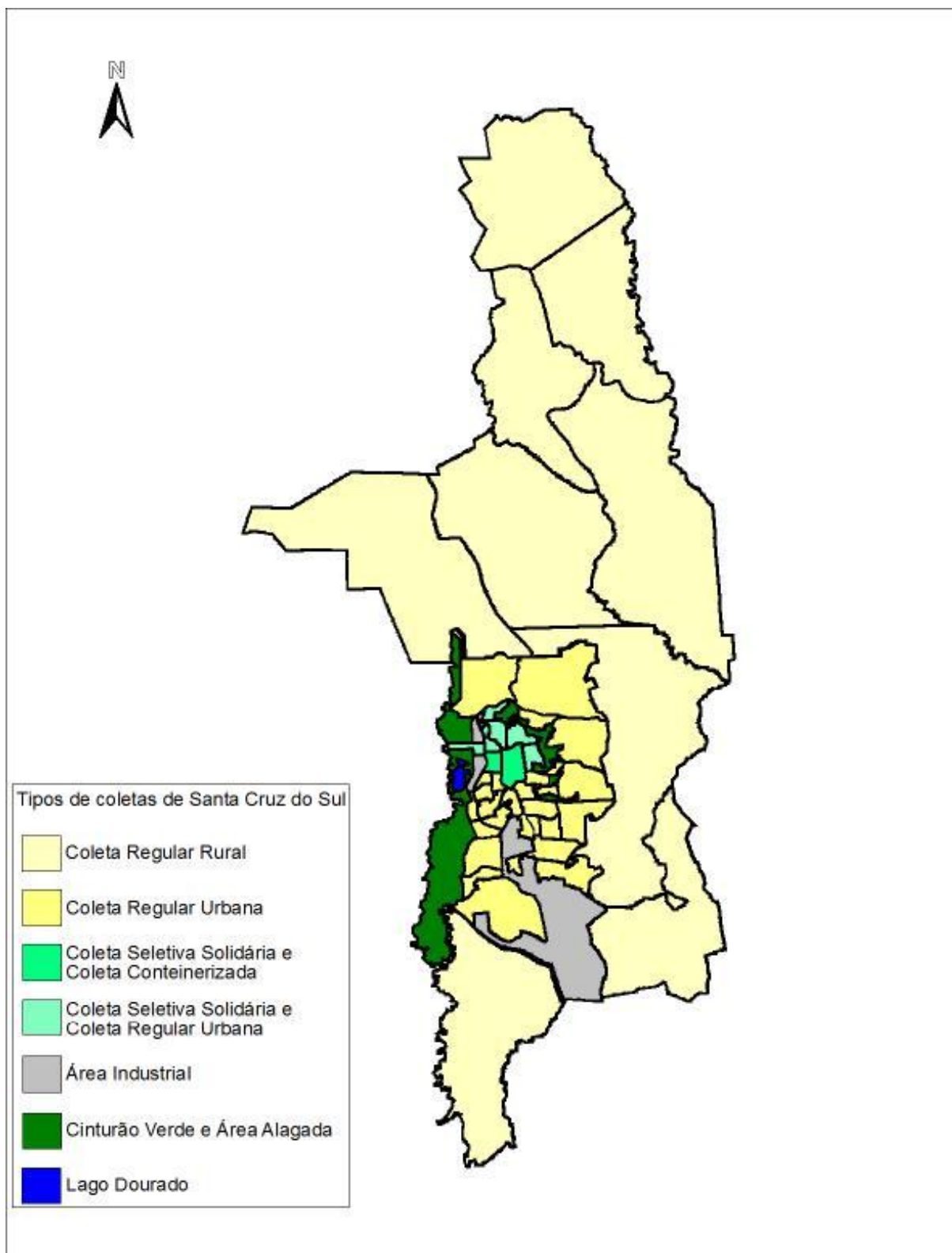
Sobre as diretrizes, o PMGIRS-SCS descreve que se busca atender aos objetivos da PNRS, mas não estabelece uma relação de diretrizes para formatar suas metas e ações em

busca de soluções na gestão dos resíduos, como proposto em seu objetivo principal. O plano apenas descreve que as metas estabelecidas são o resultado da análise do diagnóstico e do prognóstico da gestão dos resíduos sólidos urbanos do município, e fruto das discussões realizadas em encontros quinzenais entre a equipe técnica e membros da comunidade, do setor empresarial e da sociedade civil, durante o ano de 2013.

A configuração das coletas de RSD, em 2015, pelo município de Santa Cruz do Sul se apresenta conforme a Figura 20: Coleta Regular Rural, pelo interior do município; Coleta containerizada nos bairros Centro e Goiás; CSS, nos bairros Centro, Goiás, Higienópolis, Santo Inácio, Universitário, Renascença, Independência, Várzea e Avenida, e os bairros que não possuem a coleta containerizada possuem a coleta regular, chamada de Coleta Regular Urbana.



**Figura 20 – Configuração das coletas de RSD, pelo município de Santa Cruz do Sul em 2015**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.



As metas publicadas no PMGRIS-SCS, referentes aos resíduos domésticos e comerciais com características de domésticos, são apresentadas no Quadro 6, juntamente com os objetivos, ações e prazo:

**Quadro 6 - Ações do PMGIRS-SCS (2013)**

(continua)

DESCRIÇÃO DA META	OBJETIVOS	AÇÕES	PRAZO (anos)		
			1 a 4 (curto)	5 a 10 (médio)	11 a 20 (longo)
Incentivar a Não Geração e a Redução dos resíduos sólidos domiciliares	Por meio da educação ambiental, promover o consumo consciente, visando a não geração e a redução dos resíduos sólidos domiciliares	Desenvolver e implantar campanhas estimulando o consumo consciente em todo o município e valorizar a educação ambiental como ação prioritária.	X	X	X
		Realizar reuniões com o sindicato dos mercados e supermercados para o desenvolvimento de campanhas que incentivem os consumidores a reduzirem o uso de sacolas plásticas e estimular o consumo consciente.	X	X	
Incentivar a Reutilização dos resíduos sólidos domiciliares	Por meio da educação ambiental, incentivar e promover a reutilização dos resíduos sólidos domiciliares	Desenvolver e implantar campanhas e oficinas para incentivar a reutilização dos resíduos sólidos, em especial embalagens plásticas e de vidro.	X	X	X
Incentivar a Reciclagem dos resíduos sólidos domiciliares	Buscar redução significativa do volume dos resíduos orgânicos da coleta convencional nos aterros sanitários	Incentivar a construção de composteiras nas escolas, residências e condomínios.	X	X	
		Promover feiras e oficinas para demonstrar e orientar sobre técnicas de compostagem doméstica.	X	X	
	Por meio da educação ambiental, incentivar e promover a reciclagem dos resíduos sólidos domiciliares	Realizar reuniões com sindicato dos hoteleiros, restaurantes, entre outros, determinando a separação dos resíduos sólidos em 3 categorias: recicláveis, rejeito e orgânicos de origem vegetal e animal.	X	X	
		Desenvolver projetos e/ou programas permanentes que incentivem a população a se engajar nas ações que envolvem a coleta seletiva. Utilizar mídias gráficas, de tv e rádio como material de apoio para as campanhas e envolver os diversos públicos (governamental, empresarial, sociedade civil e comunidade).	X	X	X
	Profissionalizar o serviço de catação realizado por catadores organizados	Buscar mecanismos técnicos e financeiros para promover a expansão da coleta seletiva na zona urbana e rural e fortalecer as regiões já beneficiadas com o serviço.	X	X	X
		Priorizar a inclusão social dos catadores organizados em associações ou cooperativas, para a prestação do serviço público de coleta seletiva e investir na capacitação e profissionalização desses catadores.	X	X	X
	Aumentar a rede de parceiros da reciclagem	Incentivar o engajamento, pela reciclagem, dos movimentos sociais, comunidades religiosas, associações e clubes de serviços, empresas, artesões, organizações não governamentais, gestores e formadores de opinião.	X	X	X
		Incentivar a implantação de econegócios por meio de associações, cooperativas, indústrias ou atividades processadoras de resíduos.		X	X

**Quadro 6 - Ações do PMGIRS-SCS (2013)**

(conclusão)

DESCRIÇÃO DA META	OBJETIVOS	AÇÕES	PRAZO (anos)		
			1 a 4 (curto)	5 a 10 (médio)	11 a 20 (longo)
Disposição temporária e Destinação Final dos resíduos sólidos domésticos	Padronizar e destinar corretamente os resíduos sólidos domésticos	Padronizar os coletores (lixeiras), instalados nos órgãos e entidades da administração pública, para recebimento dos resíduos recicláveis, orgânicos e rejeitos.	X		
		Destinar os resíduos recicláveis gerados pelos órgãos e entidades da administração pública municipal às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis aos moldes do Decreto Federal nº 5.940/06, observando a realidade local.	X		
		Instalar novos coletores (preferencialmente recicláveis e rejeito) nos bairros, parques e praças públicas.	X		
	Sensibilização e conscientização ambiental	Elaborar programas de divulgação dos serviços de limpeza pública e sensibilização dos usuários, principalmente no que diz respeito à forma adequada de disposição dos resíduos para posterior coleta e destinação final.	X	X	X
		Incentivar as boas práticas ambientais, como a coleta seletiva e a compostagem doméstica, utilizando-se programas de dedução do IPTU, visando à redução do custo com a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares.	X		
		Desenvolver parcerias com empresas, entidades, movimentos sociais, comunidades religiosas, associações e clubes de serviços, instituições de ensino, etc., de modo que estimule a destinação dos resíduos recicláveis à cooperativa de catadores.	X	X	X
Controle e fiscalização	Mensurar o volume dos resíduos sólidos domésticos	Manter um processo permanente de controle referente ao volume de resíduos gerados, reciclados e destinados ao aterro sanitário.	X	X	X
	Utilizar meios legais de controle com relação aos resíduos sólidos domésticos	Instituições públicas ou privadas, com mais de 20 funcionários, deverão apresentar um plano de gerenciamento integrado de seus resíduos.	X	X	X
		Adquirir um software de gestão de cooperativa de catadores para auxiliar na gestão e no controle dos dados da Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Santa Cruz do Sul, atuais administradores da Usina Municipal de Triagem.	X		
	Estudar a revisão do modelo de cobrança da taxa de limpeza urbana	Avaliar o atual sistema de cobrança e buscar as soluções possíveis para equilibrar a relação receita/despesa no gerenciamento dos resíduos sólidos	X		
	Estruturar um canal de comunicação com a todas as partes interessadas	Criar um sistema de ouvidoria junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade e fazer a divulgação em meios de comunicação.	X		
Estruturação física e de logística	Buscar permanentemente novas tecnologias para coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos	Implantar projetos piloto da tecnologia a ser adotada e comparar com a existente.	X	X	X
	Promover a reestruturação física da Usina Municipal de Triagem	Buscar recursos financeiros, na forma de convênios, contratos, projetos e parcerias, a fim de viabilizar a reforma estrutural da Usina Municipal de Triagem.	X	X	
	Promover a reestruturação da logística dos resíduos sólidos domésticos	Buscar recursos financeiros, na forma de convênios, contratos, projetos e parcerias, a fim de viabilizar um estudo de reestruturação de logística dos resíduos sólidos domésticos, desde os pontos de coleta até a destinação final.	X	X	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PMGIRS-SCS (2013).

Estabelecendo um comparativo entre a forma em que as metas foram dispostas no PLANSB (2013), PLANARES (2012) e PERS-RS (2014), percebe-se que não foi adotado o mesmo padrão de formatação. Sendo assim, o formato pode apresentar dificuldades para acompanhar e seguir o que foi determinado nas esferas federal e estaduais.

Analisando as metas do PMGIRS-SCS, nenhuma se identifica ou faz referência às metas do PLANARES e do PLANSAB ou com as transpostas para o PERS-RS. Dessa forma, pode-se questionar sobre a estruturação das metas do PMGIRS-SCS, pois quando se analisa os planos, é facilmente observada uma transposição das metas, dos planos nacionais para o estadual, sendo que o PERS-RS se esforça em refletir perfeitamente as metas estipuladas nos planos nacionais, e essa sequência deveria ser seguida e transcrita para dentro dos planos de gestão integrada municipais. Além disso, pode-se observar que as metas dispostas nos outros planos são quantificáveis e as metas do PMGIRS-SCS não são, gerando certa dúvida sobre como serão atingidas.

Para facilitar as elaborações dos planos, tanto na esfera nacional quanto para os planos estaduais e municipais, o Ministério do Meio Ambiente - MMA em parceria com o ICLEI<sup>31</sup> – Governos Locais pela Sustentabilidade, formularam um manual de orientação para elaboração dos planos.

Segundo BRASIL (2012b), as metas devem ser quantificáveis, de modo que seja de fácil averiguação para verificar o seu alcance e sua aferição. Além disso, caso o estado não possua um marco regulatório sobre os resíduos, devem partir das diretrizes e disposições da PNRS/2010 e do Decreto 7.404 (2007).

Como se percebe, o PMGIRS-SCS praticamente foi elaborado a partir da PNRS (2010), que apenas dispõe sobre as diretrizes; já o Decreto nº 7404/10 apenas é citado dentro PMGIRS-SCS como o decreto que regulamenta a PNRS. Mas é no Decreto nº 7404/10, por exemplo, que fica explícita a necessidade de elaboração de uma meta, o que está disposto no seu art. 9, que diz que os municípios devem estabelecer e estender progressivamente a separação de material reciclável, segundo as metas estabelecidas nos respectivos planos.

---

<sup>31</sup> O ICLEI é a principal associação mundial de governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável. O ICLEI foi fundado em 1990 por 200 governos locais de 43 países, que se reuniram no primeiro Congresso Mundial de Governos Locais por um Futuro Sustentável na sede das Nações Unidas em Nova York. As operações começaram em 1991, no Secretariado Mundial em Toronto, Canadá. Os primeiros programas globais foram a Agenda 21 Local e o Cidades pela Proteção do Clima (CCP). Em 2003 o Conselho ICLEI reconheceu e ampliou formalmente o mandato da associação em 2003, renomeando para ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade.

O PMGIRS-SCS traz uma ação sobre a expansão da coleta seletiva no município e descreve que irá buscar mecanismos técnicos e financeiros para promover a expansão da coleta seletiva na zona urbana e rural e fortalecer as regiões já beneficiadas com o serviço (PMGIRS-SCS, 2013). Mas não existe forma de mensurar essa ação, pois está ligada a uma meta que não possui uma forma de valorar seu desenvolvimento.

Mesmo com sua promulgação anterior ao próprio PMGIRS e com a informação da necessidade de articulação entre os planos, prevista em lei, fica evidente a não utilização do PLANARES e do PLANSAB na elaboração PMGIRS-SCS, e a consideração dos mesmos seria fundamental, tanto para o avanço da inclusão socioeconômica dos catadores como para o correto funcionamento de uma gestão no manejo de resíduos sólidos.

