

PONTO DE INFLEXÃO NO PLANEJAMENTO DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: A SUPERAÇÃO DA SECUNDARIZAÇÃO DA QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL EM CAMPINA GRANDE - PB?

INFLECTION POINT IN PLANNING OF MUNICIPAL SOLID WASTE MANAGEMENT: THE OVERCOMING THE MATTER OF SOCIAL AND ENVIRONMENTAL SIDELINING IN CAMPINA GRANDE –PB/BRAZIL?

Adeisa Guimarães CARVALHO¹
Lemuel Dourado GUERRA²

RESUMO

O desenvolvimento sustentável é uma noção consolidada como premissa nos documentos que institucionalizam as políticas ambientais brasileiras. A Política Nacional de Resíduos Sólidos normatiza e pretende promover uma completa reformulação do planejamento e da gestão de resíduos sólidos nos municípios. O objetivo dessa comunicação é discutir em que medida a ação de organizações sociais urbanas, a exemplo das cooperativas de catadores se, reflete no planejamento para este setor, tomando como aporte empírico o município de Campina Grande - Paraíba. A metodologia usada foi a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos com o planejamento urbano neste município. Como resultados, indica-se que o envolvimento articulado das cooperativas e associações de catadores no planejamento e gestão de resíduos sólidos pode ser uma estratégia propícia para romper com a tendência histórica da secundarização da questão ambiental na política local de gestão dos referidos resíduos.

Palavras – chave: Planejamento ambiental; Política de Resíduos Sólidos; Cooperativas de Catadores.

ABSTRACT

Sustainable development is a consolidated notion premised on documents that institutionalize environmental policies in Brazil. The National Policy of Solid Waste is not an exception to the imperative of standardizing and intends to promote a complete reshaping of the planning and management of solid waste in the municipalities. The purpose of this communication is to discuss the extent to which the action of urban social organizations, such as recycling cooperatives, reflects in planning for this sector, taking as empirical object the Campina Grande

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: adeisaguimaraes@hotmail.com

² Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: lenksguerra@yahoo.com

City – Paraíba/Brazil. The methodology used consisted of a document analysis and of the conducting semi-structured interviews with key actors in urban planning in that city. The results indicate that the articulated engagement of garbage collectos cooperatives in waste planning and waste management can be a favorable strategy to break up the historical trend to sidelining the environmental issues in the of local solid waste management policies

Keywords: Environmental planning, Waste policy, Collectors Cooperatives.

INTRODUÇÃO

O planejamento para o setor de resíduos sólidos em vários municípios do Brasil é marcado pela desatenção quanto aos efeitos poluentes dos materiais descartados, vulgarmente conhecidos como *lixo*. Embora se assinale um esforço institucional de mudança neste cenário, uma pesquisa realizada pelo IPEA³ (2012) revela que, no período ente 2000 e 2008, houve redução de 18% na quantidade de materiais depositados em lixões e um aumento em 120% na quantidade de materiais depositados em aterros sanitários.

Ainda de acordo com a referida pesquisa, no Brasil, dos resíduos coletados em ambientes urbanos em 2011, 58,06% foram, no que concerne aos aspectos técnicos, destinados a aterros sanitários, sendo 41,94% dos materiais coletados inadequadamente depositados em *lixões* e aterros controlados, o que corresponde a um montante de 23,3 milhões de toneladas de materiais que, em 2011, foram lançados na natureza sem o devido controle de seu potencial contaminante (ABRELPE, 2011, p. 33).

No período citado, dos 5.565 municípios brasileiros, 39% utilizavam aterro sanitário e 61% deles ainda operavam inadequadamente os resíduos. Dentre os municípios do nosso país, 32% trabalham com aterros controlados e 29% com *lixões*. O Nordeste do país é a região que possui o maior número de municípios que operam a destinação de seus resíduos através de *lixões* - depósitos a céu aberto dotados de pouco ou nenhum controle dos efeitos contaminantes (adaptado de ABRELPE, 2011, p. 46). No estado da Paraíba, nordeste brasileiro, o município de Campina Grande, segundo maior do estado, com 385.313 habitantes (IBGE, 2010), operou um *lixão* até janeiro de 2012 quando foram encerradas suas atividades.

O encerramento dos *lixões* como modelo de destinação final dos resíduos sólidos é uma exigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), constando na lei 12.305/10 que a promulga, a obrigatoriedade de que governos dos estados e municípios brasileiros providenciassem o fechamento dos *lixões* até agosto de 2014.

³ Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

De acordo com a referida lei, o encerramento dos lixões deve ser acompanhado do estabelecimento de uma modalidade ambientalmente adequada de destinação dos materiais, dentro da elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos em nível local e da inserção dos catadores de materiais recicláveis na política municipal de gestão dos referidos resíduos.

Fica evidente um esforço do Governo Federal no incremento no planejamento para o setor de resíduos sólidos na medida em que este deve considerar os aspectos técnicos do sistema, as particularidades locais e o envolvimento dos catadores de materiais recicláveis na gestão e o controle social participativo.

No município de Campina Grande – PB historicamente a gestão de resíduos sólidos se caracteriza pela diferenciação hierarquizada da preocupação com as etapas e serviços que devem compor a política municipal para o setor. Os dados dos documentos oficiais em que se cristalizam as políticas para essa área indicam que historicamente os gestores municipais se preocupam com a limpeza de vias e coleta de lixo urbano em detrimento da destinação final e tratamento dos materiais. Esse posicionamento de atribuir importância maior à limpeza e coleta, e de secundarizar a destinação e tratamento adequado dos resíduos sólidos coletados, expressa o descuido da gestão com a questão da poluição ambiental.

