



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Geociências

SILVIA MARIA CAMPOLIM DE ALMEIDA

A COPRODUÇÃO EM TORNO DO PRAZO DE EXTINÇÃO DOS LIXÕES:
ESTUDO SOBRE UM PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DENTRO DA
POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

CAMPINAS

2023

SILVIA MARIA CAMPOLIM DE ALMEIDA

A COPRODUÇÃO EM TORNO DO PRAZO DE EXTINÇÃO DOS LIXÕES:
ESTUDO SOBRE UM PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DENTRO DA
POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE
EM POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

ORIENTADOR(A): PROF(A). DR(A). MARIA CONCEIÇÃO DA COSTA

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELA ALUNA SILVIA MARIA
CAMPOLIM DE ALMEIDA E ORIENTADA
PELA PROFA. DRA. MARIA CONCEIÇÃO
DA COSTA

CAMPINAS

2023

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Marta dos Santos - CRB 8/5892

C157c Campolim, Silvia, 1954-
A coprodução em torno do prazo de extinção dos lixões : estudo sobre um processo de tomada de decisão dentro da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) / Silvia Campolim. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Maria Conceição da Costa.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Resíduos sólidos - Política governamental. 2. Gestão integrada de resíduos sólidos. 3. Lixo - Eliminação. 4. Periferias urbanas. I. Costa, Maria Conceição da, 1956-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The coproduction of the deadline for the eradication of dumps : a study on a decision-making process within the National Solid Waste Policy (NSWP)

Palavras-chave em inglês:

Solid waste - Government policy
Integrated solid waste management
Refuse and refuse disposal
Urban peripheries

Área de concentração: Política Científica e Tecnológica

Titulação: Mestra em Política Científica e Tecnológica

Banca examinadora:

Maria Conceição da Costa [Orientador]

Sandro Donnini Mancini

Jean Carlos Hoschsprung Miguel

Data de defesa: 09-10-2023

Programa de Pós-Graduação: Política Científica e Tecnológica

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0009-0008-1870-140X>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2008051479902964>



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

AUTOR: Silvia Maria Campolim de Almeida

**“A COPRODUÇÃO EM TORNO DO PRAZO DE EXTINÇÃO DOS LIXÕES:
ESTUDO SOBRE UM PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DENTRO DA
POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)”**

**“THE COPRODUCTION OF THE DEADLINE FOR THE ERADICATION OF
DUMPS : A STUDY ON A DECISION-MAKING PROCESS WITHIN THE
NATIONAL SOLID WASTE POLICY (NSWP)”**

ORIENTADOR: PROFA. DRA. MARIA CONCEIÇÃO DA COSTA

Aprovada em: 09/10/2023

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Maria Conceição da Costa - Presidente

Prof. Dr. Jean Carlos Hochsprung Miguel

Prof. Dr. Sandro Donnini Mancini

A Ata de Defesa assinada pelos membros da Comissão Examinadora consta no processo de vida acadêmica do aluno.

Campinas, 09 de outubro de 2023.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho as minhas amigas e amigos: Alice Girdali, Antoune Nakkhle, Beth Antonelli, Carla Caruso, Frances Jones, Joana Stickel, Maria Amélia Campolim de Almeida, Matthew Shirts, Roberta Dabdab, Yuri Vasconcelos e Wania Forghieri e

A meus filhos Lucas e Maria de Almeida Shirts

E ao meu neto Otto de Almeida Shirts

AGRADECIMENTO

A realização dessa pesquisa é fruto de muita colaboração, e devo agradecer a seguir aos principais atores do coletivo que me permitiu chegar até aqui.

A professora de ESCT (Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia) do DPCT, Maria da Conceição Costa, minha orientadora, devo o começo, o meio e o fim desse trabalho, e a linha principal de conclusão. Suas sugestões de leitura e pesquisa das narrativas decoloniais iluminaram minha reflexão sobre a persistência dos lixões não só por aqui, mas mundo afora, como mostra esta pesquisa.

Agradeço aos professores do Labjor e do DPCT, que me despertaram o interesse de ir mais fundo no entendimento de uma política pública e forneceram as ferramentas. Entre eles, Amilton Moretto, de políticas públicas, Celso Bodstein, de Ciência e Cultura, Ana Paula Morales, de Jornalismo de Dados e a professora Cristina Campos, de História Social da Ciência e Tecnologia. Graças a orientação de Morales consegui extrair os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento para confecção da série histórica e do gráfico sobre os lixões, apresentado. Cristina Campos orientou meu primeiro trabalho sobre a questão do porquê os lixões não terem acabado apesar da determinação da política pública.

Agradeço especialmente o colega de Labjor Sandro Mancini, engenheiro de materiais e especialista em resíduos que compartilhou comigo seu conhecimento, não só para fazer o trabalho citado, mas trocar ideias a respeito do tema dos lixões e da reciclagem; e agradeço a Alice Giraldi, minha amiga e colega de Labjor, pelo interesse e comentários de incentivo. E agradeço, especialmente, a Neide Mayumi Osada, pesquisadora doutora do DPCT na época em que comecei esta pesquisa, pelas discussões sobre a teoria fundamentada e pelo toque sobre o foco na coprodução, como abordagem do processo social e político em torno da erradicação dos lixões, desde o título.

Por fim, agradeço os entrevistados, gestores públicos, políticos e ambientalistas que se dispuseram a informar detalhadamente e com vivo interesse essa pesquisa, os quais estão identificados pelo cargo ou função exercida por ocasião da entrevista.

RESUMO

A dissertação que segue trata do tema da erradicação dos lixões. Por que os prefeitos dos municípios brasileiros, em sua maioria, não conseguiram cumprir com essa meta da Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevista para 2014. A investigação se detém na arena da tomada de decisão sobre o prazo, definida pelo GTRESID, o GT criado pelo Congresso para redigir o texto final da lei. Os principais achados relatados nesta dissertação revelam a falta de interação entre os atores envolvidos na elaboração da lei, necessárias para viabilizar a meta estabelecida.

Palavras chaves: política; gestão integrada; resíduos sólidos; prazo; lixões; periferia

ABSTRACT

The dissertation that follows deal with the issue of eradicating dumps. Why the mayors of Brazilian municipalities, for the most part, failed to meet this goal of the National Solid Waste Policy, scheduled for 2014. The investigation focused on the analysis of the decision-making arena regarding the period for eradicating landfills, defined in a working group created by Congress to write the final text of the law. The main findings reported in this dissertation reveal the lack of interaction between the actors involved in the elaboration of the law, indispensable to make the established goal viable.

Keywords: policy; solid waste; integrated management; term; dumps; periphery

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABELTRE – Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ABETRE – Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes

ABIPET – Associação Brasileira da Indústria de PET

ABLP – Associação Brasileira Resíduos Sólidos e Limpeza Pública

ABR – Associação Brasileira da Reforma de Pneus

ABRE – Associação Brasileira de Embalagem

ANA – Agência Nacional de Águas

ASSEMAE -- Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CAUC – Cadastro de Adimplência e de Informações financeiras, contábeis e fiscais

CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FNLC – Fórum Nacional Lixo e Cidadania

IBAMA – Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis

MP – Ministério Público

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos

UNICEF – United Nation Internacional Children's Emergency [Fundo de Proteção à Infância das Nações Unidas]

Sumário

INTRODUÇÃO.....	11
Cap. 1. Sobre o tema da pesquisa e suas perguntas	17
1.1 Abordagem metodológica.....	21
1.1.1 Mundos sociais/arenas e a análise situacional de Clarke	23
1.2 Como foi feita a pesquisa	25
Cap. 2 A coprodução da agenda da PNRS	32
2.1 O protagonismo do Unicef na formação da arena em questão.....	35
2.2 Confronto de posições na comissão especial parlamentar	45
2.3 A construção compartilhada da agenda da política	48
Cap. 3 A coprodução do prazo na arena parlamentar	53
3.1 Posições e construções discursivas nas comissões especiais	55
3.2 As negociações no GTRESID sobre os lixões e a responsabilidade pós-consumo.....	62
3.3 Dificuldades da Implementação da política nos municípios.....	77
Considerações finais	82
I De volta às perguntas da pesquisa e seus achados	82
II. Por que os lixões não acabaram.....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91
APÊNDICE – A situação atual dos lixões	95

INTRODUÇÃO

O preto chamava-se Manjacaze. Não sei onde morava, se tinha mulher ou filhos, mas imagino que sim, que morasse numa palhota a duas ou três horas de caminho de Lourenço Marques (...)

Manjacaze era o criado do prédio Lobato. Trazia para baixo todo o lixo dos sete andares do prédio, em grandes bidons que tinham sido de gasolina. Deslocava-se até não sei onde. Não queríamos saber disso. Éramos brancos, queríamos lá saber o que faziam os pretos ao nosso lixo, desde que desaparecesse.

Manjacaze era querido dos inquilinos. Os meus pais davam-lhe sempre as sobras do pão do dia anterior, restos de comida, a roupa rasgada, velha, que tinha deixado de nos servir. De vez em quando, porque éramos católicos e bons – Páscoa, Natal, Entrudo – uma garrafa de vinho ou aguardente, uns fritos da minha mãe. Comida, bebida, objetos que eram dados com altruísmo ao preto bom, ao preto que vergava as costas e a cabeça numa vénia, quando nos via, e que era simplesmente bom, um bom preto.

Isabela Figueiredo¹, Caderno de memórias coloniais (Todavia, 2018)

A ideia dessa pesquisa sobre porque os lixões não acabaram no prazo previsto pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12305/2010) surgiu em 2014, durante o curso de especialização em jornalismo científico do Labjor (Unicamp). Um curso que é assistido por jornalistas e cientistas, misturados de propósito para que uns aprendam com o olhar dos outros. Tínhamos de fazer um trabalho em dupla e eu e o Sandro Mancini, que é engenheiro de materiais, especialista em resíduos sólidos urbanos, e professor da UNESP de Sorocaba, nos juntamos em torno de uma preocupação em comum que era essa questão: Porque os lixões não acabaram conforme a determinação da política, mas ao contrário continuavam a existir, país a fora, dando a parecer que o prazo não era para valer.