Cabe observar que, após análises realizadas no PMGIRS, foi encontrado material do PLANARES em um item que se refere aos resíduos agrossilvopastoris. Dessa forma, percebe-se que, em algum momento, levou-se em consideração o material disposto no PLANARES para a construção do PMGIRS-SCS, mas não em relação à formulação das metas e nem ao RSD. Já o PLANARES destaca que as metas do próprio plano só serão alcançadas se ocorrer a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais.

Dessa forma, apesar de ter sido evidenciada a dificuldade de elaboração dos planos pelos municípios, a demais, as metas definidas pelos planos nacionais aparentam ser muito ousadas para as estruturas municipais, as metas definidas no PMGIRS apresentam um fraco aprofundamento, além de não apresentarem traços para qual caminho e de que forma pode-se avançar. A aparente promulgação de um plano que não se articula com as esferas superiores parece demonstrar que seu foco se assenta somente em atender a uma exigência legal para acessar a recursos junto ao governo federal, e não em desenvolver soluções socioeconômicas para o próprio município.

Dessa forma, durante a entrevista com os coordenadores, foram apresentadas algumas questões relativas à gestão aplicada pela Prefeitura por meio de seu plano para com a Cooperativa de catadores, para verificar o andamento das ações dispostas em seu próprio plano pela ótica dos catadores. Os resultados estão apresentados na Tabela 3.

**Tabela 1 – Ações do PMGIRS-SCS (2013) para os coordenadores da COOMCAT (1)**

	SIM	NÃO
Existe algum investimento que a prefeitura vem fazendo na capacitação e profissionalização dos catadores?	1 11,11%	8 88,89%
Você participou do programa "Transformando Lixo em Solidariedade"?	2 22,22%	7 77,78%
A prefeitura adquiriu algum software de gestão para vocês?	0 0,00%	9 100,00%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da entrevista de campo.

**Tabela 2 – Ações do PMGIRS-SCS (2013) para os coordenadores da COOMCAT (2)**

	SIM	NÃO	POUCO
A prefeitura já realizou alguma reforma estrutural na Usina de Triagem e Transbordo?	0 0,00%	4 44,44%	5 55,56%
A prefeitura realizou alguma parceria com empresas, entidades, movimentos sociais, comunidades religiosas, associações e clubes de serviços, instituições de ensino, sociedade, para auxiliar no trabalho de vocês?	0 0,00%	9 100,00%	0 0,00%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da entrevista de campo.

**Tabela 3 – Ações do PMGIRS-SCS (2013) para os coordenadores da COOMCAT (3)**

	APENAS UM	NÃO	ALGUNS
A prefeitura já indicou algum catador que atuava de forma isolada para a Cooperativa?	3 33,33%	5 55,56%	1 11,11%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da entrevista de campo.

Conforme o PMGIRS-SCS, o poder público aplicou um investimento junto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, na capacitação dos catadores.

Atualmente o município executa o projeto "Transformando Lixo em Solidariedade" que foi aprovado junto ao Governo Federal. O objeto desse projeto é a capacitação de catadores e a educação ambiental voltada à gestão de resíduos sólidos. Ações que se relacionam ao novo modelo de coleta seletiva implantado no município em dezembro de 2012, a Coleta Seletiva Solidária, programa no qual os protagonistas são os catadores, que permanentemente são capacitados de forma profissional. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Conforme as entrevistas realizadas, apenas um coordenador participou dessa capacitação: segundo relato do Coordenador 8 “[...] foi um que foi na UNISC [...], sim, participei”. Mas quando perguntado se participou de algum outro investimento do poder público na capacitação, o coordenador 8 foi breve comentando “[...] que eu me lembre não”.

Percebe-se que foi um projeto único, não vindo ao encontro das ações pertinentes ao PMGIRS-RS, que tem como objetivo o investimento na capacitação e profissionalização dos catadores, sendo que, pelas entrevistas, apenas um participou desse projeto: “Transformando Lixo em Solidariedade”. Além disso, a busca do recurso para a realização desse projeto não partiu apenas do poder público, os próprios catadores tiveram participação:

[...] inclusive eu ajudei a fazer este projeto. Quem fez esse projeto fui eu e mais uma bióloga da Secretaria do Meio Ambiente [...], que hoje não está mais lá. Foi um projeto, foi um edital que abriu do fundo nacional do meio ambiente, para as prefeituras, que foi feito era duzentos e cinquenta mil na época, e aí foi aprovado esse projeto de Santa Cruz do Sul. [...] Foi um projeto de um ano que aconteceu, que teve algumas capacitações, teve não sei quantas horas de capacitações [...]. (Coordenador 7).

Sobre o *software* de gestão, conforme as entrevistas, ele nunca foi adquirido pelo poder público, segundo o relato do Coordenador 1.

Na verdade o software de gestão o Catafácil, ele tava até a última lei, do caso, aqui da Usina de Triagem, até o nosso repasse antigo que era dos R\$ 25.000,00, depois que nosso repasse foi mudado, se alterou alguns itens que eram contrapartida do município. E um dos itens que alterou foi a aquisição do software que caiu, não existe mais, não está mais na lei, a gente pode até comparar inclusive as duas leis de que ele não está mais lá. Então a aquisição pelo município já não vai mais acontecer. (Coordenador 1).

Conforme esse depoimento pode-se observar que tal item foi excluído da Lei. Segue a comparação das duas leis, a primeira Lei Nº 7.111, de 24 de setembro de 2014, e a nova, Projeto de Lei Nº 122/E/2015, de 02 de Julho de 2015, que substituiu a Lei Nº 7.111.

Art. 11. O município de Santa Cruz do Sul, representado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade, compromete-se a:

- I adquirir o sistema de controle “Catafácil”;
- II elaborar o projeto estrutural para a instalação da balança;
- III elaborar o projeto estrutural para a área do transbordo;
- IV executar o fechamento do pavilhão da triagem com material adequado;
- V melhoras condições elétricas do pavilhão da triagem;
- VI implantar bloquetes nos acessos; e
- VII adquirir o estepe para a pá carregadeira. (SANTA CRUZ DO SUL, 2014).

Conforme o projeto de lei, alguns desses comprometimentos em menos de um ano foram modificados.

Art. 11. O município de Santa Cruz do Sul, representado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade, compromete-se a:

I designar técnico(s) da SMMASS para participar das reuniões do Fórum de Ação pela Coleta Seletiva em Santa Cruz do Sul – FACS, com o objetivo de contribuir na elaboração de um estudo de viabilidade para novos projetos de melhorias estruturais, incluindo instalação de unidade de compostagem;

II – executar a instalação da balança conforme projeto elaborado pela SMMASS;

III adquirir estepe para pá carregadeira;

IV elaborar e executar o projeto de reforma elétrica da Usina de Triagem;

V – executar a manutenção de jardinagem e paisagismo;

VI – instalar duas câmeras de monitoramento na guarita de acesso principal à Usina de Triagem;

VII – instalar placas de identificação de acessos e arruamentos;

VIII – desentupir os canos de drenagem de água pluvial, quando necessário, sendo a limpeza superficial dos canais de responsabilidade da COOMCAT. (Projeto de Lei Nº 122/E/2015, de 02 de Julho de 2015).

Mesmo sendo retirado da lei que traz o termo de cooperação entre o poder público e a COOMCAT, ele não foi retirado do PMGIRS-SCS, deixando aberta essa questão até 2017, que será o prazo para essa ação ser concretizada.

No Encontro Geral do FACS, em 7 de julho de 2015, a apresentação sobre a “Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS” traz o seguinte motivo para a exclusão desse item da Lei Nº 7.111, de 24 de setembro de 2014.

Por três momentos (2013, 2014 e 2015) foi encaminhado à Secretaria de Fazenda e a Procuradoria Geral do município o processo para aquisição do *software* Catafácil, contudo sempre foi indeferido, motivado por momentos de dificuldade financeira. (Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS).

Sobre a reforma estrutural da UT, segundo os coordenadores, muito pouco foi realizado, conforme o relato dos próprios coordenadores.

Aqui na Usina de Triagem só houve digamos assim o melhoramento dos arruamentos e nos acessos, mas na estrutura mesmo, nos pavilhões em obra civil não aconteceu nada. [...] Qualquer manutenção que aconteceu foi por parte da cooperativa mesmo, não houve nenhum incentivo do município, enfim, até pra mão de obra no mínimo que fosse [...]. (Coordenador 1).

Nada, no caso da reforma da Usina, era para ser asfaltada, ser arrumado o Galpão [...] o prefeito teve diretamente aqui, olhou, mas não foi feito nada de mudança, a única coisa que botaram aqui foi uns caminhões de brita, que pra facilitar os próprios caminhões da Conesul [...]. (Coordenador 3).

Uma das ações do plano que tem por objetivo a sensibilização e conscientização ambiental retrata o desenvolvimento de parcerias com entidades, a fim de estimular a destinação de materiais recicláveis para a cooperativa. Essa ação seria de forte impacto junto à



cooperativa, pois mostraria o poder público buscando parcerias e apoiando os catadores frente a toda a sociedade, mas, segundo os coordenadores entrevistados, a prefeitura nunca fez nada parecido, conforme Coordenador 9 “[...] se a gente não fazer isso eu tenho certeza que a prefeitura não fez e não vai fazer”.

Em seus objetivos específicos, o PMGIRS-SCS ressalta a promoção da inclusão social de catadores com a geração de trabalho e renda por meio de ações como o incentivo à capacitação de cooperativas ou associações de catadores que realizem a coleta, o transporte, a triagem e o beneficiamento de Resíduos Sólidos reutilizáveis ou recicláveis (PMGIRS-SCS, 2013). Por meio desse objetivo, foi perguntado para os coordenadores se alguma vez o poder público, por intermédio da SMMASS ou até mesmo da Secretaria Municipal de Inclusão, Desenvolvimento Social e Habitação indicou algum catador individual para a cooperativa, tentando atender esse objetivo, conforme a Coordenadora 9:

[...] na realidade houve uma conversa [...] lá na Câmara de Vereadores, [...] tem vários catadores individuais que têm vários problemas, a cooperativa em si não consegue se a gente não tiver uma assistência social, ou uma ajuda mais forte da prefeitura, a gente não teria, e não tem pernas para cumprir essa meta e até hoje [...] um catador individual que a prefeitura mandasse aqui, até agora não.

A inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis aparece apenas como um objetivo, mas não como uma meta a ser atingida. Dessa forma, fica previsível o não cumprimento às leis de saneamento básico e de resíduos sólidos, como o não cumprimento aos instrumentos de políticas públicas que são os planos.

Outro ponto a destacar é que, conforme o PERS-RS, 67% dos municípios brasileiros em 2011, não conseguiram custear as despesas do serviço de manejo de resíduos sólidos apenas com a receita arrecadada pela cobrança do serviço de limpeza urbana. Isso demonstra a dificuldade de gestão dos resíduos sólidos.

Dessa forma, deve-se explorar essa análise para realmente entender de que forma transcorre a gestão dos resíduos sólidos no município de Santa Cruz do Sul.

Analisando a Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS, apresentada pelo SMMASS no encontro do Fórum de Ação pela Coleta Seletiva (FACS), ocorrido no dia 7 de julho de 2015, com base no PMGIRS-SCS, foram elaboradas algumas tabelas para melhorar o entendimento sobre os valores aplicados pelo município na sua gestão de resíduos sólidos.

Para calcular o valor financeiro envolvido na gestão de resíduos sólidos, precisa-se estipular, por meio das informações desses documentos, quanto RSD o município gerou no



ano de 2015. Em 2015, o município gerou aproximadamente 31.000 toneladas de RSD, com uma população aproximada de 128.437 habitantes (Fundação de Economia e Estatística - FEE, 2015) e uma geração de 0,67 quilos por habitante/dia, de acordo com a Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS, conforme Tabela 4.

**Tabela 4 – Estimativa da população e da quantidade de RSD gerados por habitante em Santa Cruz do Sul em 2015**

Santa Cruz do Sul	População	Geração de resíduos	
		2015	0,67
Total de resíduos sólido urbano gerado	86.052,79	Kg/dia	
	2.581.583,70	Kg/mês	
	30.979.004,40	Kg/ano	

Fonte: Elaborada pelo autor com base no FEE (2015) e Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS.

A partir da informação da geração de 2.581,58 toneladas mensais, produziu-se a Tabela 5, a qual demonstra o custo mensal do município de Santa Cruz do Sul com RSD por mês. Mas para conseguir mensurar de uma forma mais precisa, buscou-se de algumas importantes informações, buscadas junto ao SMMASS e análise documental realizada na COOMCAT. Segundo os técnicos do SMMASS, os contêineres colocados nos bairros Centro e Goiás absorvem em torno de 600 toneladas de resíduos por mês, e a quantidade coletada na Zona Rural fica aproximadamente próximo de 60 toneladas de resíduos mês. A outra informação se refere à produção de material reciclável que a UT e a CSS retiram do RSD, que, em média, fica em torno de 71 toneladas por mês de material reciclável, sendo 37 toneladas na UT e 34 toneladas na CSS.

**Tabela 5 – Custo do RSD em Santa Cruz do Sul em 2015**

	Coleta Zona Rural (R\$/Km)	Coleta Zona Urbana (R\$/ton)	Contêineres (R\$/unid.)	Transporte para aterro (R\$/ton)	Disposição Final no Aterro sanitário (R\$/ton)	Gestão da Usina de Triagem (R\$)	Segundo turno da Pá Carregadeira (R\$)	Coleta Seletiva Solidária (R\$)
Valores pagos	5,45	109,85	461,64	63,14	75,00	41.855,35	9.200,00	43.654,85
Quantidade	5.705,38	1.850,58	300,00	2.510,58	2.510,58			
Total Gasto Mês por contrato	31.094,32	203.286,21	138.492,00	158.518,25	188.293,78	41.855,35	9.200,00	43.654,85
Percentual do valor sobre o total	3,82%	24,96%	17,01%	19,46%	23,12%	5,14%	1,13%	5,36%

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS e PMGIRS-SCS (2013).

Somando-se todos os valores aplicados por mês, durante o ano, e comparando com o valor arrecado com a taxa de recolhimento de lixo cobrada em Santa Cruz do Sul, pode-se verificar o *déficit* financeiro que a gestão de resíduos sólidos de Santa Cruz do Sul possui, conforme Tabela 6.

**Tabela 6 – Total aplicado mensalmente com o manejo de RSD e o total da arrecadação da taxa de serviço público – coleta de lixo**

Total Gasto Mês	R\$ 814.394,77
Total Gasto Ano	R\$ 9.772.737,20
Total Arrecadado Ano	R\$ 5.349.067,23
Diferença	-R\$ 4.423.669,97
Déficit mensal	-R\$ 368.639,16

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS, PMGIRS-SCS (2013) e Ofício 2016/173/smf.