No referido município, a despreocupação com a degradação ambiental expressa-se na rotina de descartar o lixo recolhido pelo sistema de limpeza urbana em um terreno à céu aberto (*lixão*) localizado, até 2012, na periferia oeste da cidade. Em janeiro de 2012 a prefeitura decidiu encerrar as atividades do lixão, desencadeando vários conflitos relacionados com os procedimentos adotados pela prefeitura, tais como: as controvérsias que envolvem o aterro sanitário de Puxinanã (novo local de disposição final dos resíduos); a ausência de unidades de triagem para as atividades dos catadores que trabalhavam no antigo *lixão*, a falta de do Plano Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos - PMGRS, como preconizado na PNRS e a pouca democratização do processo decisório relativo ao referido plano.

Nossa análise dos documentos em que se têm formalizado os procedimentos quanto aos resíduos sólidos em Campina Grande indicam a secundarização da questão ambiental nas políticas locais e no planejamento para o setor, ficando evidente a desigual mensuração de forças, das relações de poder e dos interesses dos atores envolvidos, em variadas escalas – da local à internacional.

As práticas historicamente observadas quanto à gestão de resíduos sólidos no município estudado apontam para a ausência da problematização sobre a base sustentadora da gestão de

resíduos, do questionamento sobre a manutenção dos *lixões*, como também a conduta dos gestores de secundarizar a questão ambiental urbana.

A PNRS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Reporta-se ao desenvolvimento sustentável na PNRS como um princípio catalisador de virtualidades que promovem um desenvolvimento holístico, capaz de superar a visão estritamente economicista e vislumbrar outras dimensões igualmente importantes: política, ambiental, social e cultural.

A ideia de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento foi perdendo sua plausibilidade quando confrontada com seus efeitos negativos. O aumento da renda, dos lucros e dividendos medidos por índices econômicos tradicionais como o PIB⁴ não refletem adequadamente o passivo social e ambiental gerados em consequência da busca pelo crescimento econômico.

A voracidade com o que os recursos naturais são usados e a degradação das condições de existência para a maioria da população mundial, puseram em cheque a visão desenvolvimentista de caráter economicista (VEIGA, 2010).

O debate sobre como lidar com as consequências do crescimento é animado pela constatação problemática da geração em grande monta de materiais descartados e a escassez de áreas para descarte de resíduos sólidos. Se a medida para o desenvolvimento for apenas produtivista, o crescimento econômico satisfaz. Porém, ao pensar que o ônus deste é pago através da saúde das pessoas e do prejuízo da natureza, aliado à exploração dos trabalhadores, o desenvolvimento não é alcançado.

Pelo menos dois impasses surgem desta discussão: 1. O próprio ecossistema acarretará em brechar o ímpeto produtivista/consumista por este exceder a capacidade de carga do planeta; 2. O *status quo* da economia produtivista não fomenta a coesão social (ABRAMOVAY, 2012). A promoção de uma sociedade igualitária e justa supera a expectativa simplista de redução da desigualdade social graças somente ao crescimento econômico alcançado. O acesso da população de baixa renda a um nível de consumo melhor não pode ser uma única variável para admitir a equidade. Neste sentido, o desenvolvimento demanda uma abordagem qualitativa, dinâmica e multifatorial.

⁴ Produto Interno Bruto.

Diante da realidade exposta, Sachs propõe um tipo de desenvolvimento multidimensional, o desenvolvimento sustentável. Suas estratégias são: o revigoramento do mercado interno; a autoconfiança na capacidade endógena; as reformas institucionais e o equilíbrio com o meio ambiente natural. O desenvolvimento sustentável está arraigado em cinco pilares: social, ambiental, econômico, territorial e político; trabalha “com escalas múltiplas de tempo e espaço” (SACHS, 2008. p.15), estabelecendo uma solidariedade entre as gerações atuais e as futuras, além de interagir com as capacidades endógenas de cada espaço.

O sentido em que o adjetivo sustentável é adicionado à ideia de desenvolvimento pode ser traduzido na seguinte assertiva “é possível manter o crescimento econômico eficiente (sustentado) no longo prazo, acompanhado da melhoria das condições sociais (distribuindo renda) e respeitando o meio ambiente” (ROMEIRO, 2012, p. 69). A reivindicação conciliatória da noção de desenvolvimento sustentável está posta: suprir as insuficiências deixadas pelo crescimento econômico, ajustando o sistema produtivista às demandas provocadas pela iminência de exaustão dos recursos naturais e à falta de melhorias substantivas na qualidade de vida da maioria das pessoas nos diversos espaços considerados.

Talvez a característica mais difundida do desenvolvimento sustentável seja sua solidariedade intergeracional. A noção formalizada no Relatório Brundtland, denominado *Nosso Futuro Comum*, propõe que o desenvolvimento sustentável deve suprir as necessidades da geração presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações suprirem suas necessidades. Esse altruísmo entre gerações não problematiza o modelo produtivista/consumista, sendo alimentada a ideia de sua perpetuação sem o questionamento profundo do significado ontológico do capitalismo moderno.

Enquanto pensamos na institucionalização do desenvolvimento sustentável nos documentos de política ambiental, na condição de premissa irrefutável, percebemos que ele opera no sentido de conciliar um sistema produtivista voraz com as inquietações sobre a depleção ambiental, injustiça social e participação nas políticas públicas. Na verdade, pouco é logicamente articulado da noção de desenvolvimento sustentável nos documentos de política ambiental, inclusive no que contém a formulação do PNRS.

Segundo Acselrad (2009, p. 27), alguns elementos da sustentabilidade desejada poderiam ser operacionalizados a partir de categorias como:

- Eficiência: racionalidade econômica aplicada à política urbana, não desperdício de recursos, espaço, energia e tempo;

- Escala: corresponde à imposição de limites, tendo como referência a carga de suporte atribuída à capacidade da cidade de fornecimento de insumos e de digestão dos rejeitos;
- Equidade: diminuição das desigualdades socioespaciais no acesso a infraestrutura e serviços urbanos;
- Autosuficiência: com o despertar para estratégias locais de desenvolvimento a partir de recursos próprios e a participação ativa da sociedade no controle comunitário dessas iniciativas;
- Ética: acrescentam-se às estratégias de crescimento econômico e de desenvolvimento os valores, instalando-se um ambiente de definição de práticas e posturas *boas e ruins*.