Nesse mesmo curso do Labjor aprendíamos sobre políticas públicas, como eram elaboradas e funcionavam. Ou não, o que parecia ser o caso da política que determinou o fim dos lixões. Como teria sido a elaboração dessa política, especialmente quanto a definição desses prazos para acabar com os lixões? Não era possível responder à pergunta no âmbito da especialização no Labjor, mas começar a investigação, nesse trabalho com o Sandro, instigou minha curiosidade para seguir em frente. Chamava minha atenção, desde então, o discurso que responsabilizava os prefeitos pela falta de cumprimento dessa meta da política, como se lia na imprensa. Por exemplo, em editorial do jornal *O Estado de São Paulo*, intitulado **Derrota do meio ambiente: A falta de empenho de todos os que têm uma parcela de responsabilidade na**

¹ Escritora portuguesa nascida em 1963, em Lourenço Marques, atual Maputo, capital de Moçambique

observância dos prazos fixados por essa lei, em especial dos prefeitos, vem de longe – ela foi sancionada em 2010 – e é um duro golpe na defesa do meio ambiente, da qual é peça fundamental. [p.3, 20/07/2015]

A Lei 12.305/2010 deu especial ênfase aos princípios da não geração, redução, reutilização e reciclagem dos RSUs. Estabeleceu normas para o manejo integrado e sustentável do lixo no país, baseadas no princípio da responsabilidade compartilhada de produtores, consumidores e gestores na separação e coleta para reciclagem dos resíduos sólidos urbanos. Para tanto, os governos dos estados deveriam apoiar os municípios, além de fazer seus próprios planos de gestão integrada de resíduos, incluindo os catadores na cadeia reversa da coleta seletiva e os comerciantes e empresários na recuperação dos resíduos por eles gerados. Mas, a crítica recaía sobre o fracasso das prefeituras, isolada da implementação das outras prioridades da hierarquia prevista pela nova Lei

Procurei o mestrado no DPCT com o objetivo de entender por que essas questões não foram resolvidas. E qual a relação do processo de elaboração da política pública com o resultado implementado, e não – uma vez que milhares de lixões continuavam existindo. Já cogitava neste início de pesquisa que a persistência dos lixões pudesse estar associada com esse lugar “invisível”, evocado pela escritora Isabela Figueiredo em suas memórias coloniais, citadas na abertura desse texto. “Um lugar onde os brancos não querem nem saber onde fica, e quando são obrigados a saber, em razão do ofício, nem descem do carro, para ver de perto”, como relatou a essa pesquisa a secretaria executiva do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, ao visitar vários desses sítios, levada por funcionários das prefeituras.

Para explorar a principal pergunta da pesquisa, porque os lixões não foram fechados no prazo previsto em lei, fui atrás de mais dados sobre a história dessa pauta de acabar com os lixões. E cheguei a meados da década de 1990, mais precisamente ao ano de 1994, quando uma população que vivia da coleta de material reciclável no lixão de Aguazinha, bairro da periferia de Olinda (PE), sofreu grave intoxicação depois de consumir produtos descartados ali pelos serviços de saúde. O caso repercutiu internacionalmente, e como havia crianças entre as vítimas, chamou a atenção do UNICEF, que atuava com a questão do trabalho infantil no norte e nordeste do Brasil nessa época. A organização da ONU contratou uma pesquisa para investigar

a catação nos lixões e identificou a presença de 43.230 menores de 14 anos trabalhando dentro deles, em quase todo os estados brasileiros².

O levantamento deu origem à campanha nacional *Criança no lixo Nunca Mais*, lançada em 1999 pelo UNICEF com o apoio de ONGs envolvidas com políticas urbanas, de meio ambiente e de gestão de resíduos. A campanha teve ampla divulgação na mídia e sensibilizou prefeitos e autoridades de saneamento de várias cidades brasileiras. Não demorou muito, porém, para que os responsáveis pela iniciativa percebessem que só seria possível tirar as crianças do lixo se acabassem com os lixões. Uma vez que lá estavam acompanhando os pais, que dependiam da atividade de coleta nesses sítios para sobreviver.³

A coprodução do prazo de erradicação dos lixões, objeto da presente pesquisa, emerge nesse contexto, alavancada pela campanha *Criança no Lixo Nunca Mais*. A percepção de que seria preciso acabar com os lixões para atingir o objetivo proposto levaria os responsáveis pela iniciativa a criarem um programa de metas para sua consecução – o Programa Nacional Lixo e Cidadania – e uma organização para sua discussão e encaminhamento -- o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), os quais foram lançados junto com a campanha, em 1999. Com a participação inicial de 19 entidades⁴ o FNLC colocou a questão da erradicação dos lixões no centro do debate sobre uma política de resíduos que incluísse os catadores na cadeia reversa da reciclagem (Dias&Mattos,2008)⁵. Entre os principais objetivos do Programa Nacional Lixo e Cidadania constavam a erradicação dos lixões e do trabalho infantil na coleta de recicláveis; a inserção das crianças em atividades socioeducativas e, dos catadores, em programas municipais de coleta seletiva; e a recuperação das áreas degradadas pela deposição inadequada dos resíduos. O FNLC chegou a ter 56 entidades no auge de sua atuação, entre elas representantes de associações profissionais da área de gestão de resíduos e de ONGs

² ver Abreu, MF. Do lixo à cidadania: Estratégias para a ação, Brasília, Caixa Econômica Federal, 2001 (obra realizada em parceria com a UNICEF e o Fórum Nacional Lixo e Cidadania) e Informe Analítico da Situação da Gestão Municipal de Resíduos Sólidos no Brasil – 2002: 1ª Avaliação Regional-set 2003 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Programa de Modernização do Setor de Saneamento [https://antigo.mdr.gov.br/stories/Arquivos_DOC]

³ Informação extraída de entrevista com uma das fundadoras da ONG Água e Vida, contratada pelo UNICEF para mapear os lixões e a população de crianças e adolescentes trabalhando neles – concedida em 12/03/2018

⁴ Participaram do lançamento do FNLC, organizações como Unicef, Água e Vida, Instituto Pólis, ABES, ASSEMAE, Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), associação de catadores e representantes do MMA, do IBAMA e do MPF, da Cáritas e Missão Criança

⁵ Sobre a origem da articulação do Fórum, ver Abreu, MF 2001. P. 35.

ambientalistas e de políticas urbanas, organizações religiosas que atuavam junto aos catadores de recicláveis, como as pastorais de rua, e membros do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério Público.

A articulação do Fórum Lixo e Cidadania contribuiu para a organização dos catadores em torno da sua participação na cadeia reversa da reciclagem e, também, influenciou o andamento do projeto de lei 203, de 1991. Originalmente voltado para a regulamentação do descarte de resíduos de saúde, o PL 203/91 foi alterado, ao longo de sua tramitação, nos anos 1990, por uma centena e meia de apensos, a maioria sobre resíduos urbanos, o que ampliara o seu escopo. Levaria mais dez anos para que o projeto em questão fosse discutido na Câmara Federal e transformado na lei 12.305, de 2010, conhecida a partir desta data como Política Nacional de Resíduos Sólidos ou PNRS. O Fórum Nacional Lixo e Cidadania participou desse processo de coprodução, de construção da agenda da política, antecipando algumas de suas diretrizes.

A nova política previa o prazo de dois anos para que todos os municípios brasileiros elaborassem planos de manejo integrado de seus resíduos urbanos, contemplando o levantamento do volume e especificidade dos materiais e a coleta, em separado, dos seus componentes orgânicos e secos, de modo que os primeiros pudessem ser usados em processos de compostagem ou geração de energia, e os últimos, reutilizados ou reciclados pela indústria. A lei estabelecia, ainda, o prazo de quatro anos para que os municípios erradicassem os lixões e providenciassem a destinação adequada dos rejeitos, como passou a denominar os materiais que a cadeia reversa não conseguisse utilizar.

A presente investigação sobre a coprodução do prazo de extinção dos lixões se baseia na perspectiva teórica e conceitual dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT)⁶, que considera a produção do conhecimento -- os modos pelos quais conhecemos e representamos o mundo (natureza e sociedade) -- indissociável das maneiras pelas quais escolhemos viver nesse mesmo mundo; sendo o conhecimento e suas representações materiais ou simbólicas um produto comum dessas escolhas. De acordo com tal abordagem *o estudo das ordens natural e social, como produção comum*, também não pode ser separado da ideia de

⁶ Tal perspectiva teórica e conceitual é aplicada aos ESCT por pensadores contemporâneos como Anderson (1983), Jasanoff (2004), Jasanoff e Kim (2015) e Hilgartner (2015).

imaginário sociotécnico, o qual consubstancia a forma de vida social e política imaginada coletivamente a partir dessa coprodução (Jasanoff e Kim, 2015).

O mundo social do FNLC consubstancia a forma de vida social e política imaginada entre os atores articulados em torno da questão da erradicação dos lixões, na coprodução da agenda da política nacional de resíduos, como se verá no capítulo 2. A formulação da política nacional de resíduos sólidos na arena parlamentar, que negocia os interesses em conflito sobre a logística reversa e define o prazo de 4 anos para a erradicação dos lixões, consubstancia o imaginário sociotécnico e político dos atores presentes nessa arena. Os resultados dessa coprodução são abordados no capítulo 3. O primeiro capítulo apresenta o tema da pesquisa e suas perguntas e a abordagem metodológica.

Os lixões são um problema ambiental disseminado entre os países menos desenvolvidos. Segundo os dados do Banco Mundial, de 2,01 bilhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos gerados por ano, no mundo, 33% acabam na natureza e 31% são despejados em lixões a céu aberto. O total representa mais da metade da produção global anual de RSUs (64%). Países do Oriente Médio e Norte da África, África Subsaariana e Sul da Ásia destinam mais da metade de seus resíduos no ambiente, em lixões. Os países de renda média alta dispõem a maior porcentagem de seus resíduos em aterros sanitários (54%). Essa taxa diminui em países de alta renda para 39%, porque 36% dos resíduos são desviados para reciclagem e compostagem ou incinerados (22%). A incineração é usada principalmente em países de renda alta e com restrição de terras, como são os europeus.⁷

O Brasil poderia estar entres esses países com maior porcentagem de resíduos em aterros sanitários e/ou desviados pela cadeia reversa da recuperação e reciclagem. Mas as dificuldades de articulação entre os atores envolvidos com a coprodução em análise, para prever os instrumentos de financiamento da erradicação dos lixões; a falta de apoio dos governos estaduais para a implementação dos consórcios de aterros dentro dos prazos da política e a fragilidade da logística reversa acordada, durante as negociações, comprometeram o desfecho positivo. Nas considerações finais desse trabalho, recapitulamos essas dificuldades e buscamos

⁷ “Kaza, Silpa; Yao, Lisa C.; Bhada-Tata, Perinaz; Van Woerden, Frank. 2018. What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development;. © Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/30317> License: [CC BY 3.0 IGO.](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/)”

explicar por que esses atores envolvidos na coprodução da política de resíduos não as perceberam e tentaram resolvê-las. As teorias contemporâneas sobre o colonialismo e seus efeitos deletérios sobre o modo de habitar a terra, baseados no racismo, na desigualdade e na destruição ambiental, apontam hipóteses que merecem ser estudados por aqui, em futuras pesquisas.

Cap. 1. Sobre o tema da pesquisa e suas perguntas

O prazo de quatro anos para a erradicação dos lixões, estabelecido em 2010 pela PNRS⁸, foi escolhido como tema de pesquisa dentro da concepção dos ESCTs de estudo de caso. O processo de tomada de decisão em torno do prazo é o caso aqui estudado, da perspectiva de sua coprodução, de acordo com Jasanoff (2004). Tal perspectiva investiga a produção de uma política, um conhecimento científico ou um artefato tecnológico a partir dos modos pelos quais conhecemos e representamos o mundo (natureza e sociedade), os quais são indissociáveis das maneiras pelas quais escolhemos viver nele. O idioma da coprodução aborda explicitamente a dupla via dessa dinâmica: o modo como nos organizamos e governamos e sua influência sobre o que fazemos com a natureza, a sociedade e o mundo “real” e vice-versa. O conhecimento e representações materiais gerados seriam o produto comum (coletivo) dessas escolhas (JASANOFF, 2004:2-3).