A elaboração de um Plano de Gestão Integrada para o município foi um processo pelo qual o poder público teria a oportunidade de planejar cada etapa do manejo de resíduos sólidos e alinhar as diretrizes, encontrar métodos de modificar as tecnologias utilizadas no gerenciamento dos resíduos sólidos, além de ampliar o cenário de inclusão socioeconômica dos catadores. Apesar de todas as dificuldades, a cooperativa não se diluiu, pelo contrário, avançou; isso deveria ser apontado para os gestores municipais como um caminho a ser seguido, pois, se uma empresa privada tivesse sido exposta às mesmas situações, dificilmente ela teria resistido. Mas esse momento de o poder público repensar seu planejamento não aconteceu. Justamente em um plano que deveria apontar soluções, observa-se que o mesmo novamente apenas apresenta uma superficialidade e não aponta em direção alguma, nem mesmo em termos de solução para os grandes problemas financeiros que o manejo do resíduo sólido na cidade de Santa Cruz do Sul vem apresentando, onerando o orçamento municipal.

#### **4.4 Os Catadores e Recicladores: Exploração ou Inclusão?**

Neste subcapítulo serão apresentadas várias características para, principalmente, fornecer evidências para responder ao questionamento desta pesquisa.

Dentre os nove catadores entrevistados, as principais características são as seguintes, conforme Tabela 7.

**Tabela 7 – Faixa etária dos catadores**

<b>Faixa etária</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>	<b>Percentual</b>
Entre 20 e 40 anos:	3	33%
Entre 41 e 60 anos:	6	67%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de entrevista.

Verifica-se que três entrevistados possuem a idade entre 20 e 40 anos, sendo que seis têm idade entre 41 e 60 anos. Isso demonstra uma tendência à dificuldade de inserção no mercado de trabalho para faixas etárias mais elevadas.

Tendo em vista que o município de Santa Cruz do Sul tem sua base econômica regida pela produção e beneficiamento do tabaco, observa-se que existe uma grande oferta de trabalho sazonal ligado às empresas fumageiras. Nesse caso, há possibilidades de emprego e o vínculo trabalhista possui uma duração média de seis meses de trabalho, oferecendo uma delicada estabilidade econômica. Dessa forma a escolha pelo trabalho junto à cooperativa de catadores pode estar vinculada à busca por uma maior estabilidade. No decorrer das entrevistas, muitos catadores revelaram a passagem pela indústria fumageira, relatando algumas dificuldades, como relata o Catador 3 “[...] na firma tem chefe, toda hora mandando a gente.”. Ou como a argumentação do catador 2 “[...] nas firmas a gente é empregado, e na cooperativa a gente não é empregado, a gente somos donos, então tem muita diferença”.

Em relação ao nível de escolaridade, pode-se observar os dados coletados, conforme Tabela 8.

**Tabela 8 – Nível de escolaridade dos catadores**

<b>Nível de Escolaridade</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>	<b>Percentual</b>
Ensino Fundamental Incompleto	7	78%
Ensino Fundamental Completo	1	11%
Ensino Médio Incompleto	1	11%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de entrevista.

Observa-se, na Tabela 8, que sete catadores entrevistados possuem o ensino fundamental incompleto. Essa característica está fortemente vinculada à dificuldade de ascensão profissional no mercado de trabalho, seja para qual for o segmento. Um catador possui ensino fundamental completo e um catador cursou o ensino médio, mas não o concluiu. Nenhum catador entrevistado completou o ensino médio ou cursou o ensino superior.

A realidade da cooperativa oferece um cenário de relativa tranquilidade quanto à formação escolar, uma vez que não existe a exigência de qualificação para os catadores executarem suas atividades. A cooperativa absorve a mão de obra do catador durante o ano inteiro, diferente da fragilidade econômica do trabalho sazonal oferecido pelas indústrias fumageiras. Além disso, conforme a Catadora 5 “[...] a vantagem é o salário”. Pagando em média R\$ 1.110,00 já com o devido desconto de INSS, o catador acaba seguro economicamente.

Já conforme o Catador 1, existem outras vantagens.

Trabalhei em fumageira. Há diferença sim, e grande. Na fumageira se a gente sair cinco minutos antes perde o rancho e perde as horas, se falta um dia perde dois. E aqui não, [...] a gente falou com a coordenação a gente pode sair a hora que quer, e não perde nada, essa é a vantagem. Onde é que outra firma dá isso, acontece isso, em firma nenhuma. Desvantagem não, só vantagem.

Pode-se observar, na Tabela 9, que uma parcela de catadores já está na cooperativa há mais de três anos, sendo que a COOMCAT tem apenas seis anos de existência. São seis anos realizando a gestão da UT e quatro anos com a CSS. Dessa forma, o trabalhador parece apresentar uma certa satisfação com o trabalho realizado e também com o ganho de sua atividade. Conforme o relato do Catador 9, “sobre as empresas, o cara ia, batia o ponto trabalhava e voltava embora, agora o cara tem voz e vez, uma boa diferença”.

**Tabela 9 – Início das atividades na cooperativa pelos catadores**

Início das atividades:	Quantidade de entrevistados	Percentual
2010	3	33%
2012	1	11%
2013	3	33%
2014	1	11%
2016	1	11%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de entrevista.

Apenas um entrevistado começou suas atividades no ano de 2016. Desses dados, pode-se inferir que os catadores enquadrados em uma faixa etária mais elevada (entre 41 e 60 anos), com um grau de instrução baixo, acabam vendo a cooperativa como um local seguro para trabalhar e assim serem incluídos economicamente na sociedade.

Cabe destacar que sete entrevistados já realizavam o trabalho de catador antes de serem cooperados na COOMCAT. Esse fato indica que a adaptação para essa profissão depende

muito de ter trabalhado com materiais recicláveis e resíduos sólidos antes de trabalhar na cooperativa. O trabalho prévio com catação de resíduos demonstra adaptação às dificuldades representadas por esta profissão, como demonstra a Tabela 10.

**Tabela 10 – Trabalho de catador antes de trabalhar na cooperativa**

<b>Você já realizava o trabalho de catador antes de trabalhar na cooperativa?</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>	<b>Percentual</b>
Sim	7	78%
Não	2	22%
<b>Se sim, onde?</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>	<b>Percentual</b>
Usina (COOTRASMA - CONESUL)	2	29%
Individual	4	57%
ASSECMAR	1	14%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de entrevista.

Analisando os sete entrevistados que já trabalharam com a catação antes da cooperativa, percebe-se que eles trabalhavam de três formas e em locais diferentes: dois entrevistados trabalharam na Cooperativa dos Trabalhadores de Santa Maria – COOTRASMA e na Conesul, que antecederam a COOMCAT, realizando a gestão da UT. Um entrevistado trabalhou na ASSECMAR, que era a associação anterior à COOMCAT. E os demais trabalharam individualmente, sem vínculo a nenhuma instituição, catando para sua sobrevivência. Dessa forma, o trabalho de catador individual, antes de trabalhar na cooperativa, já tinha sido realizado por quatro entrevistados, que relatam suas experiências conforme o Catador 3.

Eu e meu esposo, nós catava para nós de carroça, [...] só que era muito pouco que a gente tirava por semana e daí ele foi para a safra<sup>32</sup>, e eu também, [...] desistimos, que não tava valendo a pena, a gente as vezes não sabia se comprava o milho e coisa para o cavalo, ou se comprava uma fralda pro guri [...] daí a gente desistiu.

Em algumas falas, nota-se as possibilidades da catação individual: o Catador 1 aponta um dos fatos.

Eu já trabalhava antes em casa. Existe, existe a diferença que tu tá trabalhando de catador em casa tu tem dinheiro todo o dia, e aqui é só por mês. Essa é a diferença. [...] Sabendo lida com o dinheiro [...] é a mesma coisa, só que não pode também desperdiça, nem que um dia tu pega dinheiro pra comprar uma coisa, outro pra compra outra, é assim. Eu sustentei minha família um ano, um ano juntando material.

<sup>32</sup> Período anual em que os produtos agropecuários, neste caso o fumo, são comercializados entre os produtores rurais e a indústria, e em seguida beneficiados, gerando grandes oportunidades de trabalho sazonais.

As grandes desvantagens do trabalho na cooperativa com relação ao trabalho em empresas privadas, que foram apresentadas pelos catadores, foram a falta da carteira assinada, do 13º salário, das férias remuneradas e da insalubridade. Essas desvantagens foram salientadas justamente pelos catadores que atuavam na UT antes da COOMCAT. Esses catadores trabalharam na COOTRASMA e na Conesul. Conforme a Catadora 7, “[...] com a COOTRASMA de Santa Maria, [...] era uma cooperativa também, só que aquele tempo nós tínhamos insalubridade, e agora não tem, é a única diferença. [...] pela Conesul tinha todos os direitos, décimo terceiro, fundo de garantia, férias, insalubridade”. Mas quando perguntado para a Catadora 7 se ela entendia a diferença entre as empresas privadas e as cooperativas, ela relatou que “é diferente sim pois aqui só tem o salário que tira da produção”. No caso da COOTRASMA, uma cooperativa de Santa Maria que foi contratada para realizar a gestão da UT, mas contratava os trabalhadores para triar o material reciclável do resíduos sólidos, existia o vínculo empregatício. O mesmo ocorria quando a Conesul contratava para executar o serviço. Já na COOMCAT, os trabalhadores pagam sua quota-parte<sup>33</sup> e passam a ser associados. Conforme a Lei Nº 5.764/71, a Política Nacional de Cooperativismo – PNC, para qualquer tipo de cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados.

Percebe-se que alguns cooperados que trabalharam como empregados possuem preferência pelo modelo privado, pois os direitos trabalhistas descritos na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e cumpridos pelas empresas privadas agradavam esses catadores. Diferentemente da organização cooperativada, em que após o pagamento dos custos, o restante é dividido entre os cooperados, salvo as reservas previstas na PNC, não havendo necessidade de atender os direitos trabalhistas, pois todos são associados da instituição.

Observa-se uma lacuna que também é explorada pelo poder público. O Edital de Concorrência Nº 40/07, do município de Santa Cruz do Sul, apresenta a exigência de 17 trabalhadores para a operação da UT, sendo que a configuração apresentada atualmente pela COOMCAT apresenta, em média, 30 cooperados realizando suas atividades na UT. Essa condição de número de funcionários ou de associados será retomada mais à frente, com a inclusão do patamar financeiro dos contratos, onde será mais bem visualizada essa diferença.

Todos os catadores entrevistados se sentem inclusos socioeconomicamente com a sua situação atual, apenas a Catadora 3 fez o seguinte relato, no qual existe a percepção sobre a discriminação por essa classe de trabalhadores: “[...] a carteira no caso né, [...] a gente precisa,

---

<sup>33</sup> Quota-parte é a subdivisão do capital social de uma cooperativa (Art. 24. – Lei nº 5.764 de 16 de dezembro de 1971, Política Nacional de Cooperativismo).

ou até em loja né. [...] tem umas outras lojas que não aceitam, mas o resto pra mim é normal sabe”.

Em relação aos coordenadores entrevistados, observa-se as seguintes características, conforme a Tabela 11. Aqui cabe ressaltar que entre os chamados coordenadores, na prática, não existe diferença dentro da cooperativa, ou seja, todos possuem responsabilidades referentes às suas atividades e a mesma remuneração. Mas existe uma diferença que será destacada mais à frente, que se refere ao perfil, que é chamado, dentro da cooperativa, de origem técnica ou de origem catador.

**Tabela 11 – Faixa etária dos coordenadores**

<b>Faixa etária</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>	<b>Percentual</b>
Entre 20 e 40 anos:	6	67%
Entre 41 e 60 anos:	3	33%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de entrevista.

Entre os coordenadores da COOMCAT, conforme a Tabela 11, a faixa etária é mais baixa, apresentando seis entrevistados entre 20 e 40 anos. Observa-se que essa relação reflete em um grupo de cooperados mais novos que os catadores, fato que pode ser vinculado aos coordenadores de origem técnica que ingressaram na cooperativa por processos de seleção ou de indicação.

Dessa forma, ao verificar a Tabela 12, o nível de escolaridade permite concluir que existe um perfil com maior formação, o qual exerce a função de coordenador, porém, ainda assim, a maior parcela dos coordenadores, mesmo ocupando uma função de maior responsabilidade, encontra-se com o ensino fundamental incompleto.

**Tabela 12 – Nível de escolaridade dos coordenadores**

<b>Nível de escolaridade</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>	<b>Percentual</b>
Ensino Fundamental Incompleto	4	44%
Ensino Médio Incompleto	1	11%
Ensino Médio Completo	1	11%
Ensino Superior Completo	3	33%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de entrevista.

Conforme representado na Tabela 12, quatro entrevistados, ou seja, a maior parcela, possuem apenas o ensino fundamental incompleto. Essa situação pode gerar algumas



dificuldades de gestão para a cooperativa no que diz respeito a questões mais complexas que devem ser desenvolvidas por essa atribuição.

Por outro lado, três entrevistados chegaram a uma etapa elevada de conhecimento, pois são formandos em Engenharia Ambiental, Direito e Sociologia, oferecendo um conjunto interdisciplinar de saberes importantes para a cooperativa.

Observa-se, assim, dois perfis distintos de coordenadores: aqueles que vieram da catação, que possuem conhecimento prático e virtudes que os colocam numa posição de liderança e respeito por parte dos demais; e os coordenadores de origem técnica, que atuam na gestão financeira, na área política, na comercialização e na área de manutenção e licenciamento, que possuem formação superior, ou ensino médio completo, que vieram somar na cooperativa. Foram entrevistados seis coordenadores que possuem origem na catação e três coordenadores que possuem origem técnica.

Apenas um coordenador, cuja origem é a catação, formou-se no ensino superior. Ou seja, dentre os catadores e coordenadores entrevistados que de uma ou outra forma procedem dessa atividade, todos, exceto um, concentram-se na faixa do ensino médio incompleto para baixo. Já os que são de origem técnica apresentam formações que vão do ensino médio completo ao ensino superior. Tais fatos apontam para a dificuldade do acesso à educação formal, seja por oportunidade, condições financeiras ou até mesmo pelo desejo de avançar nos estudos ou de enxergar nos estudos a possibilidade de ascensão social ou outras benesses.

Analisando, ainda, as entrevistas com os coordenadores, observa-se, na Tabela 13, que a maior parte dos coordenadores - quatro entrevistados - já participavam do processo anterior ao da COOMCAT, pois faziam parte da ASSECMAR.

**Tabela 13 – Início das atividades na cooperativa pelos coordenadores**

Como ocorreu o início da sua atividade na cooperativa?	Quantidade de entrevistados	Percentual
ASSECMAR	4	44%
Processo seletivo da cooperativa	3	33%
Por indicação de outros órgãos/ projetos	2	22%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de entrevista.