Na PNRS encontramos expressos em uma hierarquização da proposta para a gestão de resíduos sólidos os seguintes elementos: controle da geração - redução, reutilização - reciclagem, tratamento dos resíduos e disposição final dos rejeitos, além da gestão socialmente compartilhada dos resíduos sólidos, compreendendo-se que o cuidado com os resíduos é responsabilidade do poder público e dos seus outros geradores.

Assim, produtores, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e os titulares da gestão dos resíduos sólidos compartilham, em níveis diferentes, as responsabilidades pelo ciclo de vida dos produtos. A PNRS supunha que em todos os entes federativos fossem elaborados Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em escala local até agosto de 2012, devendo a extinção dos *lixões* acontecer até agosto de 2014, exigindo-se a adoção de medidas de tratamento e depósito adequados dos referidos resíduos, sob pena do bloqueio dos recursos da União a serem recebidos pelos municípios.

Os Planos deveriam incluir as diretrizes para a melhor tecnologia a ser utilizada na destinação final dos resíduos no contexto específico de cada lugar, observando a legislação local. O planejamento e gestão no setor devem ser norteados pela descentralização e participação da sociedade.

No texto da PNRS e nos documentos que orientam a constituição dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos foi recomendada a participação social, formalizada através de “audiências públicas, consultas, participação em conferências, grupos de trabalho, comitês, conselhos, seminários ou outros meios capazes de fomentar o debate de opiniões individuais ou coletivas”

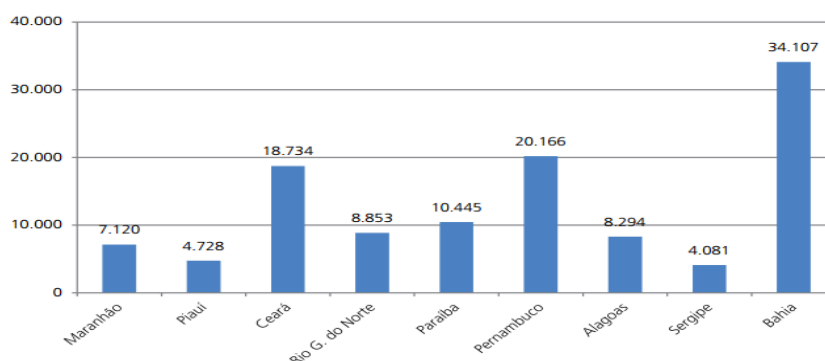
(MMA, 2012, p. 31), cabendo aos poderes públicos locais estimular e garantir as condições para a participação social.

A PNRS E A RECICLAGEM

Sobre a reciclagem, a PNRS toca no tema da pobreza urbana, pressupondo a lei a inclusão dos catadores de materiais recicláveis na gestão formal de resíduos sólidos nos municípios, sendo recomendado que sejam criadas cooperativas e associações cujos participantes sejam “pessoas físicas de baixa renda” que trabalhem como catadores de materiais recicláveis. Para facilitar o acesso dos catadores à gestão formal, a PNRS interage com Lei de Licitações e Contratos (Lei Nº 8.666/1993) no intuito de propiciar a dispensa de licitação para contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis para gestão de resíduos.

A atividade de catação de material reciclável é comunicável com as demais políticas urbanas de acesso ao emprego e renda, política educacional e habitacional. A política ambiental para o setor de resíduos não pode preterir a condição sistêmica e histórica de manutenção de um número grande de pessoas que sobrevivem recolhendo materiais do lixo descartado, conforme o Censo Demográfico (2010), no Brasil 387,910 pessoas se declararam como trabalhadores catadores. Em estudo recente sobre as condições dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no nordeste brasileiro elaborado pelo IPEA (2013), foi detectado que esta região possui 30,6% do total de catadores do Brasil. Isso representa um número absoluto de 116.528 pessoas. No nordeste, o estado da Bahia supera bastante os demais estados em número de catadores, seguido de Pernambuco e Ceará. O estado da Paraíba apresentou um total de 10.445 trabalhadores catadores de materiais recicláveis (cf. Tabela 01).

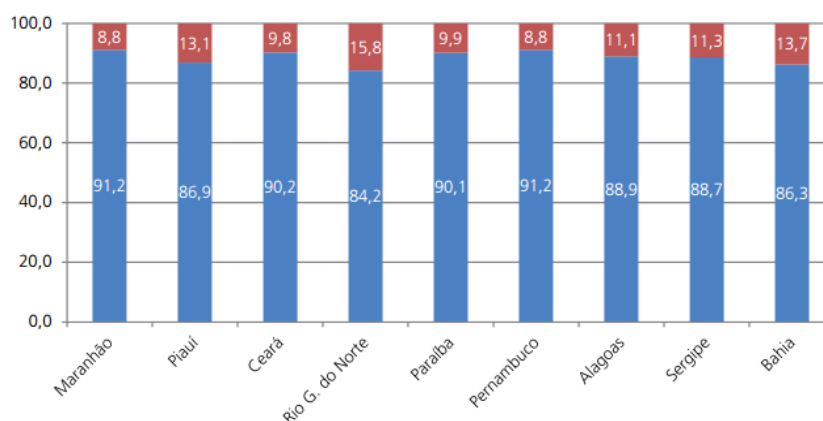
Tabela 01: Total de catadores e catadoras



Fonte: IPEA, 2013 adaptado de IBGE, 2010.