A investigação teve como objetivo contribuir para o conhecimento do público e interessados na implementação da PNRS sobre como o prazo em questão foi definido, e qual a sua relação com a dificuldade para cumprir a meta estabelecida. Encerrar um lixão é complexo por razões econômicas, políticas e sociais. Depende de verbas que as prefeituras geralmente têm de menos, de vontade política para eleger como prioridade a questão e da disposição do gestor para enfrentar o problema social que todo lixão representa, como meio de vida de populações sem acesso aos direitos mais básicos da cidadania. O caso do lixão de Brasília, o maior do país, fechado só em 2018, quatro anos depois do prazo previsto na PNRS, é exemplar de tal complexidade.

A vontade política do governo do Distrito Federal de enfrentar a questão, por exemplo, só se concretizou em 2015. No levantamento preliminar para planejamento da ação, iniciado no mesmo ano, verificou-se que a operação ia muito além da competência do órgão de limpeza pública, como disse o coordenador do processo de encerramento do lixão em entrevista a esta pesquisadora: “Quando fomos verificar o que tinha no nosso lixão encontramos não só

⁸ Lei 12.305/2010 -- artigo 54: A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei. [Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. § 1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental.]

famílias de catadores e crianças mas, também, prostituição, tráfico de drogas, drogadição, comidas de supermercados vencidas sendo ali comercializadas, desova de carros roubados e indivíduos fugidos do crime”⁹. Para lidar com a complexidade da situação foi preciso que o governo do DF decretasse ação emergencial e convocasse a participação na operação de 17 órgãos da administração, entre eles, a Secretaria da Criança, do Desenvolvimento Social, da Segurança Pública, do Meio Ambiente, de Obras e Serviços Públicos, de Planejamento e Casa Civil, informou o gestor. “O plano de intervenção exigiu 42 ações contemplando, entre outras questões, a resolução do problema criminal com delitos e contravenções, a interrupção da comercialização local de comida vencida, a organização de nova logística de coleta com a inclusão dos catadores na cadeia reversa e o encaminhamento das crianças para atividades escolares e educativas, além da construção do aterro sanitário para destinação final dos resíduos¹⁰.

O lixão de Brasília era excepcionalmente grande, é verdade. Espalhado por uma área de 200 hectares, dava lugar a 44 milhões de toneladas de resíduos sólidos, um monturo que chegava a 50 metros de altura quando foi encerrado. Mas fechar lixões menores não é menos complexo, como se verá nessa pesquisa. A literatura acadêmica sobre a implementação da PNRS não contempla esse aspecto, da complexidade do encerramento dos lixões, quando aborda o insucesso das prefeituras em cumprir o prazo previsto na lei 12.305/2010. Este é referido, em geral, como problema a lamentar, pelo obstáculo que interpõe no caminho da implementação de um aspecto estratégico da PNRS (ALFAIA et al, 2017; TEODÓSIO et al, 2016).

No final da década de 1990, quando essa discussão sobre a erradicação dos lixões entra na pauta dos movimentos sociais, eles eram utilizados como destinação final da coleta domiciliar em 3502 (63,6%) dos 5507 municípios brasileiros, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2000, do IBGE¹¹. No ano de 2010, quando a lei 12.305 foi aprovada, existiam 2.826 lixões¹². Em 2014, quando terminou o prazo previsto em lei para

⁹ O coordenador ouvido aparece como Gest1 no quadro informativo sobre os entrevistados nessa pesquisa, no final deste capítulo.

¹⁰ O lixão de Brasília, conhecido como lixão do Jóquei ou lixão da Estrutural, nome da via em que se localizava, tinha 2 mil catadores que dependiam dos recicláveis como fonte de renda em 2018

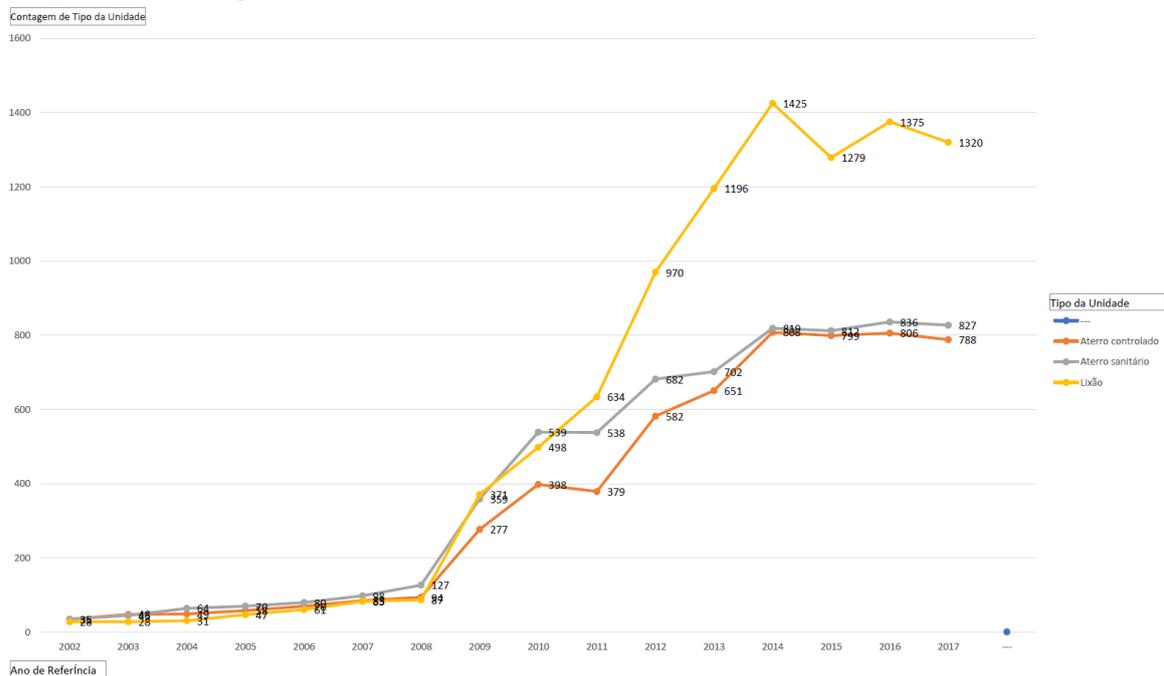
¹¹ <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45.pdf>

¹² Dados da PNSB de 2008-2010 do IBGE

substituição desses depósitos por instalações adequadas de destinação dos resíduos urbanos, 1425 lixões estavam em funcionamento no país, conforme registros do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)¹³.

O número de lixões registrado pelo SNIS é um dado parcial, mas representativo. O levantamento de 2014, por exemplo, corresponde a um universo de 3.765 municípios, equivalente a 67,6% do total das cidades brasileiras, que concentram 86,1% da população urbana. A série histórica das unidades de destinação de resíduos urbanos apresentada a seguir (tabela I e gráfico I), incluindo aterros sanitários e controlados¹⁴, e lixões, foi extraída desse banco de dados. A coleta dos dados com o preenchimento de questionário específico depende da colaboração voluntária dos municípios, que era restrita no começo da série. Em 2002, por exemplo, apenas 121 municípios forneceram as informações. A estatística seguiu assim reduzida até 2010, quando a participação dos municípios começa a crescer e a curva do gráfico de unidades de processamento sobe, com destaque para o número de lixões nessa curva.

GRÁFICO I - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE UNIDADES DE PROCESSAMENTO 2002-2017



[Produção própria a partir de dados da série histórica do SNIS-Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento]

¹³ Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos (SNIS) – 2014.– Brasília: MCIDADES.SNSA, 2016. Mais da metade dos lixões estão localizados nas cidades pequenas, de 15 a 30 mil habitantes

¹⁴ Vale lembrar que aterro controlado não é uma solução adequada para a destinação dos resíduos urbanos, uma vez que são estruturas precárias que acabam virando lixões com o tempo.

TABELA I - UNIDADES DE PROCESSAMENTO (UP) POR REGIÕES 2002-2017/ SNIS

REGIÕES/ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CENTRO OESTE/UPs	9	9	14	19	22	24	29	99	132	126	223	265	294	270	299	308
Aterro controlado	3	3	3	9	10	9	13	27	32	21	41	43	46	40	49	48
Aterro sanitário	3	2	6	5	5	7	7	23	31	22	30	34	39	41	41	46
Lixão	3	4	5	5	7	8	9	49	69	83	152	188	209	189	209	214
NORTE/UPs	4	11	14	19	17	27	28	74	75	142	162	233	266	259	232	233
Aterro controlado	1	4	3	7	4	7	8	11	11	15	22	29	43	34	34	32
Aterro sanitário		1	1	2	2	3	4	20		10	10	20		20	13	
Aterro sanitário		3	2	2	2	2	1	3	13	2	1	6	22	8	6	21
Lixão	3	3	8	8	9	15	15	39	51	115	129	178	201	197	179	180
NORDESTE/UPs	25	36	42	48	65	84	88	280	363	395	627	772	944	851	889	835
Aterro controlado	7	17	14	11	16	20	15	29	34	22	37	44	66	72	63	65
Aterro sanitário			1	1	1	2	2	2		3	4	5		6	6	
Aterro sanitário	6	9	13	12	13	15	26	32	48	42	60	59	86	75	63	63
Lixão	12	10	14	24	35	47	45	217	281	328	526	664	792	698	757	707
SUL/UPs	20	15	22	32	45	43	53	215	294	292	332	334	416	408	443	438
Aterro controlado	6	2	8	11	13	10	13	58	79	60	66	80	111	105	103	103
Aterro sanitário	6	5	10	12	20	22	29	91		131	148	131		155	167	
Aterro sanitário	3	2	2	4	5	4	7	35	180	64	71	76	242	93	105	264
Lixão	5	6	2	5	7	7	4	31	35	37	47	47	63	55	68	71
SUDESTE/Todas	40	50	52	57	62	88	110	339	569	594	886	941	1127	1097	1148	1117
Aterro controlado	18	22	21	20	27	39	45	152	242	261	416	455	541	548	557	540
Aterro sanitário	11	14	20	21	21	27	35	116		206	278	283		311	318	
Aterro sanitário	6	9	9	11	11	16	16	37	267	58	79	88	430	103	116	433
Lixão	5	5	2	5	3	6	14	34	60	69	113	115	156	135	157	144
Total Geral	98	121	144	175	211	266	308	1007	1435	1551	2234	2549	3052	2890	3017	2935

Fonte: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos- <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/residuosSolidos/index>

O tema do manejo inadequado dos resíduos sólidos urbanos, em si mesmo, ocupou por muito tempo uma posição secundária no debate político e social sobre saneamento, no país, comparativamente às iniciativas de políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. E ainda ocupa, como se verá nessa pesquisa, apesar da existência do marco regulatório aprovado em 2010, que previu princípios e regras e prazos e metas para a gestão integrada e sustentável dos RSUs, baseado na responsabilidade compartilhada de produtores, distribuidores, importadores, consumidores e gestores.

Políticas públicas dependem de lei e de regulamentação para serem implementadas. Mas, tais dispositivos não são suficientes para assegurar a consecução de seus objetivos. Para que políticas tenham consequência prática e o processo de implementação aconteça é preciso a interação de agentes, públicos e privados, humanos e não humanos e *uma teia de decisões em um curso de ações no tempo, mais do que uma decisão isolada*, como definem Ham e Hill (1993).