Já três entrevistados, conforme a Tabela 13 advém de um processo seletivo, demonstrando que a cooperativa busca organização e contratação de pessoal apto a sanar as lacunas profissionais existentes; dois entrevistados vieram por indicação ou por algum projeto e estão atuando até hoje na COOMCAT.

Sobre os ex-secretários municipais de meio ambiente, foram entrevistados três, e todos estão dentro da mesma faixa etária - entre 41 e 60 anos. Dois ex-secretários possuem formação superior completa e um cursou o ensino superior, mas não chegou a concluir.

Um ex-secretário entrevistado ficou no cargo em torno de quatro meses. Já os outros dois ficaram mais de três anos à frente da SMMASS, apontando um bom tempo no cargo. Pode-se concluir que o tempo de permanência pode facilitar a obtenção de conhecimentos sobre a PNRS, os planos, a organização da Prefeitura Municipal e da própria COOMCAT, facilitando o processo de gestão, pois a continuidade em uma função faz com que questões relativas ao cargo sejam resolvidas com mais precisão e a experiência na função beneficia as decisões. Além disso, pode fazer com que todo o contexto envolvido seja percebido para, assim, as soluções se adequarem aos problemas.

A partir das descrições apontadas por essa caracterização propiciada pela coleta de dados, pode-se aprofundar o olhar tanto na historicidade da cooperativa como em relação a eventos anteriores, e também entender a Gestão dos Resíduos Sólidos que está sendo gerenciada pela SMMASS no município de Santa Cruz do Sul por intermédio do PMGIRS-SCS.

Dessa forma, serão abordadas algumas evidências levantadas por esta pesquisa, que podem estar englobando ou não os catadores em um cenário de inclusão socioeconômica. Começará se transcrevendo sobre as transposições dos planos até chegar à esfera municipal e, logo após, aprofunda-se nos documentos da pesquisa empírica para poder responder à pergunta pertinente a este capítulo: exploração ou inclusão?

Conforme as transposições das metas pelas esferas (nacional, estadual e municipal), fica muito clara a necessidade de uma agência de regulação para a fiscalização dos planos e seu cumprimento às metas. A revisão dos planos, destacando-se as correções necessárias, deve ser considerada para minimizar possíveis equívocos, como a não transposição das metas dispostas sobre os resíduos sólidos no Brasil. Dessa forma, o planejamento seria cada vez melhor orientado a buscar soluções e atender às demandas existentes.

Além do que, essas agências deveriam instigar os municípios a incluírem metas com relação às responsabilidades que o município assumiu em outras gestões e não tiveram continuidade nas subsequentes, como está acontecendo com a Cadeia Binacional do PET, que proporcionaria uma significativa inclusão socioeconômica no âmbito regional.

Trazendo as metas selecionadas dentro do PLANARES (2012), PLANSAB (2013) e do PERS-RS (2014) para a realidade de gestão em Santa Cruz do Sul, já que o PMGIRS-SCS

(2013) não adotou o modelo proposto, apresentar-se-ia o seguinte cenário, conforme a Quadro 7.

**Quadro 7 - Comparação das metas selecionadas no PLANARES (2012), PLANSAB (2013) e PERS-RS (2014), com a realidade da gestão aplicada em Santa Cruz do Sul**

(continua)

NÍVEL NACIONAL			NÍVEL ESTADUAL			NÍVEL MUNICIPAL		
Identificação da meta	Descrição da meta	2015	Identificação da meta	Descrição da meta	2015 (imediato)	Descrição da meta	2015 (imediato)	Observações:
Meta 4 do PLANSAB, referente ao manejo de resíduos sólidos	% de municípios com coleta seletiva de resíduos domiciliares	45%	Meta 18 do PERS-RS, referente ao Programa 3 - Manejo Integrado de Resíduo Sólido e Recuperação de Passivos Ambientais.	municípios com coleta seletiva de resíduos domiciliares (% municípios) (PLANSAB)	45%	municípios com coleta seletiva de resíduos domiciliares (% municípios) (PLANSAB e PERS-RS)	33%	Essa meta corresponde que 45% dos municípios do Rio Grande do Sul deveriam contar com Coleta Seletiva de Resíduos. A realidade em Santa Cruz do Sul é que apenas 27% dos habitantes possuem acesso à Coleta Seletiva conforme o próprio PGIRS-SCS, mas, conforme o Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS Encontro Geral do FACS – 07/07/2015, o percentual aumentou para 33%.
Meta 3 do PLANSAB, referente a gestão dos serviços	% de municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados	37%	Essa meta não foi elaborada junto ao PERS-RS (2014).			% de municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados (PLANSAB)		Não existe entidade nem em nível municipal, nem em nível estadual, que fiscalize e regule todo o conjunto do saneamento básico.

**Quadro 7 - Comparação das metas selecionadas no PLANARES (2012), PLANSAB (2013) e PERS-RS (2014), com a realidade da gestão aplicada em Santa Cruz do Sul**

(conclusão)

NÍVEL NACIONAL			NÍVEL ESTADUAL			NÍVEL MUNICIPAL		
Identificação da meta	Descrição da meta	2015	Identificação da meta	Descrição da meta	2015 (imediato)	Descrição da meta	2015 (imediato)	Observações:
Meta 3 do PLANARES, referente ao resíduo sólido urbano.	Redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013 (%)	43%	Meta 13 do PERS-RS, referente ao Programa 3 - Manejo Integrado de Resíduo Sólido e Recuperação de Passivos Ambientais.	Redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013 (% peso) (PLANARES)	43%	Redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013 (% peso) (PLANARES e PERS-RS)	12%	Apenas 12% de todo resíduo reciclável gerado em Santa Cruz do Sul, é retirado pela Coleta Seletiva e pela Usina de Triagem, processos realizados pela COOMCAT, possuem a destinação correta
Meta 6 do PLANARES, referente ao resíduo sólido urbano.	Inclusão e fortalecimento da organização de 600.000 catadores	68.602	Meta 43 do PERS-RS, referente ao Programa 4 - Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis	Inclusão e fortalecimento da organização de catadores de materiais recicláveis (nº. catadores) (PLANARES)	26.787	Inclusão e fortalecimento da organização de catadores de materiais recicláveis (nº. catadores) (PLANARES e PERS-RS)	60	Segundo a meta estabelecida, em Santa Cruz do Sul 297 catadores organizados deveriam estar inclusos, mas hoje possui em média apenas 60
Meta 4 do PLANARES, referente a qualificação da gestão dos resíduos.	Municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU (%)	48%	Meta 9 do PERS-RS, referente ao Programa 2 - Qualificação do Planejamento e Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos.	Municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU (% municípios) (PLANARES)	48%	Municípios com cobrança por serviços de RSU, sem vinculação com o IPTU (% municípios) (PLANARES e PERS-RS)		A cobrança da tarifa de RSU em Santa Cruz do Sul continua vinculada à cobrança do IPTU.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PLANARES (BRASIL, 2012a), PLANSAB (BRASIL, 2013) e PERS-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Percebe-se aqui que o município, mesmo com a inclusão de catadores organizados na gestão de resíduos sólidos, mesmo com o Plano de Gestão para os Resíduos Sólidos elaborados e aplicados na gestão dos resíduos, não está acompanhando as metas propostas pelos planos de gestão das esferas superiores.

Para algumas metas, consegue-se simular o resultado, como a meta referente ao resíduo reciclável disposto em aterro sanitário; hoje os municípios teriam que reduzir 43% deste resíduo; em Santa Cruz do Sul apenas 12% são retirados, segundo dados da COOMCAT.

A meta que contempla a inclusão e organização dos catadores também não é atendida pela estatística. Em 2015, Santa Cruz do Sul já deveria contar com 297 catadores organizados inclusos em sua gestão; hoje a média é de apenas 60 catadores.

Outro ponto de destaque é que Santa Cruz se coloca como uma cidade que possui coleta seletiva, mas apenas 33% da população é atendida por este serviço, conforme a Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS, no encontro geral do FACS, do dia 07/07/2015. Destaca-se aqui uma divergência, pois o PMGIRS-SCS aponta que 27% da população é atendida pela CSS. Dessa forma, a população atendida deve ter aumentado nesses locais, elevando o percentual de atendimento. Salienta-se o cuidado de revisar o PMGIRS-SCS para não apresentar as devidas discrepâncias. Mas o problema mais grave é que as metas nacionais e estaduais apresentam que em 2015, 45% das cidades deveriam possuir coleta seletiva, sendo considerado por essa pesquisa, que a coleta seletiva deveria se estender a toda a população dos municípios.

A taxa de recolhimento de lixo paga pela população continua vinculada ao IPTU, e a criação de uma agência reguladora foi até aprovada pela Câmara de Vereadores em 21 de março de 2016 (PORTAL GAZ, 2016), mas até hoje (fev/17) ainda não foi instaurada nenhuma agência para regular esses serviços.

Conforme a Quadro 7, o município não atende criteriosamente a nenhuma meta selecionada; claro que a comparação é passível de discussão, pois algumas metas ainda possuem tempo para o cumprimento e outras apresentam apenas uma ideia, uma simulação. Mas duas metas podem ser analisadas nesta pesquisa: a redução de resíduos recicláveis dispostos em aterro e a inclusão e o fortalecimento de organização de catadores. Comparando os valores encontrados, verifica-se que não estão atendendo às metas nacionais e estaduais. Dessa forma, a configuração das metas do PMGIRS-SCS, diferentemente do formato das metas do plano federal e estadual, pode estar determinada neste fato - o município poderia apresentar dificuldades para atingi-las. E assim, como não existe uma obrigação pelas leis pertinentes, e nem um olhar de uma agência reguladora para pressionar o município a seguir o mesmo modelo, um modelo próprio foi adotado, um modelo para o não cumprimento.

Direcionando a reflexão para elucidar essa questão sobre as leis e planos dispostos e a transposição de modelos de metas, dentro dos planos, percebe-se que a arquitetura montada pelo governo federal para o RSD acaba deixando complexo o entendimento, além de deixar muitas margens para dúvidas e, deste modo, a não efetivação das demandas propostas. O RSD é tratado principalmente pela PNRS, pelo decreto 7.404/2010 e pelo PLANARES, que ainda está em sua versão preliminar; mas, além disso, o RSD também é tratado pela Política Federal

de Saneamento Básico que é composta pela LDNSB, pelo decreto 7.217/2010 e pelo PLANSAB, formando uma grande e complexa política pública. Conforme Bucci (2006), a política pública deve possuir um componente de ação estratégica, deve incorporar as ações necessárias e possíveis dentro desse conjunto institucional, projetando para o futuro mais próximo. Elas não são categorias definidas e instituídas pelo direito, são arranjos complexos.

As leis possuem os elementos fins, os objetivos, os princípios, as diretrizes, os instrumentos e o sistema como estruturas de suas arquiteturas. Mas não contêm disposições específicas sobre os meios, os resultados, as metas, os marcos temporais e os meios financeiros e, geralmente, os planos, programas e projetos trarão as formas de realização da política (BUCCI, 2006).

Para um Plano ser atendido, é necessária uma compreensão das estruturas das políticas públicas como um todo pelo poder público dentro das categorias jurídicas, e não só o cumprimento à lei, da qual se origina a política pública. Por meio dessa compreensão, segundo Bucci (2006), é que ocorrerão as formas de concretização dos direitos humanos e, em particular, dos direitos sociais.

Como se pode perceber, no direito constitucional, existe uma hierarquia das espécies normativas. Conforme Oliveira (2010), o poder legislativo tem como conceito o poder de fazer, emendar, alterar e revogar leis, e elas se dividem ou se classificam dessa forma:

- 1 – Emenda constitucional;
- 2 – Lei complementar;
- 3 – Lei ordinária;
- 4 – Medida provisória;
- 5 – Lei delegada;
- 6 – Decreto legislativo;
- 7 – Resolução.

Já o poder executivo, conforme Oliveira (2010) participa do processo legislativo, nas leis ordinárias e complementares, na fase de iniciativa, apresentando projetos, na fase deliberativa, por meio de sanções, e na fase complementar, por meio de promulgações e determinações de publicações. Além disso, pode apresentar projetos de emenda constitucional, edita medidas provisórias com força de lei e elabora leis delegadas. Outro ponto é a regulamentação das normas onde elabora decretos e regulamentos para assegurar a fiel execução das leis.

Em toda essa hierarquia de normas, em nenhum momento se vê a citação da política pública e seu complexo arranjo, ou até mesmo alguma categoria referente aos planos. Dessa

forma, os planos elaborados por ministérios acabam não tendo a atenção necessária. Por isso, uma grande falha para a não observação das estruturas da política pública pode estar nessa hierarquia, nessa normatização, pois, de certa forma, o PMGIRS-SCS atende a PNRS, e assim atende à lei. Mas não atende aos planos, de onde surge um novo questionamento: os planos possuem mesmo essa obrigação para seu fiel cumprimento?

A resposta pode ser interpretada pela reflexão de Bucci (2006), que afirma que deveria ser encontrado um lugar para as políticas públicas, ou melhorar os seus contornos para uma categoria jurídico-formal. Mas, por outro lado, existem inúmeras dificuldades para transpor um completo funcionamento, devido às omissões do poder público, que decorram de inequívocas limitações de meios, dada a escassez de recursos para o cumprimento de todas as demandas sociais decorrentes dos direitos afirmados na Constituição.

Uma forma para enfrentar a escassez de recursos para o cumprimento das demandas e metas do governo federal pelos municípios é a adoção do trabalho de gestão vinculado a consórcios públicos, englobando vários municípios e pensando a região como um todo.

Conforme o PLANSAB, a complexidade do manejo de resíduos sólidos faz com que seja de fundamental importância a implementação de ações que visem ao fortalecimento da capacidade institucional do poder local, abrindo assim possibilidades de soluções para este quadro mediante iniciativas de gestão associadas por meio de consórcios públicos; algumas experiências começam a compor o cenário nacional e a contar com algum tipo de apoio do governo federal.

Conforme a entrevista do Secretário 1, o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo - CISVALE está começando a realizar algumas ações vinculadas ao manejo de resíduos sólidos.

[...] mas tem coisa para avançar [...], acho que a nível regional também porque, aquela, levar esse material lá pra fora ta muito caro, tem coisa para avançar ai, acho que o Cisvale está começando a mexer com isso. É da uma olhada o que os caras estão fazendo, até para tua pesquisa, [...] já tão se mobilizando entre os prefeitos, e acho que vamos ter que arrumar uma região para aterro, mais próxima ai, e mexer com isso aí, porque, bah o lixo é um gargalo, dentro, da gestão dos municípios que não tem fim o valor de custo disso e uma barbárie, é muito caro, muito caro. (Secretário 1).