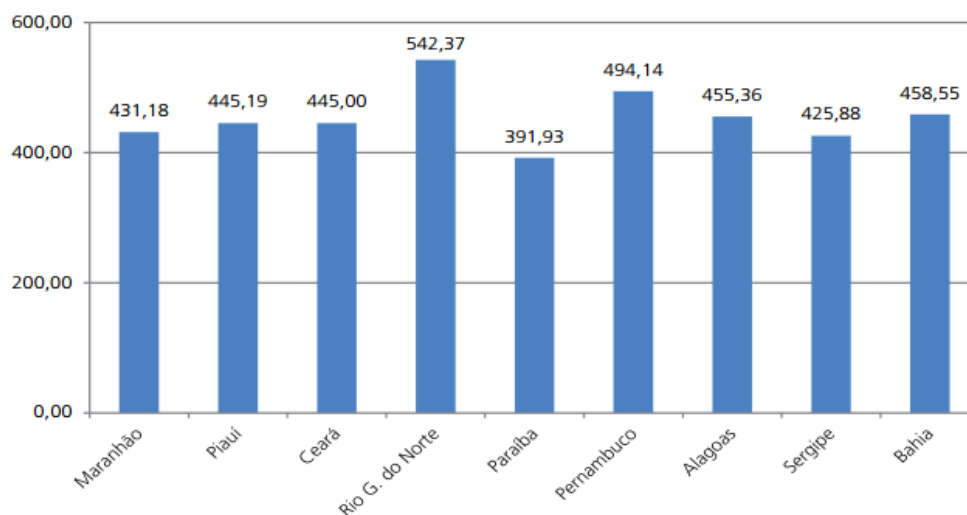
Outro dado importante assinala que “majoritariamente, as catadoras e catadores residem em áreas urbanas” (IPEA, 2013). No nordeste (88,5%) residem em áreas urbanas, na Paraíba 90,1% são habitantes de cidades (cf. Tabela 02). Em relação ao rendimento oriundo do trabalho de catação, observa-se uma média mensal abaixo do salário mínimo nacional. A média de rendimentos dos catadores no nordeste é de R\$ 459,24. Na Paraíba os rendimentos chegam a ser menores, estimando um valor mensal de R\$391,93 (cf. Tabela 03).

Tabela 02: Catadores residentes em área urbana e rurais



Fonte: IPEA, 2013 adaptado de IBGE, 2010.

Tabela 03: Rendimento médio dos catadores no nordeste brasileiro



Fonte: IPEA, 2013 adaptado de IBGE, 2010.

Aos baixos rendimentos oriundos da atividade de catação somam-se as precárias condições de trabalho e a pouca infraestrutura para o melhor aproveitamento do tempo e do trabalho realizado. Os catadores de Campina Grande – PB, autônomos ou cooperados, subsistem mediante uma jornada de trabalho que exige muitas horas de caminhada recolhendo materiais nas residências e que requer o carregamento de cargas enormes por meio de carrinhos de mão e ainda estão submetidos às oscilações dos materiais, o que compromete a manutenção de um rendimento mais constante. A declaração do presidente da cooperativa de catadores CATAMAIS, o senhor José Vanderlei, ilustra as condições de trabalho dos catadores cooperados nesta cidade:

O pessoal trabalhando de forma subumana, que é puxando carrinhos ainda! Com tanta tecnologia que existe, ainda tá puxando carrinho, que chega a trezentos, quatrocentos quilos, subindo e descendo ladeira! [...] O material que valia, uma hora vale, na outra baixa [...] a gente não tem nem um salário mínimo pra sobreviver. (José Vanderlei, presidente da Cooperativa CATAMAIS)

A inclusão dos catadores na gestão de resíduos sólidos prevista pela PNRS pode modificar a realidade dos catadores, alcançando a dimensão social do desenvolvimento, ao oferecer melhores condições de trabalho para este grupo e acesso adequado aos materiais, associando a ação do poder estatal com o estímulo as práticas associativas de produção, como estratégia de sobrevivência no ambiente urbano. Todavia, o compartilhamento na gestão de resíduos perpassa, igualmente, pela dimensão política do planejamento que, indubitavelmente, representa um gargalo para este setor, como veremos adiante.

A QUESTÃO AMBIENTAL NO PLANEJAMENTO URBANO: O ENCONTRO DE LÓGICAS DISTINTAS

Remodelar toda gestão de resíduos sólidos urbanos implica na articulação entre capitalistas urbanos, agentes políticos e a sociedade civil, além de se relacionar também com a conjunção entre governos municipais e as empresas de coleta e gerenciamento de lixo.

Em Campina Grande – PB não há registros de um planejamento para o setor de resíduos sólidos a longo prazo. As iniciativas têm sido tomadas a partir das demandas cotidianas das gestões municipais. Por exemplo, até a década de 1990, o serviço de coleta de lixo domiciliar era realizado pela prefeitura, porém, no ano de 1993 o sindicato dos trabalhadores municipais reivindicou melhores condições de trabalho e reajustes salariais através de uma

greve. Esta greve parou o sistema de coleta de lixo na cidade, obrigando a prefeitura a contratar trabalhadores em situação de emergência para a realização da coleta. Na época, a crise do setor foi o álibi suficiente para a privatização dos serviço de coleta de lixo, tida como a única solução possível para solucionar os problemas na coleta de resíduos na cidade. Os anos seguintes foram marados por denúncias de ingerências e superfaturamento nas licitações e contratos com as empresas privadas.

A destinação final dos resíduos em Campina Grande foi feita sob a modalidade de *lixões*, até o ano de 2012. A localização dos lixões da cidade tensionava com o planejamento e as dinâmicas de crescimento urbano, já que os lugares de depósito dos resíduos estavam localizados na zona destinada para o crescimento da malha urbana do município.

Mesmo estabelecido nos Planos Diretores que a cidade seria orientada para as áreas oeste, sudeste e sul, não houve preocupação dos gestores em recuperar ambientalmente as áreas dos *lixões*, o que tem ocasionado o confronto entre o crescimento da malha urbana do município com esta barreira de degradação ambiental.