A inserção dos agentes no curso das ações em torno da coprodução do prazo de extinção dos lixões, sua participação e influência nas negociações para definição da meta da política, é o foco da presente investigação. A arena a ser analisada é o processo de tomada de decisão. Para compreendê-lo e responder às perguntas da pesquisa foi necessário resgatar o curso social e político dessa coprodução no tempo, desde a formação da agenda da política, sua formulação e implementação.

A pesquisa teve como objetivos responder as seguintes perguntas:

- 1) Como o prazo foi definido?
- 2) Que discussões envolveram?
- 3) Que atores participaram e quais os argumentos favoráveis e contrários ao prazo em questão?
- 4) Havia interesse em cumprir o prazo por parte dos envolvidos nessa discussão?

1.1 Abordagem metodológica

A investigação da coprodução em torno do prazo de extinção dos lixões foi baseada na abordagem dos mundos sociais/arenas de Strauss (1978, 1982, 1990), delimitados pela cartografia da análise situacional de Clarke (2003). As metodologias derivam da pesquisa qualitativa fundamentada nos dados, mais conhecida como *grounded theory*, elaborada por Glaser e Strauss (1967) com base nos conceitos do interacionismo simbólico da Escola de Chicago.

Os pesquisadores da Escola de Sociologia de Chicago compartilhavam, além da origem acadêmica a mesma prática de investigação. A interação dos indivíduos nos grupos era o foco de suas pesquisas; os significados que produziam, seu principal objeto de análise. A filosofia pragmatista de John Dewey (1927[1946]) e George H. Mead (1938) era sua principal influência teórica. Nas palavras de Strauss (1991:4-5): (...) *there is a specific version of a theory of action and interaction derived from Dewey and Mead that underlies virtually all of Chicago interactionists writing*¹⁵.

¹⁵ Há uma versão específica de uma teoria de ação e interação derivada de Dewey e Mead subjacente a praticamente todos os escritos interacionistas de Chicago.

O termo interacionismo simbólico¹⁶ designava, resumidamente, a perspectiva teórica de interpretação do discurso compartilhado por indivíduos em interação nos grupos sociais. Durante os anos 1940-50 os seguidores dessa tradição fizeram de alguns bairros de Chicago seu laboratório sociológico, conduzindo estudos segmentados de coletivos que consideravam como *social wholes*¹⁷. Analisaram, assim, gangues de bairro, migrantes do campo, um enclave racial, entre outros. Os discursos que tais grupos produziam e compartilhavam eram mapeados, dando origem aos chamados inventários territoriais, por meio dos quais as coletividades eram representadas a partir de sua localização ou situação em relação às demais e ao ambiente interacional mais amplo.

Foi esta originalidade dos trabalhos iniciais de Chicago que firmaram a tradição do interacionismo simbólico, distinguindo-o de abordagens tais como, por exemplo, a antropológica, uma vez que *seus pesquisadores não integravam, necessariamente, os dados coletados em termos de uma cultura comum, mas em termos do território ou espaço geográfico ocupado pelos grupos estudados* (CLARKE&STAR, 2007 :114). Em resumo, o problema que preocupava esses sociólogos era a ecologia humana, a interação entre os grupos humanos e o ambiente ao redor, em um dado meio geográfico, e suas influências mútuas.

Nas décadas seguintes, os intérpretes do interacionismo simbólico levaram a abordagem para os estudos do universo do trabalho, das ocupações profissionais e para a pesquisa de grupos não só locais, mas também nacionais e internacionais, preconizando a pesquisa multissituada, praticada posteriormente nos ESCTs. Nessa mudança de foco, seus inventários foram perdendo fronteiras geográficas para se tornar um campo poroso, delimitado pelas ações dos atores, o que contribuiu para o desenvolvimento da teoria dos mundos sociais e arenas de negociação utilizada nesta pesquisa.

¹⁶ O termo foi criado pelo filósofo Herbert Blumer, em 1937, ao suceder Mead na direção do Departamento de Sociologia (Blumer 1969).

¹⁷ Robert Park (1864-1944) foi um dos precursores dessa linha de investigação. Como era jornalista, além de sociólogo, pautou seus estudos pela pesquisa empírica, focalizando os processos de interação entre indivíduos e comunidades no meio urbano em relações raciais, de migração-assimilação e movimentos sociais. Park também orientou ou ajudou a divulgar grande parte dos estudos que vieram a se tornar a base da sociologia urbana de Chicago. Entre eles, os estudos de vizinhança de McKenzie (1923); sobre o gueto e urbanismo, de Wirth (1928-38); de gangues e seus territórios, de Trasher (1927), das favelas da Costa Dourada (*Gold Coast*), de Zorbaugh (1929) e sobre os clubes de dança (*taxi dance hall*) de Cressey (1932).

1.1.1 Mundos sociais/arenas e a análise situacional de Clarke

O conceito de mundos sociais já era usado, esporadicamente, pelos sociólogos da Escola de Chicago desde os anos 1930, mas foi o pesquisador Tomatsu Shibutani quem primeiro sugeriu uma definição (Shibutani 1955, 1962). Ao considerar os estudos de comunidades como estudos de mundos sociais, Shibutani os caracterizou como um universo de resposta mútua organizada em uma arena, cujas fronteiras são dadas pelos limites de comunicação efetiva e não por um território ou filiação formal (STRAUSS, [1978] 1991: 233).

Ao fazer a releitura da teoria de mundos sociais, Strauss contempla a ideia de Shibutani, dos limites de comunicação efetiva, bem como a concepção de universo de discurso proposta por Mead (1934) para acompanhar os grupos em movimento, ora sendo criados, ora se desintegrando para formar novos (STRAUSS, [1978] 1991: 234). E acrescenta sua perspectiva, de olhar além do universo de discurso:

Embora a ideia de mundos sociais possa se referir principalmente aos universos de discurso, devemos ter cuidado para não nos limitar a olhar meramente para as formas de comunicação, simbolização e discurso, mas também examinar matérias palpáveis como atividades, filiação, localização, tecnologias e organizações típicas dos mundos sociais particulares". (Strauss [1978] 1991: 235).

Na teoria que ele desenvolve, a partir dessa perspectiva, mundos sociais são formados por grupos que compartilham interesses e compromissos, compostos por uma diversidade de atores, representantes de coletivos, tais como associações, conselho de cidadãos, poder legislativo, órgãos estatais, entre outros grupos articulados em razão de objetivos compartilhados (STRAUSS 1978). Assim definidos, os mundos sociais de Strauss são considerados os tijolos fundamentais (*building blocks*) da ação coletiva. Ou como acrescenta Clarke (1991:131 apud Shibutani,1955:566), *constituem a unidade de análise interativa, na qual o universo de discurso não é mais delimitado pelo território geográfico ou filiação formal, mas, pelos limites efetivos da comunicação nas arenas de negociação e compromisso*. Dessa perspectiva teórica, as arenas representam o âmbito da ação e interação entre mundos sociais, compostos de uma variedade de entidades coletivas.

Ao longo da década de 1980, a pesquisa baseada nessa interpretação do interacionismo simbólico analisa, especialmente, os mundos sociais/arenas formadas no âmbito das ciências da vida. Como exemplos dessa época se destacam os estudos das arenas da ciência

reprodutiva de Clarke (1987); das arenas políticas da AIDs, de Strauss (1991); e as arenas da pesquisa genética sobre as origens do câncer de Fujimura (1995).

O envolvimento cada vez maior dos interacionistas com os estudos sociais da ciência e tecnologia (ESCTs), nos anos seguintes, amplia a investigação dos mundos sociais/arenas, ainda, para a natureza das ferramentas de pesquisa (SUCHMAN, 1987) e a influência dos componentes não humanos e sua interação com os humanos nesses mundos (LATOURE, 1987). A análise das infraestruturas virtuais, *offline* e técnicas – os chamados sistemas sociotécnicos – são considerados nesse novo enfoque como aspectos profundamente enraizados nos mundos sociais (CLARKE&STAR, 2007:115).

A teoria da análise situacional de Clarke emerge dessa experiência de investigação dos mundos sociais/arenas de Strauss, com quem ela trabalhou mais de 20 anos – como aluna e, posteriormente, colaboradora. Nas suas palavras, a abordagem metodológica se propõe “resgatar e regenerar” o mapeamento da teoria fundamentada a partir da virada pós-moderna, dos anos 1990, para dar conta da complexidade da vida social e suas manifestações na pós-modernidade. Como explicita: *se o modernismo enfatizava a universalidade, generalização, simplificação, permanência, estabilidade, racionalidade, homogeneidade (...) o pós-modernismo focaliza as localidades, parcialidades, instabilidade, irregularidades, contradições, heterogeneidade e a fragmentação* (Clarke 2003: 555). Clarke supõe, a propósito, que a teoria dos mundos sociais/arenas de Strauss chega a antecipar essa pós-modernização do social, ao reconhecer a natureza fluída e instável do mundo empírico, em construção permanente (CLARKE, 2003: 556).

Para investigar essa fluidez e instabilidade Clarke atualiza a teoria fundamentada com a inovação da análise situacional. A metodologia permite aos pesquisadores desenhar estudos contemplando discurso e agência, ação e estrutura, imagem, texto e contexto, história e presente, com vistas a analisar situações complexas de investigação (CLARKE, 2003:554). *Com tal amplitude, a análise situacional pode ser útil para pesquisadores de formação heterogênea em busca de ampla gama de projetos* (bid:554).

1.2 Como foi feita a pesquisa

A análise situacional considera a situação de investigação como unidade de análise. Pressupõe que as condições constitutivas da situação devem ser pesquisadas e especificadas durante a análise da própria situação. E prevê que qualquer situação é uma questão empírica, a qual deve ser explorada e analisada a partir da confecção desses três tipos de mapas: situacionais, dos mundos sociais/arenas e posicionais.

Os **mapas situacionais** identificam os atores principais, humanos e não-humanos, que participam na situação de investigação e as interações a serem analisadas entre eles;

Os **mapas dos mundos sociais/arenas** relacionam os atores coletivos, os elementos chave não-humanos e as arenas de compromisso e discurso em que se engajam no andamento das negociações;

Os **mapas posicionais** mostram as principais posições tomadas, ou não, quanto aos dados vis-à-vis os eixos particulares de diferença, preocupação e controvérsia em torno das questões em discurso na situação de inquérito¹⁸.(Clarke, 2003:554)

Os mapas analíticos propostos por Clarke viabilizam a compreensão do processo social, suas interações, contradições e conflitos, e foi com base neles que a presente pesquisa apurou os dados para responder às perguntas de interesse mencionadas no início deste capítulo. A metodologia cartográfica de Clarke foi utilizada para identificar os mundos sociais/arenas na fase de formação da agenda e durante a formulação da política de resíduos sólidos urbanos, em que se deu a tomada de decisão sobre o prazo de erradicação dos lixões; o processo de sua coprodução chegou a um termo.

Como esses mundos sociais foram criados, com quais grupos/entidades; que atores individuais organizados se fizeram presentes; e que ações, interações e construções discursivas os atores individuais e coletivos, humanos e não humanos, produziram na situação. O mapeamento recupera essas informações e as construções discursivas que chegaram à arena de negociação; além de considerar a participação de elementos simbólicos, como a invisibilidade

¹⁸ Ver tb Clarke, A. 2005: *Situational Analysis: Grounded theory after the postmodern turn*. Sage Publications Inc.

dos lixões, localizados sem exceção nas periferias das cidades, e os atores em silêncio – caso da associação dos prefeitos, ausente na arena que definiu o prazo de quatro anos para a erradicação dos lixões.