Isso pode, dessa forma, afetar consideravelmente o manejo de resíduos sólidos em nível regional, mas ainda não se sabe qual plano será levado em consideração diante desse novo e revelador cenário.

Voltando o olhar em nível municipal, e levando a atenção a uma etapa contraditória da gestão de RSD municipal, percebe-se que o Secretário 1, que atuou menos de meio ano



(quatro meses) como secretário municipal da SMMASS, dentro desse espaço de tempo, fez o repasse da pá carregadeira para os catadores; também assinou o contrato autorizando o funcionamento da coleta robotizada (contêineres) em Santa Cruz do Sul, beneficiando, em suas ações tanto os catadores como a iniciativa privada, mas de formas e montas diferentes.

[...] na época que eu acabei implantando lá a questão da coleta automatizada, também foram um momento assim que parece que criou uma certa tensão que iam se tirar todo o trabalho dos cooperados, bem pelo contrário a coleta automatizada, ela só foi colocada onde tinha e já estava estabelecida a coleta seletiva, e inclusive, não sei como ta agora mas na nossa época aumentou o material que eles estavam recebendo nessas regiões onde tem o contêiner, então isso ai também foi uma coisa que tirou porque a cooperativa, eles inicialmente eram contrários a questão da coleta automatizada, mas acho que o modelo se colocou assim contrário ao pensamento deles, então aumentou a demanda deles, nessas regiões, porque teve, tem os dias de coleta. (Secretário 1).

Por outro lado, segundo a Coordenadora 4, o contêiner não está funcionando como foi apresentado pelo Secretário 1.

[...] eles estão colocando estes contêineres que acaba atrapalhando muito nós aqui e tá dificultando muito por que o lixo acaba não chegando aqui, e quando chega, chega misturado. (Coordenadora 4).

Segundo o Secretário 1, a coleta com contêiner deveria evoluir ainda mais, abrangendo até mesmo resíduo reciclável.

[...] eu tinha uma ideia de, automatizar também a coleta seletiva, sabe pra terminar com essa tração humana e de carroça [...], claro que até poderia ser a partir de uma cooperativa também, acho que os contêineres dentro da cidade, o contêiner lateral, paralelo, até poderia ser em cima da calçada, seria um contêiner menor, eu fui olhar em São Paulo, [...], pra colocar o material reciclável ali dentro, [...] o material não fica espalhado, hoje o município tá bonito, tá com contêiner tudo, só que do lado do contêiner fica aquele, fica o papelão, [...] acontece uma chuva torrencial molhou o material perdeu-se o material, [...] se eles não conseguiram fazer o transporte, até poderia ser um transporte terceirizado, desde que o transporte pegasse o material e largasse na região do transbordo. (Secretário 1).

Analisando os argumentos explicitados pelo Secretário 1, identifica-se algumas contradições. Implantar primeiro o contêiner menor para o reciclável, mesmo que este resíduo contribua com apenas 25,99% do total produzido no município, segundo o PMGIRS-SCS (2013); o volume dele é muito maior, o que acarretaria em uma logística muito complicada, pois acabaria enchendo muito rápido e, na área central, durante o dia, existiria a dificuldade com o trânsito e com os carros estacionados, além de reduzir os espaços para o estacionamento. Outro ponto seria o transporte do contêiner, que poderia ser feito por uma

cooperativa, mas também poderia ser um transporte terceirizado, ou seja, a escolha poderia estar baseada em quem possuiria equipamentos para realizar este serviço. E por último, fazendo uma análise junto com a Tabela 5: em dois bairros a containerização consome 17,01% da rubrica destinada ao RSD em Santa Cruz do Sul. Se compararmos com a disposição em aterro de todo o resíduo sólido gerado em Santa Cruz do Sul, que consome 23,12% do valor mensal, a containerização fica apenas 6,11% atrás do gasto com a disposição final, mas segundo o Secretário 1, o valor caro é a disposição final do resíduo sólido.

Para conseguir realizar uma reflexão sobre a gestão dos custos realizada pelo poder público, precisa-se de comparações ao longo dos anos para evidenciar o comportamento dos valores dos contratos, e quanto eles refletiam sobre a rubrica destinada ao manejo de RSD. Desse modo, com base na pesquisa documental, realizou-se a análise de vários documentos que nos apresentavam de alguma maneira o custo empregado nos contratos sobre o manejo de RSD em Santa Cruz do Sul e elaborou-se a tabela 14, retirando valores pagos pelo município, por meio dos contratos de manejo de resíduos sólidos. Esses valores foram extraídos do edital de concorrência N° 40/07, para o ano de 2007; do PMGIRS-SCS para os anos de 2011, 2012 e 2013; e também os dados apresentados pela SMMASS no documento de avaliação das metas e ações do PMGIRS-SCS-RS encontro geral do FACS – 07/07/2015, além do cenário de 2016, que acabou se modificando com a inclusão de novos equipamentos e novos contratos, como o aluguel de 20 contêineres para o residencial Bem Viver, e dos contratos emergenciais para o transporte para aterro e disposição final que começaram a vigorar a partir de setembro de 2016, até a divulgação da nova licitação para o manejo de RSD de Santa Cruz do Sul, que até o presente momento (fev/17) ainda não entrou em concorrência.

**Tabela 14 – Valores gastos no manejo de resíduos sólidos em Santa Cruz do Sul**

Tipo de Coleta	2007		2011		2012		2013		2015		2016	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Coleta Zona Rural*	11.049,77	4,16	13.944,76	3,51	16.084,61	3,75	17.127,60	3,43	31.094,32	3,82	31.094,32	3,79
Coleta Zona Urbana	133.714,64	50,33	209.480,04	52,79	225.895,91	52,69	253.989,00	50,94	203.286,21	24,96	203.286,21	24,75
Contêineres									138.492,00	17,01	147.724,80	17,99
Transporte para aterro	39.579,15	14,90	62.386,63	15,72	67.275,55	15,69	68.545,50	13,75	158.518,25	19,46	122.200,00	14,88
Gestão da Usina Municipal de Triagem	22.001,77	8,28	25.573,29	6,44	25.573,29	5,96	25.573,29	5,13	41.855,35	5,14	41.855,35	5,10
2º turno Pá Carregadeira									9.200,00	1,13	9.200,00	1,12
Coleta Seletiva Solidária							35.000,00	7,02	43.654,85	5,36	43.654,85	5,32
Disposição Final	59.317,05	22,33	85.439,39	21,53	93.924,46	21,91	98.407,13	19,74	188.293,78	23,12	222.300,00	27,07
<b>TOTAL</b>	<b>265.662,38</b>		<b>396.824,11</b>		<b>428.753,82</b>		<b>498.642,52</b>		<b>814.394,76</b>		<b>821.315,53</b>	

\* 2013 é baseada na estimativa até outubro, e o ano de 2015 é do calculado a partir da quilometragem cheia do ano de 2012 do PMGIRS-SCS.

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Edital de Concorrência nº 40/7, Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS e PMGIRS-SCS (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Conforme a Tabela 14, a evolução dos valores gastos apresentou uma significativa elevação, o que chama muita atenção. Para entender a coerência dessa elevação, deve-se comparar com algum índice econômico para avaliar se a elevação dos valores está de acordo com o que economia do País apresentou nos últimos anos. O ano de 2016 foi preenchido com algumas alterações percebidas na configuração do manejo de resíduos sólidos de Santa Cruz do Sul, mas não foi possível evidenciar os reajustes aplicados em alguns contratos, por isso apenas foram dispostos na Tabela 14, junto com os valores modificados percebidos.

Um dos valores que se modificou foi o custo da Disposição final, que subiu para R\$ 85,50 a tonelada disposta, conforme Portal Gaz (2016). Outro valor que se modificou em 2016 foi o transporte de RSD para o aterro que a partir de setembro de 2016, outra empresa começou a realizar mediante de um contrato emergencial. Com base em conversas informais com os representantes dessa empresa, a informação apresentada é que o valor pago pelo transporte de RSD é de R\$ 47,00 reais a tonelada, muito abaixo dos R\$ 63,14 cobrados pela empresa anterior, reduzindo cerca de 26% o valor gasto nesta rubrica.

Mas voltando à diferença levantada anteriormente, agora com o advento da análise financeira, percebe-se que, no ano de 2007, a Gestão da UT, que era gerenciada por uma

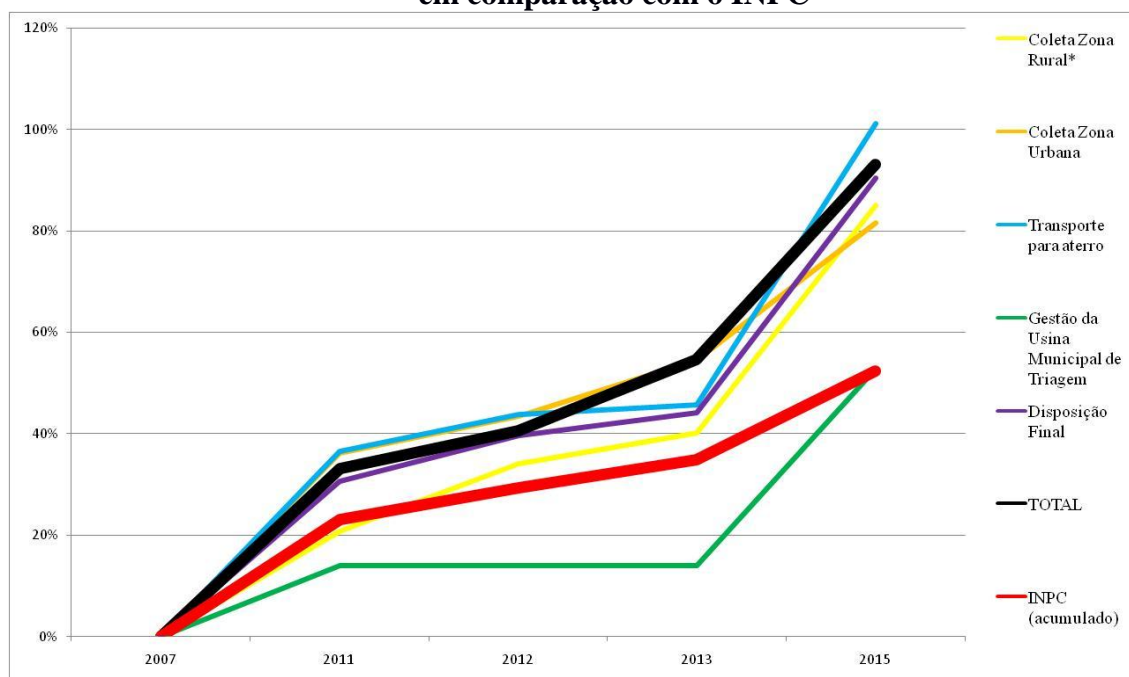
empresa privada, representava 8,28% da rubrica e em 2015, a Gestão da UT, que era feita pelos catadores, representava 5,09% do total envolvido no manejo de resíduos sólidos.

A exigência da licitação de 2007 apresenta a necessidade de 17 funcionários para a operação da UT, para realizar a gestão e a separação de materiais recicláveis. Em 2015, a UT gerava oportunidade para 30 cooperados.

Observando o processo de coleta e separação de material reciclável, ele representa 11,51% do custo, considerando em torno de 60 cooperados, 72% a mais que a exigência de 2007, mas com um percentual de aumento de apenas 3,23%.

Deve-se também comparar o aumento dos valores de 2007 a 2015, se refletem os valores que a economia apresenta como elevação. Para essa comparação, utilizar-se-á o indicador econômico chamado de INPC<sup>34</sup>, conforme o gráfico 1.

**Figura 21 – Percentual de aumento das etapas de manejo de RSD em Santa Cruz do Sul em comparação com o INPC**



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Edital de Concorrência nº 40/7, Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS e PMGIRS-SCS (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

Outra situação que se percebe, é que, pelo edital de concorrência N° 40/07 de 2007, o valor pela gestão da UT era de R\$ 22.001,77, e quando a UT foi repassada para os catadores

<sup>34</sup> O INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) é medido pelo IBGE desde setembro de 1979. Ele é obtido a partir dos Índices de Preços ao Consumidor regionais e tem como objetivo oferecer a variação dos preços no mercado varejista, mostrando, assim, o aumento do custo de vida da população. (IBGE, 2004)

pela Lei Municipal N° 6.026, de 31 de agosto de 2010, o valor foi determinado a partir do último valor pago para a empresa que administrava a UT, que era de R\$ 25.573,29, em três anos o valor já havia sido reajustado em 14%. Conforme o secretário 1, esses reajustes deveriam estar funcionando também para os catadores, pois ele justifica a alteração de contrato em seu relato.

Outra coisa importante que eu fiz na minha época de gestão lá, foi colocar um índice de correção dentro do convênio, que é o IGPM, que a gente colocou que eles não tinham, que era, que tava muito, tava defasado. Então eles nunca tinham um índice de correção da questão dos repasses, já vinha de muitos anos. Então assim de repasse acho que foi mais ou menos isso, que foi bem bacana um avanço, pra eles catadores, trabalhadores lá. (Secretário 1).

A COOMCAT recebeu por cinco anos esse valor, sem qualquer reajuste, e só foi receber aumento em sua prestação de serviço quando houve reclamações por parte da vizinhança sobre resíduos acumulados na UT, e o poder público resolveu fazer um novo contrato.

Para Harvey (1980), os preços fixos de mercado acabam não contribuindo para o bem comum, tornando o mecanismo de mercado automaticamentepositor de qualquer princípio de justiça social.

Para encerrar esse olhar sobre a análise financeira da gestão aplicada pelo poder público, cabe o olhar de Harvey (1980): os enormes interesses existentes, associados a padrões de exploração e privilégios arquitetados por meio da operação de mecanismos de mercado, acabam por manipular a influência para evitar a substituição, e também a discussão em torno de alguma alternativa possível. Nesse caso houve uma substituição, a UT para a cooperativa. Por outro lado a empresa que perdeu a gestão da UT ganhou uma nova possibilidade, a containerização, por meio de sua influência.

A etapa da containerização em Santa Cruz do Sul ainda gera muita polêmica, principalmente pela não separação dos resíduos por parte da população. Os contêineres acabam estimulando a população a não separar os resíduos, pois não oferecem espaço para a disposição do resíduo reciclável, como percebe-se na Figura 21.

**Figura 22 – Resíduo reciclável descartado dentro de contêineres**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

A partir dessa percepção, a única forma de evidenciar mesmo se a coleta com contêineres é funcional e apresenta uma boa separação, ajudando assim a CSS, foi verificar as cargas que chegam na UT, como se pode perceber na Figura 22. Existe uma grande presença de material reciclável junto com o resíduo orgânico e o rejeito.