Apesar de desativado em janeiro 2012, o *lixão* continua a ser um problema de contaminação ambiental porque nenhum trabalho de recuperação foi realizado na área. A história da política de resíduos em Campina Grande – PB indica a falta de planejamento para o setor e a ausência de uma articulação consistente com o planejamento urbano mais geral, bem como indica a despreocupação dos gestores públicos com a poluição ambiental causada pelos *lixões*.

As ações das últimas três gestões – que analisamos em nossa pesquisa - não têm resolvido o problema fulcral da degradação ambiental, caracterizando-se pela busca de soluções para os conflitos que eventualmente eclodem e as afligiram mais diretamente. Configura-se uma postura de secundarização da questão ambiental na gestão dos resíduos sólidos no município de Campina Grande – PB, podendo a situação local ser enquadrada no que afirma Walker (2009):

As políticas públicas ambientais raramente resultam de um processo racional no qual os problemas são precisamente identificados e então cuidadosamente arrumados em soluções adequadas. Muitas políticas emergem em pedaços de uma série complicada de barganhas e compromissos que refletem os interesses, objetivos e necessidades das agências estabelecidas, comunidades profissionais e ambições de empreendedores políticos. (WALKER *apud* HANNIGAN, 2009, p. 90)

O fechamento do *lixão* em 2012 foi celebrado pela administração municipal como um feito de ousadia e pleno respeito ao que está posto na PNRS. No entanto, ele não foi precedido da elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, como prevê a PNRS. O referido plano deveria ter sido confeccionado antes do encerramento do *lixão*, porque seria o documento norteador de todas as ações da gestão dos resíduos sólidos, inclusive com a inclusão formalizada dos catadores de materiais recicláveis.

No caso de Campina Grande, este grupo de trabalhadores foi completamente preterido do processo e terminou sem garantias de formalização da coleta seletiva no município. Segundo catalogação feita pela Secretaria de Assistência Social de Campina Grande – PB, pelo menos 224 catadores trabalhavam como catadores no *lixão* da cidade em 2012. Este número pode ser maior, já que alguns indivíduos catadores que encontramos na pesquisa de campo reclamaram não terem sido cadastrados. No contexto supracitado, o planejamento urbano e o Plano Municipal de Resíduos Sólidos – PMRS, não contemplaram as dimensões ambientais e sociais, haja vista que nem a área anteriormente ocupada pelo *lixão* foi recuperada, nem os catadores tiveram acesso formal à gestão dos resíduos, como previsto na lei.

Isso posto, reivindicamos para a dimensão política a centralidade que aparece um tanto tangente na maioria dos trabalhos que discutem ou utilizam a noção de desenvolvimento sustentável. Defendemos que a distribuição de forças entre os atores envolvidos no processo e as relações de poder assimétricas não devem ser acessórias na análise, mas centrais. Na esfera da política há uma tendência de que os privilégios dos que têm mais capital político sejam mantidos, e de que as vantagens decorrentes da articulação entre empreendedores públicos e capitalistas urbanos sejam garantidas. Se não levamos em consideração a influência das relações de poder e a hierarquia social em que planos de desenvolvimento e políticas públicas em geral são formulados, corremos o risco de não compreender adequadamente os dilemas do desenvolvimento e da construção de cidades e outros espaços físicos de modo a garantir o bem estar social de todos (NASCIMENTO, 2012).

Desnaturalizar a *sustentabilidade* exige a ponderação sobre as relações de poder previamente estabelecidas, sendo ingênuo pensar em uma confluência imediata de interesses em prol do meio ambiente e do bem estar social. A relevância que a tecnologia assume como promotora da sustentabilidade aliada à propagação de uma consciência ambiental planetária deve ser compreendida também através das lentes das disparidades existentes entre os grupos sociais nas diversas escalas consideradas. Sem a agregação da consideração da política e das desigualdades de acesso e atendimento de direitos entre os indivíduos, o meio ambiente pode

ser até protegido, conservado e bem tratado, enquanto os indivíduos socialmente desfavorecidos são desprotegidos, descuidados e esquecidos.

Na discussão sobre a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento, ambientais, de gestão de Recursos Sólidos percebe-se uma tendência quase que uníssona à aceitação da consideração dos aspectos técnicos como suficientes para a garantia da sustentabilidade. Entretanto, além de lidar com fatores técnicos, o planejamento de políticas públicas em todas as áreas e especificamente no que se refere ao meio ambiente precisa considerar a dinamicidade das relações sociais, às vezes considerados como os *fatores externos* ao processo (REZENDE; ULTRAMARI, 2007; DUARTE, 2007).

Estes *fatores externos* raramente são contemplados pelas instituições que exercem influência sobre o processo decisório no planejamento urbano em geral e especificamente na gestão de resíduos sólidos. As instituições formuladoras das políticas públicas em suas diversas escalas são constituídas por normas, regras e padrões que norteiam as práticas dos atores sociais. Ao mesmo tempo são frutos de negociação, conflitos e consensos, processos que, embora muitas vezes não desejados, são plenamente reconhecíveis. Esse entendimento põe à prova a racionalidade neutra e pura dos *policy makers*. Por vezes, o planejamento urbano ao invés de estar associado com os objetivos de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (ARTIGO 182 , CF/88, de 5 de outubro de 1988), reponde aos “interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados aos políticos de plantão” (MARICATO, 2000, p. 124).

Sinteticamente, pensar a cidade demanda um esforço que transcende as definições técnicas, focalizando-se os usos que serão atribuídos a determinados espaços, as áreas que serão destinadas ao crescimento da malha urbana, objetivando contribuir para uma permanente amortização dos efeitos espaciais do “conflito entre a propriedade privada do solo e as demandas coletivas de integração” (MONTE-MOR, 2006, p. 70).

O planejamento urbano lidar com encontro de duas agendas importantes na organização do espaço urbano: a acumulação urbana, a regulação ambiental, esta vista em seus aspectos múltiplos, agregados os *fatores externos*.