O rastreamento das ações e discursos dos atores humanos, individuais e coletivos, e dos elementos não humanos presentes nos mundos sociais e arenas da coprodução do prazo para erradicação dos lixões foi baseado em dados primários [entrevistas] e dados secundários [pesquisa de documentos]. O período estudado, entre 1998 e 2014, foi definido a partir desses dados e corresponde ao intervalo de tempo entre o lançamento do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em 1998 e o ano estabelecido na PNRS, de 2014, como o prazo final para o encerramento dos lixões e a destinação adequada dos resíduos urbanos em aterros sanitários.

1.2.1 A configuração dos mundos sociais com base nos dados secundários

Para recuperar a configuração dos mundos sociais/arenas de negociação durante a fase de formação da agenda, e identificar os atores em interação e as construções discursivas, a principal fonte de pesquisa foi o centro de documentação do Instituto Pólis, de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais¹⁹. A instituição teve papel destacado na articulação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, como a responsável por incluir a questão da erradicação dos lixões na agenda de uma política para os resíduos.

Foram consultadas no centro de documentação as atas das reuniões do Fórum Nacional Lixo e Cidadania com representantes das entidades que participaram desse mundo social²⁰. Mais de 50 entidades chegaram a integrar o Fórum Nacional, enquanto dezenas de outras participaram dos Fóruns Estaduais e Municipais criados a partir dele para disseminar pelo país a discussão sobre a erradicação dos lixões²¹. Entre as entidades representadas neste mundo social, desde a sua criação, se destacam a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), de profissionais especializados em gestão de resíduos e saneamento, o Instituto Pólis, mencionado e a ONG Água e Vida, de estudos de saneamento, além da

¹⁹ [Organização não governamental](#) brasileira fundada em [1987](#) para pesquisar e produzir conhecimento sobre [cidade](#) e [cidadania](#)

²⁰ O Fórum Nacional Lixo e Cidadania se reunia sob a coordenação de representantes da Unicef, dos Ministérios do Meio Ambiente e de Cidades, do Ministério Público Federal, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Caixa Econômica Federal, além dos representantes das ONGs Água e Vida e Instituto Pólis.

²¹ Abreu, MF. Do lixo à cidadania: Estratégias para a ação, Brasília, Caixa Econômica Federal, 2001 (obra realizada em parceria com a UNICEF e o Fórum Nacional Lixo e Cidadania,

cooperativa dos catadores ASMARE, de Minas Gerais e articuladores do Movimento Nacional de Catadores de Materiais para Reciclagem (MNCR), que viria a ser criado no ano de 2001. A ONG Água e Vida, inicialmente contratada pelo Unicef para levantar qual a população de crianças trabalhando nos lixões, foi responsável pela secretaria executiva do FNLC durante a sua duração.

Os documentos pesquisados nesta fonte principal permitiram identificar os atores na situação de análise, representada pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania, suas ações, interações e construções discursivas na fase de formação da agenda, como se segue.

QUADRO I – ARENA DE FORMAÇÃO DA AGENDA da PNRS [1998 – 2005] MUNDO SOCIAL DO FNLC

ONGs que lideraram a arena da formação da agenda	UNICEF, Instituto Pólis, Água e Vida, ASMARE, MNCR CEMPRE, ABES, SEMAE, Pastorais, Caritas, Missão Criança, entre outras entidades
Gestores governamentais	Representantes do MMA e do MP, Caixa Econômica Federal, Funasa, Ministério das Cidades, Sedu (PR)
Parlamentares da Câmara Federal	Membros da Comissão Especial de discussão do PL 203/91, criada em 2001 para definir a futura política
Construções discursivas dos atores identificados na situação	Campanha <i>Criança no lixo Nunca Mais</i> , OIT e Bolsa-Escola (PETI), Erradicação dos lixões, Política Nacional de Resíduos Sólidos com inclusão dos catadores na coleta e reciclagem, avaliação e crítica ao relatório Emerson Kapaz
Interação entre os atores ao longo da situação	Os atores engajados na campanha <i>Criança no lixo nunca mais</i> articulam uma rede nacional de discussão sobre como acabar com os Lixões, que leva a aprovação de um Programa: Lixo e Cidadania e de um fórum de discussão: o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC). De 1998 até 2005, a interação dos atores FNLC, gestores do MMA e ONGs dá origem a agenda da futura política nacional de resíduos sólidos urbanos
Elementos não humanos/actantes	Relatório Emerson Kapaz da Comissão Especial criada para discutir o PL 203/91 na Câmara Federal, em 2001 Relatório do seminário Conama de 2004 sobre resoluções e contribuições para uma política nacional de resíduos/ Projeto do MMA-2004 para uma política nacional de resíduos, elaborado em nome do governo federal/ Proposta de anteprojeto (2005) do grupo de trabalho do GAU - - Programa de Gestão Ambiental Urbana, da Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA
Negociações/eixo principal	Relatório Emerson Kapaz, da Comissão Especial do PL 203/91, de 2002
Principais divergências	Relatório Kapaz não reflete a discussão entre os atores no FNLC/ Exime as empresas da responsabilidade com a logística reversa/Abre o setor para a privatização ao considerar as prefeituras usuárias dos serviços de gestão/Mantém a incineração e a importação de pneus usados

Para recuperar a configuração dos mundos sociais/arenas de negociação da política de resíduos, propriamente, na fase de sua formulação, a principal fonte de dados secundários foi o sítio eletrônico da Câmara Federal. Foram pesquisados na base de dados deste sítio a tramitação do variado rol de emendas apensados ao PL203/91, o qual tratava originalmente dos resíduos de saúde e acabou ampliado para incluir os resíduos urbanos em geral. Foram obtidos no sítio, também, os registros das audiências públicas promovidas durante a tramitação do PL 203/91; os relatórios das comissões especiais encarregadas da formulação da versão do projeto de lei ampliado; os pareceres das assessorias técnicas da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMDAS) a respeito; e os relatórios sobre o Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos (GTRESID), criado em 2008, para negociar o texto final da PNRS com os vários atores coletivos, particularmente a indústria e as empresas do setor de resíduos sólidos. O quadro II a seguir detalha a composição desse mundo social e arena de negociação.

QUADRO II – ARENA DA TRAMITAÇÃO da PNRS [Lei 12305/2010] [2005-2010]

Mundo Social/	Organizações empresariais: CNI/ Cempre/ ABRELPE/ ABPL/SELURB Associações de municípios CNM, ABM, FNM Associações de profissionais de gestão de resíduos e engenharia sanitária Movimentos sociais: MNCR / Fórum Lixo&Cidadania Comissões parlamentares de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e comissões especiais parlamentares de avaliação do PL 203/91/GTRESID
Atores chave/ organizados, do governo, empresariais e sociais	Ministro do MMA, gestores das secretarias ministeriais, especialistas em gestão de resíduos, representantes dos movimentos sociais, Deputados do GTRESID
Elementos discursivos na situação	Versões dos relatórios das comissões especiais de projetos substitutivos/ Proposta do governo (2007), Relatório do GTRESID (2008)
Grupos em conflito na situação de negociação	Importadores de pneus usados, pilhas e baterias contrários ao fim da importação/ segmentos da indústria contrários à logística reversa/ empresas de gestão de resíduos interessadas na alternativa da incineração <i>versus</i> ONGs contrárias à inclusão da incineração na política, como alternativa de destinação dos resíduos urbanos
Níveis de interpretação da situação	Grupos de interesse dificultam a aprovação da política de resíduos na Câmara Federal, o que explica sua longa tramitação no Congresso – de 1991 a 2010.
Atores/actantes em silêncio	Representantes dos municípios, infraestrutura-complexidade
Elementos espaciais	Localização dos lixões
Elementos simbólicos	Invisibilidade dos lixões
Principais questões debatidas	Tramitação da PNRS, Erradicação dos lixões Prazo de 4 anos, Planos de Gestão Integrada dos Resíduos (PGIRS): prazo de 2 anos, Meta de separação e desvio do aterro de materiais orgânicos e recicláveis
Principais questões não debatidas, ou encaminhadas	Como fazer para erradicar os lixões: abordagem institucional
Elementos políticos e econômicos	Falta de verba, de vontade política, dificuldades operacionais

1.2.2 Os atores em interação como fontes primárias

O mapeamento da posição dos atores na situação de análise e a narrativa retrospectiva das interações, contradições e conflitos compartilhados como *universo de discurso*, foi baseado em 10 entrevistas. Foram entrevistas individuais, oito presenciais e duas por telefone, com cinco mulheres e cinco homens que ocuparam posições chave nas arenas de formação da agenda ou formulação da PNRS e sua implementação. A posição e discurso de cada um foram recuperados, retrospectivamente, por meio do breve questionário a seguir, composto de quatro questões derivadas dos objetivos principais da pesquisa:

- 1-Você sabe como foi definido o prazo de quatro anos para a erradicação dos lixões?
- 2-Você participou da decisão em torno desse prazo? Em qual instância de discussão?
- 3-Qual foi sua posição: a favor ou contra e por quê?
- 4-Se não participou da decisão em torno do prazo, qual sua posição a respeito dele?

As entrevistas foram gravadas e os entrevistados puderam discorrer livremente sobre cada pergunta apresentada. No final, dependendo de sua inserção na situação, eram solicitados a opinar sobre as razões do insucesso no cumprimento do prazo, estabelecido na PNRS, para extinção dos lixões. A escuta de suas falas nessa etapa forneceu informações para responder a esta questão, de caráter mais subjetivo, considerada como objetivo secundário da pesquisa: Havia interesse em cumprir o prazo por parte dos atores envolvidos na sua discussão? O mapeamento do discurso e das posições em conflito, elaborado com base na pesquisa de documentos e no processo de entrevistas possibilitou, ainda, confrontar discursos e posições entre os atores, em busca de respostas para mais essas três perguntas não previstas, originalmente, no projeto de pesquisa:

- 1-*Era comum a todos o entendimento de que o prazo de quatro anos para a destinação adequada dos resíduos urbanos implicava a extinção dos lixões?*
- 2- *Qual era a posição dos atores sobre a viabilidade do prazo de quatro anos para extinção dos lixões?*
- 3- *Porque a tramitação do projeto de lei da PNRS levou 21 anos.*

Os ATORES ENTREVISTADOS e sua inserção nas arenas mencionadas:

Dois representantes de ONGs diretamente envolvidas com a arena de erradicação dos lixões e a formação da agenda que antecede a formulação da PNRS;

Quatro gestores do MMA que participaram da formulação e/ou implementação da PNRS, secretários de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos e o ex-ministro da pasta em 2010, ano da aprovação da política,;

Dois técnicos legislativos, um advogado especialista em Direito Ambiental, assessor da bancada do PT na Câmara Federal e um especialista em tramitação legislativa e política ambiental, assessor da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Ambos atuaram junto às comissões especiais que discutiram o PL 203/91, ao longo de sua tramitação, e assessoraram o grupo de trabalho sobre resíduos sólidos, o GTRESID, criado pela Câmara Federal para consolidar o texto final da PNRS. Um desses técnicos do legislativo atuou, ainda, com a implementação da PNRS, em 2016, quando assumiu a presidência do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) -- órgão responsável pela fiscalização do cumprimento do prazo previsto na PNRS quanto à erradicação dos lixões -- e informou a pesquisa também a partir dessa inserção.