**Figura 23 – Descarregamento de uma carga de resíduo vinda da coleta containerizada**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

Para evidenciar os volumes e as quantidades, poder-se-ia tentar verificar pelos pesos, mas deve-se destacar que não existe esta possibilidade, pois a coleta containerizada não é pesada. Segundo os técnicos da SMMASS, não é necessário pesar, pois o contrato é pago por



aluguel. Dessa forma, todo o controle é baseado na informação relatada por eles - de que são coletadas em média, 600 toneladas de resíduos por mês pelos contêineres.

O único ponto onde se pode verificar e avaliar se a containerização vem atingindo o seu propósito, que se baseia na coleta de rejeito e resíduo orgânico, seria pela movimentação de entrada e saída de caminhões registrada diariamente pela portaria da UT, onde a COOMCAT realiza esse controle. Dessa forma por meio dos dados dos meses de agosto de 2015 e agosto de 2016, observa-se que houve um aumento na quantidade de cargas que são levadas para a UT. Em agosto de 2015, foram registradas 63 cargas, já em agosto de 2016, a portaria da UT, indica a entrada de 81 cargas.

Percebe-se aumento de 26% de cargas de um ano para outro, mesmo considerando um aumento de mais 20 contêineres no município, colocados no bairro Viver Bem. Foram localizadas apenas três cargas desse novo bairro no mês de agosto de 2016. Então, deve-se considerar que a coleta containerizada, além de cara, como apresentado na análise financeira, vem desestimulando a população na separação do resíduo, o que acaba gerando um gasto maior para município, e influenciando na CSS, também paga pelo município, com os valores recolhidos de seus contribuintes.

A containerização contratada junto a uma empresa privada, aceita e aplicada ao município pelo poder público, que aluga os contêineres, vem sendo manifestada através de discursos como “Disponível 24 horas por dia, para um descarte mais seguro e higiênico”, e “Serviço que presta mais saúde, organização e consciência ecológica para todos”, ou então “Qualifica o emprego com mão de obra técnica para manutenção e operação dos equipamentos, e gera mais empregos no setor de reciclagem”. Mas tudo aponta para o contrário: estimula a população a não separar, todos os resíduos gerados acabam indo para o mesmo contêiner, o tempo de retenção do material reciclável dentro do contêiner é maior e o material orgânico acaba apodrecendo. Dessa forma, o material reciclável não pode ser repassado para a triagem, por estar muito contaminado e com odor muito forte. Por outro lado, a mesma empresa detentora dessa tecnologia fazia o transporte para aterro, além da disposição final, que são cobrados por tonelada, aumentando assim a quantidade de material para ser transportado e disposto, aumentando seus ganhos. O preço da containerização é muito elevado e vem onerando os cofres dos municípios da região, não só de Santa Cruz do Sul. Todos os municípios vêm optando por essa tecnologia e acabam não percebendo que no valor do aluguel do contêiner está embutido o custo da coleta tradicional, custos operacionais e o próprio aluguel do contêiner, só que agora fixo, mensalmente. A coleta regular, cobrada por peso, regulava valores de acordo com a educação ambiental da população, ou seja, poderia



diminuir valores e pesos, por meio da conscientização. A própria população poderia destinar seus resíduos separadamente, os recicláveis para a CSS, compostar o resíduo orgânico (em hortas, vasos e composteiras adequadas em suas residências), apenas descartando o rejeito, diminuindo assim o ganho da empresa que coleta, pois ganha por peso. Ao contrário do contêiner, que irá fixar um valor mensal para empresa.

Dessa forma, a containerização aplica uma força centrífuga, que vem arrastando a economia dos municípios, a educação da população e as oportunidades que a própria coleta regular apresentava. Tudo isso indo diretamente para o benefício de apenas uma empresa, a detentora da tecnologia, que ainda lucrará mais em uma segunda etapa, com o transporte e a disposição, como subproduto dos efeitos da containerização.

Por outro lado, a população vai se adaptando, e vai absorvendo o discurso. Dessa forma, sua responsabilidade de descarte acaba se exaurindo, pois o contêiner está sempre disponível. As tradicionais lixeiras acabam sendo retiradas e, por consequência, ocorre a disposição de todos os resíduos nos contêineres, inclusive os recicláveis. Então, a saúde, a organização e a consciência ecológica, acabam ficando apenas nos discursos de quem necessita que essa tecnologia seja adotada, como percebe-se na Figura 23.

**Figura 24 – Contêiner com excesso de resíduo**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

A containerização ocasiona uma grande força centrípeta também, exercendo uma força de atração para o centro da cidade, uma migração de catadores individuais e sucateiros, conforme Figura 24 e 25. Eles vêm em busca de um estoque de material reciclável público, o descarte de uma sociedade consumista, que serve para a sobrevivência de famílias pobres. Entram nos contêineres e retiram o material, ficando expostos a vetores de doenças e a

materiais cortantes. E, por vezes, após o trabalho realizado, acabam deixando resíduos do lado de fora, ocasionando problemas ao sistema de drenagem pluvial urbano e até mesmo confronto com os moradores residentes próximos aos contêineres, prejudicando a imagem dos catadores como um todo. Além de alguns relatos feitos por moradores que não conseguem descartar seu resíduo, pois sempre há um catador dentro do contêiner.

**Figura 25 – Sucateiros retirando material reciclável de contêiner**



Fonte: Acervo do autor, 2016.

**Figura 26 – Catador individual retirando material reciclável de contêiner**



Fonte: Acervo do autor, 2017.

Outro problema grave enfrentado pela sociedade por causa da containerização é que qualquer coisa pode ser descartada dentro do contêiner: aparelhos de televisão, restos de construção, latas de tinta e galhos de árvores. Esses resíduos deveriam ser descartados de outras formas, acabam entrando nessa sistemática, chamada também de inovação tecnológica.

Outros dois casos extremos devem ser relatados. Um ocorrido em 20 de junho de 2016, conforme o Portal Gaz (2016a), quando um cadáver foi encontrado junto ao RSD que vai para transbordo. O resíduo foi depositado entre a sexta-feira à noite e sábado, oriundo dos contêineres da área central de Santa Cruz do Sul. Se, por algum motivo, o cadáver não tivesse ficado aparente, poderia nunca ter sido localizado. A forma do seu falecimento também nunca foi noticiada nas mídias - se essa vítima já estava morta, se morreu sufocada, ou se foi prensada, e se foi localizado algum familiar. Mas, deve-se relatar que entre a sexta-feira à noite e o sábado pela manhã, momento da chegada dos caminhões robotizados para descarregar na UT, o frio era intenso, e a vítima estava com as calças por dentro das meias e com uma luva cirúrgica em uma das mãos, aparentando se proteger do frio.

Na semana seguinte, o cadáver de um bebê foi encontrado na esteira de triagem, conforme Portal Gaz (2016b). Novamente a localização do cadáver só foi possível porque estavam passando o resíduo oriundo dos contêineres instalados no bairro Viver Bem para verificar a quantidade de material reciclável recolhido por esse sistema. Esse fato abalou muito os catadores, que relataram que não tinham mais condições de trabalhar dessa forma.

Dessa maneira, fica evidente que a gestão de resíduos sólidos de Santa Cruz do Sul e seu planejamento apresentam inúmeras falhas, as quais são percebidas pela própria cooperativa, o que fica claro na fala do Coordenador 7:

[...] a cooperativa tem essa dificuldade de pensar de planejar o futuro, o poder público também tem. O poder público ainda é muito deficiente nessa área, porque hoje quem cuida da área do meio ambiente nas prefeituras e na prefeitura aqui na que estamos falando, são os CC's<sup>35</sup>, tu não estabelece quadros de carreira lá. Tu não estabelece um departamento, um setor dentro da secretaria de meio ambiente que vai trabalhar com a Gestão dos Resíduos Sólidos, é sempre CC's que entram lá fazem algum trabalho, e depois tem eleições e muda tudo de novo, mas não tem uma política pública sabe de funcionamento. Então a questão da reforma da Usina é um caso clássico disso, eles não pensam, eles não conseguem um projeto [...], tem que pensar um projeto de reforma estrutural, pensando nessa nova realidade de trabalhar orgânico, de pensar de como conectar uma coisa na outra. Mas não isso aí a gente já vinha batalhando há muito tempo, sempre cobrando eles, vamos fazer um projeto, precisa de um projeto então para tu ver como é, não é uma deficiência só da cooperativa, de não ter essa capacidade de pensar, essa capacidade de planejar, para além do que se pensa. A prefeitura também tem muito isso, tanto que ela não, se for olhar o orçamento desse ano, já está quase acabando, não foi colocado no orçamento o avanço da coleta seletiva, então não tem uma ação integrada para realmente avançar tem discursos políticos vazios dos caras, se vai pegar na mídia, na grande imprensa tem discursos dizendo que vai avançar, que vai isso, que vai aquilo, mas se for ver de fato, não tem orçamento e não tem projeto para isso e não tem equipe para pensar isso, aí fica a mercê, e agora vamos entrar em âmbito eleitoral, esse ano

---

<sup>35</sup> Cargos de confiança são ocupados por qualquer pessoa sem concurso público, por onde é atribuído um lugar nos quadros da Administração Pública e conferidas atribuições e responsabilidades.

manter o que se tem para não perder, e aí ano que vem ter força para lutar para ter avanço. (Coordenador 7).

Realizando uma comparação entre o avanço da Coleta Seletiva Solidária e a etapa da implantação da coleta containerizada, apresenta-se a tabela 15, que facilitará o entendimento entre o avanço em direção às metas propostas em nível estadual e federal referentes à inclusão socioeconômica e a separação de material reciclável, e o custo do investimento da containerização, cuja tecnologia não efetivará em nenhum momento o cumprimento às metas.

**Tabela 15 – Demonstração financeira entre a contratação da containerização e o avanço da CSS**

Total Aplicado Mês modelo atual	R\$ 814.394,77			
Total Gasto Mês (Sem containerização, adotando a coleta regular)	R\$ 741.812,66			
Diferença	R\$ 72.582,10			
CSS	R\$ 43.654,85	33%	34,00	toneladas/mês
Diferença investida em CSS	R\$ 72.582,10	55%	56,53	toneladas/mês
Total da CSS	R\$ 116.236,95	88%	90,53	toneladas/mês
Economia na coleta Zona Urbana (56,53)	R\$ 6.209,78			
Economia no transporte para aterro (56,53)	R\$ 3.569,28			
Economia na disposição final (56,53)	R\$ 4.239,72			
Total economizado	R\$ 14.018,78			
Economia investida na CSS	R\$ 14.018,78	11%	10,92	toneladas/mês
Economia na coleta Zona Urbana (10,92)	R\$ 1.199,38			
Economia no transporte para aterro (10,92)	R\$ 689,38			
Economia na disposição final (10,92)	R\$ 818,88			
Total economizado	R\$ 2.707,64			
Aplicação com inclusão socioeconômica de catadores na coleta de materiais recicláveis	R\$ 181.311,08	99% da área urbana com CSS + UT (inclusão aproximada de 120)	138 das 697 de materiais recicláveis gerados	toneladas/mês
Total Aplicado Mês no modelo proposto	R\$ 811.687,13	Diferença	<b>-R\$ 2.707,64</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Avaliação das Metas e Ações do PMGIRS de Santa Cruz do Sul-RS e PMGIRS-SCS (SANTA CRUZ DO SUL, 2013).

A tabela 15 apresenta uma ideia de planejamento que poderia ter sido estabelecida pela SMMASS - um planejamento voltado para a CSS. Dessa forma, retira-se o valor do contrato da containerização e repassa-se o cálculo do valor 600 toneladas para o custo da coleta regular urbana, ocorrendo uma sobra de R\$ 72.582,10. Esse valor aplicado à CSS e lembrando que, utilizando os dados atuais de atendimento à população e quantidade de material reciclável retirado, atenderia a mais 55% da população, chegando a 88%, sendo retirado por essa nova produção de material reciclável, 56,53 toneladas por mês, o que geraria uma economia de R\$ 14.018,78 na coleta regular urbana, no transporte para o aterro e na disposição final. Essa economia aplicada à CSS novamente atenderia a mais 11%, chegando a 99% desta coleta na zona urbana. Todo esse novo cenário aplicado ainda diminuiria em R\$ 2.707,64 o valor da rubrica da gestão de RSD em 2015, e dobraria o número de catadores inclusos, passando de 60 para 120, e retirando 138 toneladas de materiais recicláveis mensais das 697 geradas.

Essa Tabela só apresenta números do cenário de gastos de 2015. Mas essa configuração poderia exigir um número muito maior de catadores. A sociedade poderia automaticamente incorporar esse sistema, destinando muito mais materiais, extrapolando os números apresentados, além de ficar muito mais fácil de, quem sabe, conectar a compostagem para o resíduo orgânico, do que a atual sistemática.

Mas o que foi apresentado foi uma coleta robotizada voltada para uma empresa privada, que hoje recebe um valor fixo, atende dois bairros, empregando alguns motoristas e utilizando poucos caminhões.

Não é somente escolha e vontade dos secretários: a gestão voltada às empresas privadas faz parte de um entendimento, passando um pouco pelo conhecimento de como estabelecer relações e retirar de ambas as partes a gestão necessária para o município. Dessa maneira, transcreve-se a forma de tratamento da relação entre o poder público e a cooperativa pela ótica dos secretários. Conforme o secretário 1 “[...]o tratamento tem que ser conforme está escrito o convênio, acho que nem mais, nem menos”. Já o secretário 2 relata que “[...] sempre tentei passar uma visão de empresa, por que, tudo hoje tanto público quanto privado, tudo é uma questão de gestão”. Pelos relatos dos secretários, não há diferenças. Aparentemente, é uma relação de empresa em que não pode haver falhas. Já o secretário 3 faz o seguinte relato sobre as dificuldades encontradas.

Como essa gestão essa relação passava muito pela secretaria do meio ambiente, os contratos, claro pelo jurídico, e pela secretaria da fazenda [...] sempre teve algumas restrições mas a gente sempre procurou dar suporte também, para a cooperativa, por exemplo, teve diversos momentos em que houve, atrasos de repasse, acho que era de INSS, de pagamento de alguns impostos, ou mesmo atraso no pagamento de conta

de luz, por falta de saldo mesmo. Aí entra um [...] algumas dificuldade financeira que a cooperativa enfrentou naquele momento, mas a gente sempre procurou dar para a cooperativa o mesmo tratamento, nós pelo menos, na secretaria do meio ambiente, o mesmo tratamento que nós dávamos para as outras empresas. (Secretário 3).

Percebe-se que não existe um entendimento de tratamento diferenciado para com a cooperativa, e sim o mesmo tratamento que é dado para as empresas privadas, que também apresentam falhas, mas não restrições de alguns setores, como imposto para com os catadores, conforme relatado pelo Secretário 3. O poder público e os que trabalham diretamente com a cooperativa deveriam entender que os catadores são oriundos de classes populares, diferentemente dos empresários. Conforme Menezes (2014), é necessário desenvolver um espírito crítico, aliando uma sensibilidade frente à relação, além de uma consciência sensível que possibilite o diálogo.