A primeira não abre mão do espaço, sendo este um instrumento poderoso da manutenção das condições de reprodução do capital. As teorias subjacentes ao planejamento urbano incidem sobre uma forma urbana ordenada, regular, normativa, pensada na constituição da cidade enquanto *locus* e condição para o sistema produtivista. No projeto de cidade capitalista a acumulação repercute na ampliação da malha urbana, na conversão de solo rural em espaço

urbano: comercializado, submetido, apropriado pelos empreendedores privados e estatais. Segundo Harvey (2012),

A cidade tradicional tem sido morta pelo voraz desenvolvimento capitalista, vítima da infinita necessidade de desaguar capital superacumulado em direção ao crescimento e à expansão urbana sem fim, não se importando com suas consequências sociais, ambientais e políticas. (HARVEY, 2012, p.15)

A esta perspectiva somam-se as premissas de um planejamento hodierno inspirado no que se convencionou denominar de reforma urbana. Os focos prioritários da reforma urbana são a aplicabilidade da função social da cidade e a institucionalização de uma política urbana participativa. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana se organiza em prol da democratização da cidade, tanto em seus aspectos políticos quanto em relação ao acesso democratizado a serviços e equipamentos urbanos.

O ideário da reforma urbana engloba debates semelhantes, mas agrega a possibilidade de um “planejamento urbano alternativo”, que alia as capacidades técnicas às propostas de fazer o espaço urbano mais socialmente justo, mediante a busca por uma distribuição equitativa dos equipamentos e serviços urbanos; o combate à concentração fundiária e a especulação imobiliária.

O planejamento é apontado como um processo permanente de negociação, carente do envolvimento ativo da população nos ambientes de elaboração, decisão e avaliação (SOUSA, 1998). Recorrentemente, o que é permanente sobre o processo de regulação urbana é “uma crença no papel redentor do planejamento em si, e não no resultado das políticas construídas a partir do embate de forças sociais a elas relacionadas” (COSTA, 2008, p. 86). A lógica do planejamento urbano é bastante dogmática. Até quando participativa, ainda permanece pouco adaptável à construção de propostas alternativas.

A lógica da regulação ambiental procura coincidir as premissas da preservação com a da economia da natureza e do licenciamento ambiental. A preservação ambiental opera no intuito de resguardar o patrimônio natural da ação depredatória do capitalismo urbano-produtivista, uma gama de leis regulamentam as áreas de reservas florestais, proteção permanente, encostas *etc.* Esses ambientes muitas vezes são focos de conflitos por estarem habitados por uma população sem acesso à terra urbana regulamentada, portanto, excluídos da cidade formal.

Outra corrente possível de planejamento, denominada de *economia da natureza*, agrega os postulados da sustentabilidade. Trata-se de utilizar os recursos naturais de forma a

responder aos objetivos dos sistemas produtivos sem comprometer a continuidade de suas engrenagens, ameaçada pelo esgotamento iminente dos recursos naturais. Nesta perspectiva, os custos das *externalidades ambientais* devem ser inseridos em um sistema de preços. Essa dinâmica de monetarização das referidas *externalidades* é expressa, por exemplo, em princípios do planejamento urbano como o de *poluidor pagador*.

O licenciamento ambiental também opera na esfera dos conflitos. Em muitas oportunidades a solução do conflito com a população atingida encerra as tensões, mas não resolve nem o problema ambiental original nem os de democratização dos passivos e ativos ambientais produzidos, o que faz emergir as práticas de avaliação de impactos ambientais e sociais que agregam a imposição estatal de medidas compensatórias (COSTA, 2008; ALIER, 1998).

A consideração dos dois grupos de impactos mencionados acima é recente no planejamento urbano, dependendo da força comunicacional que brota de movimentos urbanos articulados, respaldados pelo discurso ecológico, os quais, unidos, podem indicar a emergência de um ponto de inflexão no planejamento urbano nas próximas décadas. No próximo tópico discorreremos a respeito do caso empírico da gestão de resíduos sólidos em Campina Grande – PB.

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS URBANAS: INFLEXÃO PARA SUPERAÇÃO DA SECUNDARIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL?

Essa comunicação é parte do resultado de uma dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional que buscou analisar o lugar das variáveis ambientais na formulação dos planos de desenvolvimento urbano em Campina Grande - PB, focalizando as ações concretas de mudanças dos lugares oficiais das plantas de resíduos sólidos no município citado. Reiteradamente, as ações referidas à gestão do setor de resíduos sólidos na esfera local têm sido marcadas pela secundarização da problemática ambiental e mesmo de articulação com outras esferas do planejamento e da formulação/execução de políticas públicas municipais.

Analisando os movimentos da localização dos *lixões* até 2012, percebemos que questões tais como as da poluição ambiental, o bem estar das populações de baixa renda, são tratadas de maneira secundária diante dos interesses imediatos do grupo político em exercício. Evidencia-se esta postura: (1) nas decisões para localização de *lixões*, as quais desconsideraram os planos urbanos precedentes, estabelecendo-os nas zonas destinadas ao crescimento da malha urbana

da cidade; (2) na instalação dessas plantas de resíduos sólidos nas proximidades imediatas de comunidades residenciais de grupos de baixa renda.

Mesmo após a validação das diretrizes contidas na PNRS, a secundarização da questão ambiental permaneceu como um axioma na gestão de resíduos na cidade citada. Em 2012 o fechamento do mais recente *lixão* foi seguido de conflitos com os catadores que trabalhavam neste ambiente. Os conflitos se deram em razão de os trabalhadores terem ficado sem alternativas para exercerem suas atividades, pois, a prefeitura não organizou as cooperativas e os balcões de triagem que permitiriam a integração dos catadores no sistema formal de resíduos.

Com o fechamento do mais recente *lixão*, pelo menos 224 pessoas foram destituídas do acesso aos materiais recicláveis coletados na cidade. Como o cadastro da prefeitura só permitiria a inclusão de um catador por residência, podemos entender que este número espelha a quantidade de famílias que trabalhavam no referido *lixão*, sendo, certamente, o número de trabalhadores naquele local superior ao acima citado.