Dois parlamentares que participaram do Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos, o GTRESID

QUADRO III – Entrevistados segundo a inserção no mundo social/arena

[posição de cada um e codificação de como serão citados ao longo dessa dissertação]

<p>[Rep ONG1] Representante da ONG Água e Vida, que coordenou o estudo nacional encomendado pelo Unicef, na segunda metade da década de 1990 sobre o número e a situação das crianças que trabalhavam nos lixões; ocupou a secretaria executiva do Fórum Nacional Lixo e Cidadania até 2005</p> <p>[Rep ONG 2] Representante da ONG Instituto Pólis, que participou da articulação e liderança do Fórum Nacional Lixo e Cidadania durante o processo de formação da agenda, de 1998 a 2005</p>
<p>[Gest 1] Gestor MMA/ secretário de Recursos Hídricos e Meio Ambiente Urbano em 2007/participou da discussão no GTRESID que definiu o prazo de extinção dos lixões. O mesmo gestor informou a pesquisa sobre a operação de encerramento do lixão de Brasília, a qual coordenou em 2018.</p> <p>[Gest 2] Gestor MMA/ secretário de Recursos Hídricos e Meio Ambiente Urbano em 2013/ representou a pasta na implementação dos acordos setoriais pós aprovação da PNRS</p> <p>[Gest 3] Gestor MMA/ diretora de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos da Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental/ responsável pela supervisão da operação de encerramento dos lixões nos municípios</p> <p>[Gest 4] Gestor MMA/ ministro do Meio Ambiente de 2010 a 2016, período de aprovação da política e sua implementação</p>
<p>[TecLeg 1] Técnico em processo legislativo, especialista em direito ambiental, participou da fase de formulação da política (2002-2008) e deu suporte ao GTRESID na fase final de consolidação do texto da PNRS</p> <p>[TecLeg 2] Técnica em processo legislativo, especialista em legislação e política ambiental, acompanhou a tramitação do projeto de Lei e deu suporte ao GTRESID na fase final de consolidação do texto da PNRS; também informou a pesquisa como presidente do IBAMA na fase de sua implementação</p>
<p>[Parlamentar 1] participou da consolidação do texto final da PNRS e da tomada de decisão sobre o prazo de 4 anos para extinção dos lixões como coordenador do GTRESID</p> <p>[Parlamentar 2] participou da consolidação do texto final da PNRS e da tomada de decisão sobre o prazo de 4 anos para extinção dos lixões como membro do GTRESID</p>

O próximo capítulo recupera a arena da formação da agenda da Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada a partir da campanha liderada pelo UNICEF para tirar as crianças dos lixões. A pauta da erradicação dos lixões é um desdobramento dessa iniciativa, justamente. O capítulo contextualiza a formação dessa arena, situando dentro dela os principais atores individuais e coletivos, suas ações e construções discursivas e influência na formulação da futura PNRS.

Cap. 2 A coprodução da agenda da PNRS

A questão dos resíduos sólidos urbanos ocupou por muito tempo uma posição secundária no campo das políticas de saneamento do país, conforme mencionado no capítulo anterior. Embora existissem leis²² coibindo o descarte de resíduos urbanos em vazadouros a céu aberto desde as primeiras décadas do século passado, não havia uma legislação nacional sobre manejo e gestão de resíduos urbanos que estabelecesse regras e recursos; e o que fazer com o lixo era um problema dos municípios. E continuou a ser assim considerado, um problema inteiramente local, quando os governos militares criaram um aparato institucional visando melhorar a infraestrutura urbana no Brasil²³, na década de 1970 – com a criação de empresas para implementar políticas de habitação, distribuição de energia, abastecimento de água e coleta de esgoto²⁴ –, e não contemplaram a coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos nessas políticas (MARQUES, 2015:225)²⁵.

A constituição de 1988 formalizou essa tradição local ao reconhecer o município como um ente federativo autônomo, competente para organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse de caráter essencial²⁶. Derivou daí a interpretação de que o município é o detentor da titularidade dos serviços de limpeza urbana e de toda a gestão e manejo dos resíduos sólidos, desde a coleta até a sua destinação final.

²² Os dispositivos legais existentes eram limitados a alguns poucos artigos do Código Municipal de Posturas, geralmente invocando preceitos higienistas de caráter genérico a respeito do tema, sem definir normas, direitos e deveres, conforme lembrado por Dias e Matos (2008: 251), (*Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*, Valeria Heloisa Kemp, Helena Maria Tarchi Crivellari (organizadoras) – Autêntica Editora, 2008 (Belo Horizonte)

²³ O sistema de saneamento foi criado em 1967, por exemplo e o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) é de 1971.

²⁴ Nessa época, os recursos do setor de Saneamento Básico passam a ser gerenciados pelo Banco Nacional da Habitação – BNH - que, através do Plano Nacional de Saneamento-PLANASA -, incentiva a criação de companhias estaduais, de economia mista, e a concessão dos serviços pelos municípios aos estados. O objetivo do Plano Nacional de Saneamento era eliminar o déficit do abastecimento de água e do esgotamento sanitário. Na década de 1980 suas metas incluíam o atendimento da população urbana em 90% com serviço de abastecimento de água de boa qualidade e 65% com serviço de esgotamento sanitário. *Mas, a política centralizada de saneamento básico não incluiu metas para o serviço de coleta de lixo, a despeito de suas implicações para o meio ambiente e para a saúde da população.* (ver relatório da PNSB de 2000 do IBGE: Pesquisa nacional de saneamento básico: 2000 / IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro. IBGE-2002/ <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45.pdf>).

²⁵ In Marta Arretche (org) *Trajetórias das desigualdades-Como o Brasil mudou nos último cinquenta anos*, Editora Unesp; CEM, 2015

²⁶ Artigo 23, inciso IX e artigo 30 incisos I, II e V

Ao deixar a gestão dos resíduos sólidos urbanos em segundo plano, sem política pública nem verbas, o governo federal e as administrações estaduais contribuíram para a proliferação dos lixões, nas décadas de 1970-80 -- um período marcado pela expansão dos fluxos migratórios, crescimento da população urbana²⁷ e, em decorrência, da produção de resíduos (DEMAJOROVIC et al, 2006). No final da década de 1980 a massa coletada diariamente, no país, girava em torno de 100 mil toneladas, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 1989, do IBGE – a primeira a investigar a produção de RSUs²⁸. O mesmo levantamento revelava que apenas 10,7% dos municípios destinavam seus resíduos de forma adequada, em aterros sanitários.

Não obstante a precariedade da destinação dos RSUs, as condições habitacionais e de infraestrutura tenderam a melhorar no decorrer dos anos 1980. Um efeito *da pressão dos movimentos sociais e das transformações nas agências responsáveis pela prestação dos serviços, obtidas em um ambiente político baseado em eleições regulares e competitivas*, como assinala Marques (2015: 234). É neste contexto de acirramento da disputa política por acesso aos direitos básicos da cidadania, fermentada pelo processo de redemocratização do país ao longo das décadas de 1980-90, que se constitui a arena estudada neste capítulo.

Ela começa a se formar no decorrer de 1997, com a mobilização de uma dúzia e meia de instituições, articulada pelo UNICEF, para tirar as crianças e adolescentes do trabalho de catação nos lixões. E se consolida como processo de coprodução do prazo de erradicação dos lixões nos anos seguintes, quando esse grupo de atores constitui o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (junho de 1998) e, com o apoio do UNICEF, lança a campanha *Criança no Lixo, Nunca Mais!* um ano depois (junho de 1999).

Do ano 2000 em diante, até 2005, a arena estudada evolui como processo de coprodução da agenda da futura política nacional de resíduos sólidos, propriamente. Nesse

²⁷ O número de habitantes das cidades brasileiras passa de 31 milhões, em 1960, para 80 milhões, em 1980 (Baeninger, R.; Peres, R. Metrôpoles brasileiras no século 21: evidências do Censo Demográfico de 2010. *Informe Gepec*, Toledo, v.15, número especial. p. 637-638 -2011.

²⁸ O tema Resíduos Sólidos seria investigado, a seguir, no Censo Demográfico de 1991, na PNAD de 1997 e na PNSB de 2000 e, também, no Censo Demográfico do mesmo ano 2000.

período, os atores presentes na situação investigada interagem para negociar os termos da agenda que consideram prioritários. A saber, além da erradicação dos lixões, a criação da coleta seletiva nos municípios, com a inclusão dos catadores, e a responsabilização das empresas pela recuperação dos resíduos sólidos gerados por elas.

O clima para a formação de tal arena era propício. Além da redemocratização, a realização no Brasil da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficaria conhecida como Rio 92, colocava a questão ambiental na pauta do debate público²⁹. A divulgação no país da Agenda 21³⁰, por ocasião do evento, disseminaria por aqui o conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado originalmente no *Relatório Brundtland*, da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente da ONU, de 1988³¹. Neste cenário, social e político, os depósitos clandestinos de resíduos sólidos urbanos - os lixões - localizados nas periferias dos municípios e, até então, invisíveis, emergiram como caso de calamidade pública. Não apenas por serem ambientes insalubres, mas, principalmente, porque catadores e catadoras trabalhavam dentro deles, na coleta de materiais recicláveis, com suas famílias!

A presença de crianças na catação dos lixões vinha sendo detectada, e denunciada, desde o início dos anos 1990, por organizações não-governamentais ligadas direta, ou indiretamente, à gestão de resíduos, como a ABES e a ASSEMAE, o Instituto Pólis e a Água e Vida, além do UNICEF. O trabalho pioneiro de assistência social e pedagógica às populações de catadores, desenvolvido em vários estados brasileiros por entidades cristãs – como as pastorais de rua, da Igreja Católica e a Missão Criança, da Igreja Luterana – contribuíram para

²⁹ O processo da Rio-92 gerou cinco documentos formais: a Declaração do Rio, a Convenção de Diversidade Biológica (CDB), a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, a Agenda 21 e a Declaração sobre Florestas. Nesse conjunto de documentos, estão abrangidos direitos intergeracionais, a Conciliação necessária entre desenvolvimento e proteção ambiental, a atenção para a diversidade biológica, o combate à pobreza, a aplicação dos princípios do poluidor-pagador e da precaução, entre outros assuntos. (GANEM, 2012, p. 34-35 apud Araujo, 2013).

³⁰ Os 179 países representados na Rio 92 assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação de 40 capítulos que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. (<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>, visitado em 31/08/2020).

³¹ Segundo o *Relatório Brundtland*, desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional são harmonizados e reforçam o potencial presente e futuro de atender as necessidades e aspirações humanas. (Nosso Futuro Comum, 2ª edição, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ -1991)

o conhecimento dessa realidade. O episódio dramático de intoxicação dos catadores do lixão de Aguazinha, em Olinda (PE), em 1994, mencionado nos capítulos anteriores e retomado adiante, seria a gota que faltava para fazer transbordar a *indignação nacional com a condição de vida dessas populações, e com a falta de uma política para os resíduos sólidos no país*, escreveram Campani, Grimberg e Magalhães (2005), que participaram da organização dessa arena.