Para demonstrar a existência de falhas de planejamento na gestão de RSD, falhas simples e praticadas pelo poder público, volta-se a uma breve análise do PMGIRS-SCS. A caracterização física<sup>36</sup> do resíduo de Santa Cruz do Sul aqui apresentada em um trabalho acadêmico, foi realizada em três bairros: Centro, Goiás e Higienópolis. Mas esses três bairros já possuíam CSS de material reciclável desde o final de 2012. Dessa forma, o volume de material reciclável caracterizado por meio da coleta regular pode ter sido influenciado, pela CSS existente, modificando os valores dos resíduos recicláveis. Essa modificação pode interferir nas estimativas de geração de resíduos do município e até apontar o planejamento e a destinação de uma maior quantidade de recursos para um tipo de resíduo ou para algum processo que não seja tão essencial.

Outro detalhe do PMGIRS-RS que deve ser ressaltado é sobre a UT e a quantidade de material destinado para triagem e o resíduo que vai para o transbordo. Conforme o PMGIRS-RS (2013), todos os resíduos provenientes da coleta regular, assim como os da coleta seletiva, são destinados à usina de triagem do município, onde ocorre a sua separação pelos catadores integrantes da COOMCAT.

Interpretando essa transcrição, parece que todo resíduo gerado pela população é levado para a UT e separado. Mas não é assim o funcionamento desse processo. O poder público sabe muito bem o funcionamento da triagem e do transbordo pois faz a gestão municipal, ou não faz? Apenas 30% do RSD, segundo informações dos relatórios apresentados pela

---

<sup>36</sup> A caracterização física de resíduos sólidos é um processo pelo qual a composição de resíduos é classificada, possuindo um papel muito importante para qualquer tipo de tratamento de resíduo, sendo uma ferramenta essencial no âmbito de uma gestão integrada de resíduos sólidos. (PHILIPPI JR, ROMÉRO, BRUNA, 2004).



cooperativa à prefeitura, passam pela esteira de triagem. Os outros 70%, vão direto para transbordo, sem nenhum tipo de separação. Além disso, o próprio RSD que passa na esteira acaba ficando com material reciclável, pois a camada dosada de resíduo é muito espessa e faz com que materiais recicláveis não sejam percebidos, ou dificulta a sua retirada, além de expor o material a um elevado risco de contaminação, o que pode vir a afetar a etapa de comercialização. Para o caminhão da coleta regular descarregar na triagem, os catadores utilizam algumas práticas elaboradas a partir de sua própria percepção, como os caminhões mais leves e de bairros nobres, e a coleta regular rural também, que geralmente são dispostos para passarem na esteira. Já caminhões muito pesados e vindos da containerização acabam indo diretamente para o transbordo, além de todo o resíduo que passou pela esteira. Qual é o problema em não relatar esse processo em seu plano?

O transbordo é uma etapa importante do manejo do RSD, de custo elevado, pois possui equipamentos e contratos com valores de transporte e disposição final muito altos. A melhor forma de buscar soluções é minimizar custos. Dessa forma, a transcrição dos processos facilitará o encontro de gargalos e falhas, mas novamente se constata que a gestão aplicada por intermédio da SMMASS equivocou-se.

Deve-se relatar os pontos positivos reconhecidos em nível nacional, oriundos da gestão municipal aplicada ao RSD. Em dezembro de 2014, o Programa Municipal de CSS, ganhou o Prêmio Cidade Pró-Catador, iniciativa da Secretaria Geral da Presidência da República e da Fundação Banco do Brasil, em parceria com o MMA e MNCR. O troféu foi entregue pela presidente da República, Dilma Rousseff, para representantes do poder público municipal e para catadores da COOMCAT (PORTAL GAZ, 2014). Além disso, receberam uma premiação de R\$ 120 mil reais para investir no programa. O valor foi recebido em 2016 e foram adquiridas prensas hidráulicas, carrinhos para locomoção dos fardos, além de uma camionete com caçamba para auxiliar na coleta (PORTAL GAZ, 2016c).

Depois de detalhados e analisados os fatos levantados por esta pesquisa, pode-se responder o questionamento dessa seção. Os catadores e recicladores, organizados por meio da COOMCAT, são incluídos no processo de gestão, mas de uma forma superficial, sem o trabalho conjunto do poder público, que não se envolve e aproveita, por outro lado, para explorar os catadores atendendo-os somente com o pontual, e ainda, quando necessário, utiliza-se dos seus processos para dar conta das políticas públicas instituídas, o que o PMGIRS-SCS não faz.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa constitui-se em uma verificação do contexto que configura as políticas públicas voltadas à temática dos RSD. Esse contexto é formado por leis que formam um sistema de gestão baseado no princípio da inclusão socioeconômica dos catadores.

Para proceder à análise da gestão integrada de resíduos sólidos em Santa Cruz do Sul e a inclusão socioeconômica dos catadores organizados, foi necessário estudar o complexo sistema de leis e planos em nível nacional e estadual que configura esse cenário de gestão integrada e inclusão socioeconômica. Essa complexa política pública distribui objetivos para as esferas de poderes, nacional, estadual e municipal, chegando até o município de Santa Cruz do Sul, objeto da presente análise.

Dessa forma, a pesquisa, por meio de seu objetivo geral e seus objetivos específicos, buscou conhecer como se dá a gestão de resíduos em Santa Cruz do Sul e se há, de fato, uma inclusão socioeconômica aplicada aos catadores.

Para atingir seus objetivos, a pesquisa valeu-se de:

- Análise da PNRS e seus desdobramentos para os Planos de Resíduos Sólidos.

A PNRS (2010) é uma lei constituída com critérios para gestão por intermédio de seus princípios, objetivos e diretrizes, que remete a obrigações para a construção de planos que serão as ferramentas para atender aos seus objetivos. Anteriormente a ela já havia outra lei para o manejo do resíduo sólido, a LDNSB. A PNRS não lhe tira os poderes; continua atribuído a essa lei uma criteriosa atenção, que vai para além da observação de sua própria proposta de regulamentação, desta forma, compondo um grande e complexo arcabouço legal. Os planos também ficam dentro desse arcabouço e devem sair da esfera nacional, junto com suas metas, ações, responsabilidades e prazos, passando pela esfera estadual até chegar em à esfera municipal. Todos contemplando suas características específicas de modo a que o País possa atender às metas criadas para desenvolver a gestão dos resíduos sólidos.

O PMGIRS-SCS foi promulgado antes do plano estadual, sendo necessária uma revisão, principalmente porque não se articula com nenhum plano, tendo sido configurado de forma isolada, com metas ineficazes, que não irão de nenhuma forma resolver os grandes problemas que o RSD traz para a sociedade e que acabam por ser encobertos por um manejo privado de resíduos. Por outro lado, observa-se que o PMGIRS-SCS atende à lei, a PNRS, mas apenas ela. O problema para o funcionamento da política pública voltada para o RSD é achar um meio para que todo o arcabouço montado pelas políticas públicas seja observado e cumprido em toda a sua complexidade, além da criação de instâncias fiscalizadoras e reguladoras que

irão avaliar qual é a postura que o plano e o poder público estão tomando. Sem essas medidas, as metas nacionais nunca serão alcançadas.

- Análise dos aspectos históricos e sociais da organização dos catadores de materiais recicláveis.

Os catadores de materiais recicláveis, principalmente os catadores individuais, encontram-se no início da cadeia de reciclagem. Esse elo inicial da cadeia de reciclagem é composto por uma massa de desempregados que, por sua idade, condição social ou baixa escolaridade, não consegue acessar o mercado de trabalho e acaba achando na catação uma estratégia de sobrevivência. Dessa forma, as pessoas envolvidas nessa prática acabam sendo conduzidas para um processo de exclusão social, não fazendo mais parte do mundo oficial, perdendo a noção de seus direitos e não acessando os mecanismos de seguridade.

A formação de um movimento social em prol dessa causa começou a organizar os catadores em associações e cooperativas de modo a unir suas forças. Unidos, passaram a pressionar os governos com algumas demandas que, de certa forma, passaram a ser ouvidas e atendidas. Por esse intermédio, o contexto dos catadores começou a modificar-se para uma nova realidade, uma realidade agora mediada por princípios e por um forte movimento social de apoio, além de uma nova lei de suporte, que prioriza a sua contratação para a prestação de serviços públicos. Com isso, iniciou-se um intenso movimento de formação de associações e cooperativas de catadores, possibilitando que este trabalho emergisse da exclusão, mesmo que agora esteja exposto às artimanhas do mercado. O Poder Público, que poderia intervir e regular o mercado, o acompanha até certo ponto. Quando as associações e cooperativas se aproximam do privado, não existe mais acompanhamento. Percebe-se esse fato devido à grande quantidade de empresas, sucateiros, aparistas e recicladores que apresentam licenças de funcionamento questionáveis.

- Investigação do surgimento e as transformações ocorridas na COOMCAT ao longo de sua trajetória.

A situação inicial dos catadores em Santa Cruz do Sul pode ser caracterizada por um cenário de muitas dificuldades e insistência de equipamentos e oportunidades e nem sequer o reconhecimento de seu trabalho socioambiental. Mas apesar de todas essas dificuldades e com apoio de algumas entidades, os catadores fundaram sua Associação e começaram o processo de organização. A partir daí, grandes transformações começaram a ocorrer, como o ingresso no MNCR, o qual marca as primeiras experiências de mobilizações. Então buscaram sua forma própria de conseguir o seu espaço, por meio de mobilizações que garantiram a

construção de uma relação com o poder público; relação esta que, por vezes, avança e retrocede em passos de igual tamanho.

O surgimento da Cooperativa exigiu uma grande articulação de entidades, além de um necessário avanço na complexidade do trabalho realizado, passando da separação dos materiais recicláveis para o gerenciamento de uma série de operações de manejo de resíduos sólidos.

- Interpretação das relações contraditórias dos catadores de materiais recicláveis e a configuração político-institucional da gestão integrada de resíduos.

Existem muitas contradições em diferentes pontos da relação entre a COOMCAT e o poder público, como também entre a configuração política e a própria gestão integrada a ser aplicada. No princípio, as ações eram mais políticas, mas com o objetivo de atender às novas demandas do governo, sem ter o cuidado de estabelecer uma gestão integrada ou um planejamento, cujo contexto é marcado por muitas contradições. Dessa forma a relação entre a cooperativa e o poder público acabava sendo conflitante.

A partir do PMGIRS-SCS, o poder público começa a apresentar uma linha para a gestão do RSD, principalmente dando conta de pendências existentes no modelo antigo de gerenciamento, mas percebe-se muito facilmente a insipiência do plano que, aparentemente por influências políticas, não pode se aprofundar e dar o embasamento necessário para a gestão. Dessa forma, o instrumento de gestão que deveria ser o PMGIRS-SCS é utilizado como uma espécie de barreira, de modo que, se o assunto estiver no plano, poderá ser atendido pelas ações dentro do prazo estabelecido, e se não estiver, quando o plano sofrer uma revisão, este termo poderá ser adicionado. Por isso, percebe-se uma diminuição de contradições, que acabam diminuindo os conflitos entre a COOMCAT e o Poder Público. Mas quando se analisa as escolhas de tecnologias e o custo do RSD para o município, é perceptível que as decisões são orientadas politicamente, sem a observação de qualquer lei ou plano, mostrando assim que a configuração política e a antiga forma de gerenciamento do RSD não se modificaram.

Por meio de seus objetivos específicos, esta pesquisa visou à realização de uma análise da gestão integrada de resíduos sólidos como fator de inclusão socioeconômica da COOMCAT, buscando elucidar algumas questões pertinentes ao tema e até deixando alguns questionamentos para futuros estudos. A grande questão a ser respondida era se o município de Santa Cruz Sul possui mesmo uma gestão integradora e se ela inclui socioeconomicamente os catadores.

Para responder a essas questões, o desafio foi estudar a gestão de RSD em Santa Cruz do Sul, e elencar pontos negativos em sua gestão, o que não se constituiu em tarefa simples. Está-se falando de um município que ganhou reconhecimento nacional de sua coleta seletiva, além de pagar mensalmente o repasse financeiro pelos serviços realizados pelos catadores.

Por outro lado, deve-se relatar os problemas encontrados que não condizem com a orientação que parte da esfera nacional e estadual, ou seja, o PMGIRS-SCS não está organizado para atender o que está disposto na lei e necessariamente deveria ser seguido por ele. Trata-se de um documento superficial e que dificilmente levará a gestão para um patamar diferente, pois não pressupõe soluções para os problemas existentes. Dessa forma, ele também não irá dar conta da inclusão socioeconômica dos catadores.

A inclusão socioeconômica dos catadores, ao que tudo indica, continuará fora das metas da gestão, pois a sua principal ferramenta não os contempla, ou seja, a gestão em si é permeada por questões que remetem aos meandros da política. Quando houver necessidades a serem atendidas e pressão dos catadores, talvez haja resposta, ou não. Por intermédio do PMGIRS-SCS em sua redação atual, não parece possível que ocorram avanços.

Foi constatado no próprio PMGIRS-SCS o conhecimento relativo aos outros planos da esfera nacional e estadual, que não foram observados conforme as solicitações previstas em lei. Mas ficou visível a sua não observação, por ser um arranjo dentro de uma complexa arquitetura da política pública, que não está hierarquizada dentro da configuração das leis nacionais. Dessa forma, o cumprimento a todas as demandas também é colocado em cheque.

As entrevistas realizadas junto aos atores da cooperativa mostram que mesmo com os avanços mais recentes, tanto do poder público como da própria gestão da cooperativa, os catadores ainda se sentem afastados da gestão integrada proposta pelo município. Por outro lado, sentem-se inclusos socioeconomicamente por meio do seu trabalho na cooperativa.

O quadro composto pela falta de reajuste nos contratos da cooperativa, a falta de comprometimento do poder público com suas responsabilidades (no caso do software de gestão e dos equipamentos da cadeia binacional do PET), o baixo investimento financeiro na UT e na COOMCAT, que após oito anos modificou apenas 3,35% da rubrica, mesmo empregando 43 pessoas a mais, e ainda fazendo o trabalho de separação de materiais recicláveis, e o não investimento em conscientização e educação da população indicam que o poder público não reconhece a cooperativa como uma forma de solução, destinando todo seu esforço para uma solução privada.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Norma Técnicas – NBR 8419. *Apresentação de Projetos de Aterros Sanitários de Resíduos Sólidos Urbanos*. Rio de Janeiro, 1992.

ABNT. Associação Brasileira de Norma Técnicas – NBR 10.004. *Resíduos Sólidos – Classificação*. Rio de Janeiro, 2004.