Paralelo à atividade dos catadores do *lixão* que foi fechado, outro grupo trabalha com materiais recicláveis na cidade. Trata-se de um grupo de catadores reunidos em duas cooperativas e uma associação, formado por indivíduos que trabalham percorrendo a cidade com carros movidos a tração humana, recolhendo os materiais nas residências e casas comerciais na cidade. Exercem suas atividades através do sistema de cooperação e operam pelo modo coletivo de gestão, em ambientes urbanos comuns, com uso de equipamentos de proteção individual (EPIs), com acesso aos locais de triagem para separação dos materiais e encaminhá-los para as indústrias de reciclagem. São organizados coletivamente, agem em parceria com cidadãos e empresas que separam antecipadamente os materiais recicláveis. Os cooperados mapeiam os bairros e dividem os espaços de atuação de cada pequeno grupo – normalmente de dois em dois. Andam fardados e costumeiramente se mobilizam em redes de cooperação com entidades e outras instituições públicas e privadas.

Na articulação com instituições públicas como as universidades, os catadores puderam ter acesso às orientações sobre a constituição de associações e cooperativas. Os setores das universidades ligados a estudos da questão ambiental disponibilizaram seus projetos de pesquisa e extensão, bem como os seus profissionais, para promoverem a articulação social entre os catadores, com o fim de atribuírem perspectivas diferentes para as pessoas que trabalhavam em condições subumanas no antigo *lixão* da cidade.

As cooperativas e associação de catadores da cidade de Campina Grande foram constituídas por meio da contribuição das universidades: a CONTRAMARE iniciou sua atividade

em 2001, com a mediação da Universidade Estadual da Paraíba. Os depoimentos de catadores locais ilustram o papel exercido por estas instituições:

Sáímos do lixão com a ajuda das universidades. Com a UEPB estamos desde 2008. (José Vanderlei, da CATAMAIS)

Com o apoio da professora Mônica Maria, aprendemos como fazer nosso trabalho. (Dalvanir de Melo, da ARENSA)

A mediação das universidades contribui para atuação em rede com os movimentos de catadores nos demais lugares. Também atua na autoestima dessas pessoas, conferindo-lhes mais empoderamento nos ambientes de debates. A senhora Lucicleide, catadora representante da CONTRAMARE, aduz : “ a gente não é analfabeto, a gente participa de uma sala de aula [...] antes a gente era cego, mas agora a gente sabe do movimento” (Palestra em 05 de maio de 2012). Esta assertiva da senhora Lucicleide denota a força comunicacional gerada pela interação dos grupos de catadores com os profissionais das universidades.

A expressão “agora a gente sabe do movimento” indica como o acesso à educação e à informação estimulam o senso crítico dos catadores, desperta a discussão acerca da dimensão política do planejamento, lança luz sobre a questão ambiental, tomando-a como um mosaico de interesses conflitivos que requer articulação política dos catadores.

A ação desses atores externos pode vir a ser um ponto de inflexão para o planejamento municipal no setor de resíduos sólidos, na medida em que os capacita a reivindicar espaços para a participação social no planejamento e execução de políticas urbanas.

Este assessoramento qualificado da academia concede aos catadores organizados o acesso a ambientes onde a informação ambiental é divulgada. São encontros, seminários, palestras, aulas que facilitam o entendimento tanto da esfera técnica do processo de modernização na gestão dos resíduos quanto dos fatores políticos que exercem pressão sobre as decisões tomadas pelos gestores.

Os catadores cooperados de Campina Grande – PB participaram do I Seminário sobre Limpeza Urbana de Campina Grande – PB, em maio de 2012, seus representantes palestraram neste evento. Nas falas dos palestrantes evidencia-se um discurso que se alinha com a corrente ecologista e com a da sustentabilidade. Afirmam que os catadores *não são coitados* e sim *agentes ambientais*, guardiães do planeta Terra, por retirarem o lixo do meio ambiente natural. É claro que há funções implícitas na disseminação e absorção desses discursos, na medida em que

podem inclusive reforçar a eufemização das relações de subemprego e de exploração em que se inserem esses indivíduos.

Também observamos nas falas dos catadores que participam das cooperativas medidas pela academia a recorrência da ideia da exaustão dos recursos naturais e da necessidade da reciclagem como uma estratégia de contenção do caos ambiental. De modo crítico podemos também pensar que esses discursos contribuem para tirar do foco a centralidade do modelo de produção capitalista e suas estratégias de reprodução, na medida em que se deixa intocada a lógica produtivista e de consumo hegemônicas, colocando-se a saída nas ações de reciclagem, esta mesma recentemente transformada em uma atividade com considerável potencial de exploração econômica, na qual se reproduz a lógica do capital presente em outras atividades tornadas lucrativas para o capital (LAYRARGUES, 2002).

O discurso dos catadores organizados difere do discurso dos catadores trabalhadores do lixão. Estes últimos focam suas falas na *carência de emprego*, na *falta de oportunidades de acesso à educação* e ao *mercado formal de emprego*, em *como conseguirão sobreviver sem terem o acesso ao lixão*. Já para os catadores organizados, a catação não é somente uma estratégia de sobrevivência, mas também um posicionamento diante da sociedade na condição de *agente ambiental, aquele que limpa e ajuda o meio ambiente*. A diferenciação dos discursos se deve à incorporação do aprendizado acadêmico no cotidiano dos catadores cooperados, pela sua proximidade com o universo acadêmico, ilustrado pelos profissionais das universidades, os quais fazem circular esse novo léxico que vai reconfigurando as identidades deterioradas dos catadores, evidentemente com ganhos em termos de regulação, controle social e exercício de estratégias de biopolítica (FOUCAULT, 2008).