2.1 O protagonismo do Unicef na formação da arena em questão

O Fundo das Nações Unidas para a Infância atuava desde 1992 nos estados do Norte e Nordeste com a erradicação do trabalho infantil, principalmente na cadeia produtiva do sisal e do carvão. Estava na região, portanto, quando aconteceu a intoxicação e hospitalização dos catadores do lixão de Aguazinha, em 1994. Ao constatar a presença de várias crianças entre as vítimas, o órgão da ONU decidiu incluir a erradicação do trabalho infantil com o lixo entre suas prioridades. E tomou a iniciativa de mobilizar os atores envolvidos com o manejo dos resíduos sólidos urbanos para consecução dessa meta, assumindo assim o protagonismo da articulação dessa arena.

A participação de uma instituição internacional como o UNICEF na liderança do processo facilitou a interlocução dos atores com instâncias governamentais, como o Ministério Público e o Ministério do Meio Ambiente e, também, com instituições internacionais, como a OIT, que formalizaria a inclusão do trabalho infantil em lixões na lista de atividades a serem erradicadas (DIAS, 2009:150). Ter o reconhecimento formal na OIT permitiria inserir as crianças catadoras no PETI, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil³² de transferência de renda, do governo federal. A articulação do UNICEF com as ONGs de políticas urbanas, ambientais e movimento de catadores, em torno da meta da erradicação dos lixões, acabaria atraindo, ainda, algumas agências do governo federal. Foram paulatinamente apoiando a iniciativa a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Caixa Econômica Federal e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU-PR).

³² O PETI previa a transferência direta de renda do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para as famílias com o objetivo de erradicar todas as formas de trabalho infantil no país. Ver: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 5 (2007: 51-54) -. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) 2005-
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20-%2005.pdf>

O Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) emerge dessas interações. A ideia de reunir as organizações envolvidas com a gestão de resíduos sólidos em um fórum de discussão sobre como acabar com os lixões, e resgatar o direito à cidadania da população de catadores e seus familiares, foi proposta por uma das entidades envolvidas com a mobilização do UNICEF, em 1997, conforme Dias (2009:151). A concretização dessa ideia, no ano seguinte, deu origem ao desenvolvimento de um genuíno mundo social, de acordo com a concepção de Strauss (1978, 1982), em que grupos compartilham interesses, uma linguagem e/ou discurso e compromissos. O entrevistado RepONG1³³, responsável pela secretaria executiva do FNLC desde sua fundação até o ano de 2005, relata abaixo como se deu a articulação.

A proposta de um fórum de discussão sobre lixo e cidadania surgiu no embalo desse episódio de intoxicação, que afetou os catadores de recicláveis em Aguazinha, na cidade de Olinda (PE). Essa população foi intoxicada porque comeu resíduos que estavam no lixão e que provinham do serviço de saúde. Havia várias crianças no meio dessa história e o caso repercutiu internacionalmente, chamando a atenção do Unicef, que resolveu intervir. Como tinha escritórios em locais estratégicos do Brasil, o Unicef encarregou seus funcionários de contratar técnicos capazes de avaliar a questão do trabalho infantil nos lixões. Em paralelo, foram tomadas algumas iniciativas para tirar as crianças dessas áreas de lixão, particularmente no Nordeste, sem muito sucesso. A gente tirava as crianças, em um turno, para que fossem estudar, mas no outro elas voltavam para o lixão. As que iam para a escola eram rejeitadas ou ficavam estigmatizadas, porque essas crianças chegavam sujas para a aula. Tinha escola querendo criar uma sala só para as crianças do lixão. Por isso, tínhamos muita dificuldade de seguir com o trabalho, apesar da mobilização. Até que em 1997, a responsável pela área de engenharia sanitária da ABES teve essa sacada, de que só conseguiríamos tirar as crianças dos lixões se acabássemos com eles. Enquanto existissem lixões, os pais, com as crianças, estariam trabalhando dentro deles, na catação.

Por ter experiência em pesquisa sobre os serviços públicos de saneamento, reconhecida em nível nacional, a Água e Vida foi contratada pelo UNICEF para apurar a dimensão do problema. Os dados mostraram que cerca de 43,5 mil menores de 14 anos trabalhavam nos lixões existentes, então, em aproximadamente 3.500 municípios brasileiros. Quase metade desse contingente atuava na região Nordeste, 18% na região Sudeste, 14% na região Norte e 12% na região Sul. A região Centro-Oeste era a que tinha menos crianças trabalhando em lixões, cerca de 7%. Os municípios que sediavam esses depósitos precários e irregulares de destinação de resíduos urbanos eram, em sua maioria, pequenos, com até 25 mil habitantes (ABREU, 2001:16).

³³ ONG Água e Vida - Centro de Estudos de Saneamento Ambiental-SP. Ver o respectivo quadro das fontes primárias relacionadas no final do capítulo 2

Segundo o mesmo levantamento, 90% dos materiais que alimentavam a indústria de reciclagem provinham do trabalho dos catadores que reviravam os lixões, ou perambulavam pelas ruas coletando recicláveis. A categoria era discriminada nas localidades onde atuava, em função da atividade, ao mesmo tempo que ficava invisível ao restante da sociedade. Conforme observado por Campani et al (2005:2): *As dezenas de milhares de famílias que viviam no lixo não eram percebidas pela sociedade brasileira. A presença das crianças nos lixões tampouco era uma atividade notada pelas entidades que miravam o trabalho infantil; a falta de recursos para o manejo e gestão dos resíduos agravava a situação dessa população. Havia poucos programas de coleta seletiva, sendo que raríssimos incluíam os catadores. Os investimentos do governo federal no setor de resíduos sólidos urbanos eram inexpressivos e os governos locais também não priorizavam o lixo nos orçamentos municipais* (Ibid: 2005).

As entidades envolvidas pelo Unicef na meta de erradicação do trabalho infantil nos lixões definiram um roteiro de ações, que nomearam como *Programa Nacional Lixo e Cidadania*. E com base nele promoveram o lançamento do Fórum Nacional Lixo e Cidadania³⁴ na sede do UNICEF, em Brasília, em junho de 1998, com os seguintes objetivos:

- Erradicar o trabalho infantil nos lixões e incluir as crianças na escola e em atividades socioeducativas complementares;
- Inserir socialmente e economicamente os catadores, de preferência fortalecendo o seu trabalho, em programas de coleta seletiva, reutilização e reciclagem de resíduos.
- Mudar radicalmente a forma adotada para a destinação de lixo no país, erradicando os lixões, recuperando as áreas já degradadas e implantando aterros sanitários. [Campani et al, 2005]

Nos dois primeiros anos de sua emergência o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) privilegiou as ações, em nível nacional, para a retirada das crianças da atividade de catação nos lixões. Estimulou, assim, a criação de fóruns estaduais e municipais do lixo e cidadania, que discutiriam soluções integradas de manejo dos resíduos contemplando a coleta seletiva e a inclusão de catadores³⁵. Também estabeleceu colaboração com o Ministério Público

³⁴ Participaram do lançamento do FNLC, organizações como Unicef, Água e Vida, Instituto Pólis, ABES, ASSEMAE, Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), associação de catadores e representantes do MMA, do IBAMA e do MPF, da Cáritas e Missão Criança, entre outras.

³⁵ Em 2004, havia 23 fóruns estaduais instalados no país e 4 em articulação (Lie, 2004, apud Dias, 2009:160)

para pressionar os prefeitos a priorizar a erradicação dos lixões nas ações da administração municipal. E conseguiu que o financiamento do governo federal para obras de infraestrutura nos municípios, na área de RSUs, fosse vinculado ao compromisso dos prefeitos de acabar com os lixões. (Ibid: 2005: 3)

De 2000 em diante, o FNLC expandiu sua agenda, e alcance, ao articular uma rede de atores para debater princípios e regras de uma futura política nacional de resíduos sólidos, que incluísse os catadores e definisse a responsabilidade das empresas para com os resíduos gerados, na linha adotada em vários países europeus (GRIMBERG, 2004). Representando, então, mais de 30 entidades da sociedade civil, e suas ramificações pelos estados, esse mundo social interage na arena estudada com gestores de ministérios (MMA, Cidades e Desenvolvimento Social e Combate à Fome), do CONAMA, com atores coletivos reunidos no Fórum Social Mundial de 2003 e na plenária nacional do próprio FNLC, de 2004; além de participar das audiências públicas organizadas pela Comissão Especial Parlamentar, criada na Câmara Federal para avaliar os projetos de lei sobre resíduos em tramitação na casa.

2.1.2. O mundo social do FNLC como unidade de análise

Os mundos sociais de Strauss são considerados os tijolos fundamentais (*building blocks*) da ação coletiva. Constituem a situação de investigação e a unidade de análise, como reinterpreta Clarke (1991), ao propor o mapeamento de todos os seus elementos: atores humanos e não-humanos, suas interações, principais negociações e construções discursivas diante das questões em pauta na situação de inquérito. Nesta arena de formação da agenda da PNRS o mundo social do Fórum Nacional Lixo e Cidadania foi investigado e analisado dessa perspectiva teórica. Sem perder de vista o contexto que favoreceu sua configuração e operação, aberta e participativa: a já mencionada redemocratização do país a partir dos anos 1980-90, ao longo dos quais a gestão dos resíduos sólidos foi associada ao processo de construção da cidadania (DIAS&MATOS 2008:249). Tanto que a primeira ação do FNLC, quando entra em cena para constituir esta arena, é a campanha *Criança no lixo, Nunca mais!* Uma ação em favor do acesso das populações de catadores, e suas famílias, aos direitos básicos da cidadania -- no caso deles, inclusão e renda; no das crianças, assistência social e pedagógica.

O FNLC tratou de envolver os prefeitos do país inteiro na coprodução do processo de erradicação dos lixões, nessa sua primeira ação conjunta nacional. E a estratégia

levou o governo federal a dar uma resposta, incorporando à tal arena seus gestores e programas de financiamento, como se verá adiante. O evento de lançamento da campanha *Criança no lixo, Nunca mais!* [no Rio de Janeiro] foi planejado para impactar as autoridades do país afora. Contou com um lixão cenográfico³⁶, montado pelo carnavalesco Joãozinho Trinta, apresentação de vídeos retratando o trabalho das crianças nos lixões e uma peça publicitária em que o humorista Renato Aragão, vulgo Didi, embaixador do UNICEF no Brasil, conclamava os prefeitos a aderir à campanha (DIAS, 2009).

O UNICEF tinha informação de pesquisas de que o Didi era uma personalidade respeitada pelos prefeitos. Aproveitou desse fato para distribuir uma carta assinada pelo próprio “trapalhão”, convidando os destinatários a aderir ao Programa Lixo e Cidadania, de erradicação dos lixões, incluindo os catadores em um sistema de coleta seletiva e as crianças, na escola. Os prefeitos respondiam direto para o Didi, conta o entrevistado **RepONG1**, ao lembrar da repercussão da campanha: “Era a coisa mais gozada... eles escreviam se comprometendo pessoalmente com o Didi a tirar as crianças do lixão e cumprir o programa. E muitos municípios passaram, de fato, a se movimentar para implementar o aterro e as outras diretrizes.”