BARROS, V.; PINTO, J. Reciclagem: trabalho e cidadania. In: KEMP, V. CRIVELLARI, H. *Catadores na Cena Urbana: Construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Institui um Estado Democrático em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 12 de mai. 2016.

BRASIL. Lei nº. 11.107. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, de 6 de Abril de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº. 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº. 7.217. Regulamenta a Lei nº. 11.445, de 5 de Janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências de 21 de Junho de 2010a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº. 5.764. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências de 16 de Dezembro de 1971. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5764.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei nº. 12.305. Institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos; altera a Lei 9.605, de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União – Seção 1 – Página 3 (Publicação Original)*, Brasília, DF, 2 de ago. 2010b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº. 7.404. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências de 23 de Dezembro de 2010c. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: Experiência e Recomendações*. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Classificação Brasileira de Ocupações. Apresenta informações sobre Trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável. Disponível em: <[www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf](http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf)>. Acesso em: 21 de ago. 2016.

BRASIL. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos*. Governo Federal – Ministério do Meio Ambiente, Brasília, agosto de 2012a. Disponível em: <[http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS\\_Revisao\\_Decreto\\_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657](http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. *Plano Nacional de Saneamento Básico*. Governo Federal – Ministério das Cidades, Brasília, dezembro de 2013. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/437/Plano%20Nacional%20de%20Saneamento%20B%C3%A1sico\\_06-12-2013.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/437/Plano%20Nacional%20de%20Saneamento%20B%C3%A1sico_06-12-2013.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. *Plano de Gestão de Resíduos Sólidos: Manual de Orientação – Apoiando a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Do Nacional ao Local*. Governo Federal – Ministério do Meio Ambiente (ICLEI – Brasil), Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2012b. Disponível em : <[www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/manual\\_de\\_residuos\\_solidos3003\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/manual_de_residuos_solidos3003_182.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei 2289. Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Brasília, 7 de julho de 2015. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2614D039764DB5CD6FC65C545EAEBB49.proposicoesWeb2?codteor=1358710&filename=PL+2289/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2614D039764DB5CD6FC65C545EAEBB49.proposicoesWeb2?codteor=1358710&filename=PL+2289/2015)>. Acesso em: 25 de jun. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades - *Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento*. Disponível em: <<https://www.snis.gov.br/>>. Acesso em: 23 de out. 2016

BORTOLI, Maria Aparecida. *Catadores de Materiais recicláveis: a Construção de Novos Sujeitos Políticos*. Fevereiro de 2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/13.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/13.pdf)>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. *Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: os Caminhos do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BURSZTYN, Marcel. No meio da Rua: nômades, excluídos, viradores. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *No meio da Rua*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.



CORREIO DO POVO. *Novo espaço facilita a reciclagem de lixo*. Porto Alegre, jul. 2011. Cidades. Disponível em: <[www.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=116&Numero=286&Caderno=9&Noticia=315452](http://www.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=116&Numero=286&Caderno=9&Noticia=315452)>. Acesso em: 16 out. 2016.

CRIVELLARI, H.; DIAS, S.; PENA, A. Informações e trabalho: uma leitura sobre os catadores de material reciclável a partir das bases públicas de dados. In: KEMP, V. CRIVELLARI, H. *Catadores na Cena Urbana: Construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

DIAS, S.; MATOS, M. Fórum Lixo & Cidadania – Inovação institucional na formulação de políticas públicas de resíduos sólidos. In: KEMP, V. CRIVELLARI, H. *Catadores na Cena Urbana: Construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

GIBBS, Graham. *Análise de Dados Qualitativos*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Sesampe articula consolidação da Cadeia do PET para 2013*. Disponível em: <[www.rs.gov.br/conteudo/34142/sesampe-articula-consolidacao-da-cadeia-do-pet-para-2013/temosbusca=\\*](http://www.rs.gov.br/conteudo/34142/sesampe-articula-consolidacao-da-cadeia-do-pet-para-2013/temosbusca=*)>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos – Relatório de Pesquisa*. Brasília, DF, 2012. Disponível em : <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009\\_relatorio\\_res\\_iduos\\_solidos\\_urbanos.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_res_iduos_solidos_urbanos.pdf)>. Acesso em: 2 de ago. 2015.

LESSA, Carlos. Os ovos da serpente. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *No meio da Rua*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

LOPES, Luciana. *A relação das prefeituras com as cooperativas*. In: *Do Lixo à Cidadania: Guia para a Formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2013.

MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

MENEZES, A. L. T.; PINHO, A.M.M. *A Arte e a Vivência na Psicologia Comunitária e na Educação Popular*. 1ª Ed. Curitiba: CRV, 2014.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: Doutrina – Prática – Jurisprudência – Glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MINAYO, M. C. S. et al. *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTEIRO, T.; SILVA, M.; DIFANTE, J. A Lei da Nova Política Nacional do Resíduos Sólidos Face ao Sistema de Coleta Seletiva do Município de Santa Maria. Santa Maria: *Revista Eletrônica do Curso de Direito*, 2012. Disponível em:



<[http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/8263/4982#.VsShs\\_krLrc](http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/8263/4982#.VsShs_krLrc)>. Acesso em: 17 fev. 2016.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *No meio da Rua*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

PHILIPPI JR, A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri: Manole, 2004.

PINHEL, JulioRuffin (Org.). *Do Lixo à Cidadania: Guia para a Formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2013.

PIRES, Marília Freitas de Campos, *O materialismo histórico-dialético e a Educação*. 1997. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/icse/v1n1/06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/icse/v1n1/06.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2015.

PORTAL GAZ, *Santa Cruz recebe prêmio nacional de reciclagem*. Santa Cruz do Sul 9 de dezembro de 2014. Disponível em: <[www.gaz.com.br/conteudos/regional/2014/12/09/37052-santa\\_cruz\\_recebe\\_premio\\_nacional\\_de\\_reciclagem.html.php](http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2014/12/09/37052-santa_cruz_recebe_premio_nacional_de_reciclagem.html.php)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PORTAL GAZ, *Moradores Reclamam de Mau Cheiro de Usina de Lixo*. Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul 01 de julho de 2015. Disponível em: <[http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2015/07/01/51727-moradores\\_reclamam\\_de\\_mau\\_cheiro\\_de\\_usina\\_de\\_lixo.html.php](http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2015/07/01/51727-moradores_reclamam_de_mau_cheiro_de_usina_de_lixo.html.php)>. Acesso em: 23 out. 2016.

PORTAL GAZ, *R\$ 1,5 milhão jogados no lixo todos os meses no Vale do Rio Pardo*. Santa Cruz do Sul 05 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2016/06/05/73844-rs\\_15\\_milhao\\_jogados\\_no\\_lixo\\_todos\\_os\\_meses\\_no\\_vale\\_do\\_rio\\_pardo.html.php](http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2016/06/05/73844-rs_15_milhao_jogados_no_lixo_todos_os_meses_no_vale_do_rio_pardo.html.php)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PORTAL GAZ, *Cadáver é encontrado em lixo na Usina de Reciclagem*. Santa Cruz do Sul 20 de Junho de 2016(a). Disponível em: <[www.gaz.com.br/conteudo/policia/2016/06/20/74903-cadaver\\_e\\_encontrado\\_em\\_lixo\\_na\\_usina\\_de\\_reciclagem.html.php](http://www.gaz.com.br/conteudo/policia/2016/06/20/74903-cadaver_e_encontrado_em_lixo_na_usina_de_reciclagem.html.php)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PORTAL GAZ, *Bebê é encontrado morto na Usina de Reciclagem*. Santa Cruz do Sul 28 de junho de 2016(b). Disponível em: <[www.gaz.com.br/conteudos/policia/2016/06/28/75420-bebe\\_e\\_encontrado\\_morto\\_na\\_usina\\_de\\_reciclagem.html.php](http://www.gaz.com.br/conteudos/policia/2016/06/28/75420-bebe_e_encontrado_morto_na_usina_de_reciclagem.html.php)>. Acesso em: 21 dez. de 2016.

PORTAL GAZ, *Máquinas aumentam a produção da Coomcat em Santa Cruz*. Santa Cruz do Sul 02 de agosto de 2016(c). Disponível em: <[www.gaz.com.br/conteudos/regional/2016/08/02/77683-maquinas\\_aumentam\\_producao\\_da\\_coomcat\\_em\\_santa\\_cruz.html.php](http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2016/08/02/77683-maquinas_aumentam_producao_da_coomcat_em_santa_cruz.html.php)>. Acesso em: 21 dez. de 2016.

RECH, Daniel. Os direitos e a função pública dos catadores e das catadoras de material reciclável. In: KEMP, V. CRIVELLARI, H. *Catadores na Cena Urbana: Construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

REIS, Elisa P. *Desigualdade e Solidariedade: Uma releitura do “familismo amoral” de Banfield*. Outubro de 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs/00\\_29/rbcs29\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs/00_29/rbcs29_02.htm)>. Acesso em 03 jun. 2017.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. A relação entre os marcos regulatórios do saneamento básico e dos resíduos sólidos. In: JARDIM, C.; YOSHIDA, C.; FILHO, J. (Org.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. *Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul 2015 – 2034*. Dezembro 2014. Disponível em: <<http://www.pers.rs.gov.br/noticias/noticia-08042015.html>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

SACHS, Ignacy. *Rumo à Ecosocioeconomia: Teoria e Prática do Desenvolvimento*. São Paulo. Cortez, 2007.

SANTA CRUZ DO SUL. *Lei Nº 2533. Cria o Código Municipal de Limpeza Urbana, de 05 de Novembro de 1993*. Disponível em: <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-2533-05-11-1993-13891>>. Acesso em: 26 de jun. 2016.

SANTA CRUZ DO SUL. *Lei Municipal Nº 6.026. Autoriza o Poder Executivo a ceder imóvel e firmar Termo de Cooperação com a Cooperativa de Catadores e Recicladores de Santa Cruz do Sul, e dá outras providência de 31 de agosto de 2010*. <Disponível em: [www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-6026-31-08-2010-16141](http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-6026-31-08-2010-16141)>; Acesso em 09 de out. 2016.

SANTA CRUZ DO SUL. *Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos*. Santa Cruz do Sul – RS. Dez. 2013. Disponível em: <<http://portal.sysnova.com.br/Index.aspx>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

SANTAELLA, S. T. et al. *Resíduos Sólidos e a Atual Política Ambiental Brasileira*. Fortaleza: UFC / LABOMAR / NAVE, 2014.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 4 ed, 2004.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – SEPLAN/RS. *Perfil Socioeconômico do COREDE do Vale do Rio Pardo*. Porto Alegre, 2015.

SÉRIE CATA AÇÃO. *Contratação pública municipal de uma cooperativa de catadores: o caso da Cooper Região – cooperativa de catadores de materiais recicláveis da região metropolitana de Londrina – PR*. Salvador: Inspirar Ideias, v. 1, 2012.

SILVEIRA, R. *Tecnologias e Modelos de Gestão de Resíduos Sólidos no Município de Santa Cruz do Sul (RS)*. Disponível em: <<https://online.unisc.br/see/index.php/agora/article/download/5483/3745>>. Acesso em 09 out. 2016.

SINGER, P. SOUZA, A. *A Economia Solidária no Brasil: A Autogestão como Resposta ao Desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SOUZA, Jessé. *A Visibilidade da Raça e a Invisibilidade da Classe: Contra as Evidências do Conhecimento Imediato*. In: SOUZA, Jessé. *A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

ZANETI, Isabel Cristina Bruno Bacellar. *As sobras da modernidade: O sistema de gestão de resíduos em Porto Alegre, RS*. Porto Alegre, 2006.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

### **- Entrevista com os catadores da COOMCAT**

- a) Idade
- b) Nível de escolaridade
- c) Início das atividades na cooperativa
- d) O que significa uma cooperativa, na tua opinião?
- e) Você já realizava o trabalho de catador antes de trabalhar na cooperativa? Onde? Existe diferença?
- f) Há diferença entre outros trabalhos que você teve e esse trabalho dentro da cooperativa? Vantagens/desvantagens
- g) Você se sente incluso socialmente e economicamente com o trabalho na cooperativa?
- h) Você trocaria de trabalho se aparecesse outra oportunidade?
- i) Você sente-se integrante da cooperativa?

### **- Entrevista com os coordenadores da COOMCAT**

- a) Idade
- b) Nível de escolaridade
- c) Como ocorreu o início da sua atividade na cooperativa?
- d) Como você vê a relação entre a cooperativa e a Prefeitura? Há conflitos? Já houve? Pode citar alguns que você lembra?
- e) Você lembra quais foram as principais dificuldades da Cooperativa no seu início, e hoje existem ainda muitas dificuldades?
- f) Como se encontra a Cooperativa no atual momento tanto administrativamente como operacionalmente? Melhorou do início até hoje?
- e) Sua situação econômica atual melhorou em relação ao passado antes de ser cooperado da COOMCAT?
- f) Quais as perspectivas da Cooperativa para o futuro? O que você acha que pode melhorar ainda na Cooperativa?
- g) Existe algum investimento que a prefeitura vem fazendo na capacitação e profissionalização dos catadores? Você participou do programa “Transformando Lixo em Solidariedade”?
- h) A prefeitura adquiriu algum software de gestão para vocês?
- i) A prefeitura realizou alguma reforma estrutural na Usina de Triagem e Transbordo?

j) A prefeitura realizou alguma parceria com empresas, entidades, movimentos sociais, comunidades religiosas, associações e clubes de serviços, instituições de ensino, sociedade, para auxiliar no trabalho de vocês?

k) A prefeitura já indicou algum catador que atuava de forma isolada para a Cooperativa?

#### **- Entrevistas com os Secretários Municipais de Meio Ambiente**

a) Como foi (é) o seu relacionamento com os cooperados da COOMCAT durante a sua gestão?

b) Você pode relatar como aconteceu o repasse da Usina de Triagem para os Catadores? E quais os motivos porque isso aconteceu?

c) Vocês sempre acompanharam o desempenho administrativo e operacional da Cooperativa? E como, na sua visão, ela foi desempenhando o seu papel como prestadora de serviços?

d) A partir do momento que a Prefeitura assina um contrato de prestação de serviço com uma Cooperativa de Catadores, essa Cooperativa é tratada da mesma forma que uma empresa privada, ou existe alguma diferenciação?

d) Existe alguma dificuldade de relação entre o Poder Público e a Cooperativa? E qual o ponto que deveria ser melhorado nessa relação?

e) Houve algum momento que vocês pensaram em romper o contrato com a Cooperativa? Há alguma lembrança de uma forte divergência entre a Prefeitura e a Cooperativa?

f) Você verificou alguma melhora administrativa ou operacional nos processos da Cooperativa, durante o tempo que esteve em contato com eles?

g) Qual são as próximas etapas da gestão dos resíduos sólidos de Santa Cruz do Sul?