Estar instruído acerca dos procedimentos legais e administrativos como a confecção de projetos, ofícios, a participação em licitações e contratos, os editais ou mesmo dos procedimentos cabíveis em processos legais e de ação do Ministério Público são mensurados como um legado do assessoramento dos acadêmicos para o público de catadores organizados, de maneira que os movimentos voltados para a organização de catadores em cooperativas e associações possuem um potencial de empoderamento deste grupo para um envolvimento mais proativo no planejamento do setor de resíduos sólidos, seja mediante participação direta no processo ou nas reivindicações formais e qualificadas para a realização adequada do planejamento que tenha a centralidade na questão ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão do setor de resíduos sólidos passa, contemporaneamente, por um processo de modernização que alcança o seu planejamento e sua operação. A PNRS regulamenta as ações da gestão, instruindo sobre o planejamento que deve ser baseado numa hierarquização compreendida na redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos e disposição final dos rejeitos. Tendo como premissa o desenvolvimento sustentável, o planejamento não pode preterir as dimensões ambientais, sociais e culturais do processo, devendo agregar as melhores técnicas adaptadas ao ambiente local, permitindo o amplo controle social do processo e o envolvimento dos catadores de materiais recicláveis no planejamento e gestão formal dos resíduos.

No caso estudado, o de Campina Grande-PB, o planejamento e gestão de resíduos em geral e dos sólidos especificamente são caracterizados pela maneira secundarizada com que a questão ambiental é tratada. A preocupação com a poluição ambiental e a racionalização e democratização da distribuição social dos seus impactos não é central nas ações neste setor, sendo substituídas pelos interesses imediatos dos grupos políticos com mais poder na cidade.

As recentes ações de fechamento do *lixão* da cidade, em 2012, demonstraram como a questão ambiental e social é reiteradamente operada de forma secundária, pela não formalização de uma coleta seletiva na cidade e pela exclusão dos catadores da gestão formal de resíduos. Todavia, percebe-se um movimento de mudança neste cenário, inaugurado pela atuação das organizações sociais urbanas de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. A construção de cooperativas nesta cidade ocorre através do assessoramento de profissionais vinculados às universidades públicas do município. A aproximação dos catadores com a instrução acadêmica confere maior empoderamento desse grupo nos ambientes de negociação e decisão. A incorporação de conhecimento científico e a adesão a um discurso ecológico mobilizado e disseminado pela academia requalificam os cooperados, diferenciando-os daqueles que trabalhavam no *lixão* e agora não participam das cooperativas e associações. Estes últimos firmam seus argumentos na dificuldade de acesso ao mercado formal de emprego, enquanto os catadores associados vinculam seus discursos ao processo de degradação ambiental e na sua atuação enquanto agentes ambientais. A interação entre cooperativas e academia aviva a dimensão política do processo de planejamento do setor de resíduos. Instrui sobre os conflitos de interesses e os capacita a lidarem com os requisitos formais do processo, a operarem com as demandas da burocracia estatal. Ao mesmo tempo em que contribui para a vulgarização do

conhecimento técnico científico, tornando a linguagem técnica mais acessível a este grupo, fazendo com que os catadores organizados adquiram argumentos qualificados para o debate nos espaços de negociação, contribui de modo não explícito para a colocação em ação de estratégias de controle, regulação social e de biopolítica.

A ação combinada da academia com os catadores cooperados ao mesmo tempo em que funciona como dispositivo de controle biopolítico pode ser um ponto de inflexão neste setor, no sentido de conferir maior força de persuasão para participação dos catadores no planejamento e a exigência formal de que a preocupação com a questão ambiental e social seja trazida para o centro desta política. O indicativo para pesquisas futuras repousa nas potencialidades e limitações que este grupo enfrenta para consolidar-se enquanto ator com reconhecimento formal no planejamento e gestão do setor de resíduos sólidos.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Muito além da economia verde*. São Paulo: Editora Abril, 2012.
- ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*, 2010. ABRELPE, 2011. 186p.
- ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2009.
- ALIER. Juan Martinez. *Curso de economía ecológica*. Programa de la Naciones Unidas para el medio ambiente. Red de fomacion ambiental para América Latina y el Caribe. Colonia Lomas de Virreyes. Mexico. 1998.
- BECKER, Bertha K. A Geopolítica na Virada do Milênio: Logística e Desenvolvimento Sustentável. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; Correa, Roberto Lobato (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. p. 271-307, 2008.
- COSTA. Heloísa Soares de Moura. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, Editora C/Art, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FREY, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 21: 211-59.

- HANNIGAN, John. Discurso, relações de poder e ecologia política. Tradução: Annahid Burnett. In: HANNIGAN, John. *Sociologia Ambiental* (coleção Sociologia). Petrópolis – RJ. Editora Vozes, 2009, p. 85-97.
- IPEA. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnósticos dos resíduos urbanos, agrosilviopastoris e a questão dos catadores*. IPEA, 25 de abril de 2012.
- VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável. O desafio do século XX*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- LAYARGUES, Philippe. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. LOUREIRO, F.; LAYARGUES, P.; CASTRO, R. (Orgs.) *Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania*. São Paulo: Cortez, 2002, 179-220.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et al. (Orgs.). *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.
- HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to urban revolution*. Londres: Verso, 2012.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Planos de Gestão de Resíduos Sólidos: manual de orientação*. Brasília, 2012.
- MONTE-MÓR, R. L. 2006. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ & CROCCO (eds.) *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes* (pp. 61-85). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*. [online]. 2012, vol.26, n.74, pp. 51-64. ISSN 0103-4014.
- ROMEIRO, Ademir Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estudos Avançados*. [online]. 2012, vol.26, n.74 [citado 2013-08-23], pp. 65-92. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000100006>
- SOUSA, Marcelo Lopes de. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um conceito problema. *Revista Território*, ano 3, Nº 05, julho a dezembro de 1998.
- ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. 2008. Planejamento estratégico e Planos Diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. *Revista de administração Pública*. Curitiba. V. 12. Nº 03, jul/set. p. 717-737.