Com a carta do Didi os prefeitos recebiam um termo de compromisso, de que a cidade seguiria as diretrizes do Programa Lixo e Cidadania, e um questionário sobre a situação dos resíduos no município. Aos que respondiam o questionário, e assinavam o termo de compromisso, o FNLC enviava as publicações elaboradas para a campanha. O *Manual para o Prefeito – Criança, Catador e Cidadão*, sobre as experiências de prefeituras que enfrentaram o problema, com os erros e acertos; o *Manual de Financiamento*, que vinculava as fontes de recursos ao cumprimento do Programa Lixo e Cidadania; o *Manual do Catador* elaborado pelo CEMPRE³⁷, sobre os tipos de materiais recicláveis, a atividade da catação e como estes trabalhadores poderiam se organizar em associações ou cooperativas; e o *Manual do Promotor Público*, com as diretrizes para processar a retirada das crianças do trabalho na catação e erradicar os lixões (CAMPANI et al, 2005).

³⁶ O lixão foi construído sobre o Túnel Novo, na zona sul do Rio, com 110 bonecos figurando entre cinco mil sacos de lixo, sobrevoados por urubus de plástico

³⁷ Compromisso Empresarial para a Reciclagem - <https://cempre.org.br>

Cerca de 1600 prefeitos responderam ao Didi e ao questionário sobre a situação do lixo no município, relata **RepONG1**. “Não era amostral, representativo estatisticamente, mas era a resposta de um terço dos prefeitos brasileiros, um número nada desprezível”. A receptividade à campanha *Criança no Lixo, Nunca Mais!* foi um processo rico, inclusive para entender as dificuldades de se fechar um lixão. Por conta da secretaria executiva do FNLC, **RepONG1** visitou lixões inúmeras vezes, levada por encarregados da área de limpeza pública dos municípios. “Os funcionários nem desciam do carro durante essas visitas. Sentiam aversão ao ambiente do lixão, que de fato é horrível, cheio de moscas, de lama e, claro, de sujeira do próprio lixo.” Esta é a primeira dificuldade para fechar um lixão, como relata:

Ele é invisível, fica lá num cantinho que ninguém vai, ou quer ir. Nem o Estado. Tem prostituição, tem desova de cadáver, além do trabalho dos catadores e suas famílias. A segunda dificuldade é operacional. O município não tem técnicos qualificados para gerenciar a transição. Ou pior, ele não tem um sistema de gestão de resíduos no qual a única coisa que está faltando fazer é o aterro. Ele não tem gestão! Quem leva o lixo são empresas terceirizadas, geralmente ligadas às empreiteiras³⁸, ou é a própria prefeitura que passa com seus caminhões, faz a coleta e leva para o lixão.
[RepONG1]

A estratégia dos membros do FNLC de fazer uma campanha nacional para tirar as crianças da catação nos lixões e envolver os prefeitos repercutiu no âmbito do governo federal, conforme mencionado. A iniciativa do MMA de produzir o Manual de Financiamento do Programa Lixo e Cidadania é um exemplo. Um mês depois do lançamento da campanha, em julho de 1999, os gestores do ministério adaptaram alguns programas e as poucas verbas que podiam deslocar para distribuir a publicação.

Não que essa verba fosse resolver o problema da inclusão dos catadores, nos municípios. Isso os prefeitos é que teriam de resolver, com seus programas de coleta seletiva, com suas assistentes sociais, o esquema local; mas começou uma certa iniciativa de se apoiar a criação de aterros. Programas do governo foram criando condicionantes para que as prefeituras tivessem acesso aos recursos, que vinham de emenda parlamentar. Não tinha ainda uma previsão para tais recursos no orçamento; vinham sempre de uma emenda parlamentar. [RepONG1]

³⁸ Ver: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "Estranhas Catedrais": as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff (2014) sobre essa tradição de participação das empreiteiras nos serviços públicos municipais, que se acelera no final dos anos 1990, com a crise na construção civil e a necessidade de diversificação dos negócios das empresas, incentivada pelas políticas de privatização da gestão pública.

Mas não era pouco o que vinha das emendas. “No ano da campanha *Criança no Lixo, Nunca Mais!* foi destinado algo em torno de 280 milhões de reais” [RepONG1]. Para acessar tais recursos os prefeitos tinham de apresentar um plano de gestão integrada de resíduos para o município, que contemplasse a coleta seletiva com a inclusão social dos catadores A bolsa PETI para viabilizar a transferência das crianças do lixão para a escola fazia parte do plano. Tais condicionantes refletiam as diretrizes do Programa Lixo e Cidadania, criado pelo FNLC e encampadas pelo Ministério do Meio Ambiente:

O MMA participa do Fórum Nacional do Programa Lixo e Cidadania, uma iniciativa do UNICEF, que tem por objetivo a retirada das crianças e adolescentes dos lixões, onde trabalham diretamente na catação ou acompanham seus familiares nesta atividade. Outro objetivo do programa é a erradicação dos lixões. Além do MMA, participam do Fórum mais de 30 instituições, governamentais e não governamentais, envolvidas com as questões de resíduos sólidos. O MMA, junto com o UNICEF, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano (SEDU), Ministério Público Federal e Fundação Nacional de Saúde (Funasa), tem uma atuação mais intensa, pois compõem a secretaria executiva do Fórum. O Programa parte do pressuposto básico que as municipalidades deverão resolver seus problemas nesse campo através de estratégias participativas que envolvam todos os atores que vivenciam a situação no nível local. A Mobilização Social será a principal ferramenta da estratégia a ser utilizada. [MMA-Programa Lixo e Cidadania, Angela Parente, 1999:15]

O Manual de Financiamento comunicava a decisão do MMA de estabelecer estreita articulação dos programas de suas secretarias, e órgãos ministeriais³⁹, com o Programa Lixo e Cidadania. Informava os municípios sobre as fontes de recursos disponíveis para resolver os problemas gerados pelo lixo, assim como as ONGs atuantes na área de resíduos sólidos que poderiam ser parceiras na empreitada. E explicava sobre a interação do MMA com o Ministério Público Federal para apoiar a política de erradicação dos lixões. A 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, inclusive, passou a integrar o FNLC com este objetivo principal, de discutir e celebrar *Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)* com as administrações municipais e, eventualmente, com os órgãos ambientais estaduais. Entre as condicionantes dos TAC constavam a elaboração pelas prefeituras do inventário da coleta, tratamento e destinação final adequada dos resíduos sólidos municipais e a recuperação das áreas degradadas pelos lixões.

³⁹ Secretaria de Qualidade Ambiental, Secretaria de Recursos Hídricos, IBAMA, Programa Nacional de Educação Ambiental e Fundo Nacional do Meio Ambiente

2.1.3 Atores, posições e construções discursivas

Durante os dois anos da campanha *Criança no Lixo, Nunca Mais!* os atores articulados no mundo social do FNLC amadureceram esta posição, de que seria preciso construir uma política nacional de resíduos sólidos pactuada com a indústria e o comércio, que incluísse a população de catadores na cadeia reversa da reciclagem, para erradicar o trabalho infantil de catação nos lixões e acabar com eles. Em decorrência dela, a partir do ano 2000, a coprodução do processo de erradicação dos lixões se transforma em arena de negociação da agenda da futura política.

Não foi por acaso que a Câmara Federal aprovou no ano seguinte, de 2001, a instalação de uma Comissão Especial Parlamentar para avaliar o PL 203/91, e as 74 proposituras a ele apensadas, e propor uma política nacional de resíduos sólidos. A pressão do FNLC sobre os parlamentares contribuiu para acelerar o processo, como relata o entrevistado **RepONG2**, que participou dessa arena representando o Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo:

Nossa influência foi mais no sentido de *advocacy*, de pressionar, aproveitar os espaços para discutir uma política nacional de resíduos urbanos. Participamos de várias reuniões e seminários em Brasília, um deles em 1999, no CONAMA, que debateu diretrizes para uma política nacional de resíduos. A CNI também fica em Brasília, e fizemos a maior pressão para que encampasse a responsabilidade estendida do produtor, como já acontecia na Europa. Batalhamos muito porque 30%, ou mais, de resíduos seriam desviados dos lixões e aterros para a cadeia reversa da reciclagem, se a indústria bancasse essa parte do processo. Mas apesar da pressão muito grande, a política saiu como saiu...pois não podíamos interferir na redação final, que era feita no congresso.

O PL 203/91 tratava, originalmente, da gestão dos resíduos do sistema de saúde⁴⁰. Mas, ao longo dos quase dez anos de sua tramitação na casa foi ganhando apensos⁴¹ e contemplando os resíduos sólidos em geral. Quando a comissão especial foi instalada, em 24 de maio de 2001, as 74 proposituras apensadas representavam 13 grupos temáticos, conforme descrito no quadro a seguir:

⁴⁰ ver capítulo 1, pág. XX

⁴¹ Como são chamadas as emendas que os parlamentares vão acrescentando ao texto de um projeto de lei durante sua tramitação

Proposituras	Emendas/Apensos
<i>Grupos Temáticos</i>	<i>Quantidade</i>
Pilhas e baterias	09
Importação de pneus usados	06
Importação de resíduo nuclear	05
Resíduo tecnológico	01
Moratória de instalação de incineradores	03
Incentivo fiscal na gestão de resíduos	06
Política Nacional de Resíduos Sólidos	06
Resíduo hospitalar	02
Resíduos de embalagens	09
Reciclagem de resíduos	08
Importação de resíduo industrial	02
Lâmpadas de vapor de mercúrio	01
Sem classe específica	17

Fonte: Acervo, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, jan/jun 2004 - pág. 101⁴²

A existência de tantos apensos, e o tempo longo de tramitação do PL 203/91, indicavam como o tema de uma política nacional de resíduos sólidos confrontava os interesses econômicos representados no Congresso (ARAÚJO, 2013). Dificultavam o andamento do processo não só disputas pontuais – por exemplo, a aprovação de regras favorecendo a circulação de resíduos ainda mais nocivos ao meio ambiente, como a liberação da importação de pneus usados, ou a incineração como alternativa de tratamento dos resíduos. O principal conflito a embaraçar as negociações era a resistência das empresas aos termos da responsabilidade sobre os resíduos gerados por seus produtos. E, apesar da pressão, que foi grande, a política ‘saiu como saiu’, como observou o entrevistado **RepONG2**, referindo-se especificamente a solução encontrada pela arena parlamentar de formulação da política para resolver o pós-consumo, da logística reversa, que em sua opinião não atendeu as expectativas originais do FNLC.

⁴² in de Titan de Lima - Política Nacional de Resíduos Sólidos: a perspectiva de uma lei federal.

Teremos mais detalhes sobre esse ‘como saiu’ no próximo capítulo, que irá tratar da arena da formulação da política no Congresso, na qual o prazo final para a erradicação dos lixões, aliás, será definido. No presente capítulo temos os atores do FNLC debatendo entre si e em reuniões do Fórum Social Mundial -- assim como em outras arenas, tais como no CONAMA e nas audiências públicas da Comissão Especial Parlamentar, na Câmara Federal -- a questão de como deveria ser a política nacional de resíduos sólidos. A responsabilidade estendida do produtor é o eixo principal da discussão, em torno do qual se move o conflito das posições e construções discursivas. Qual o modelo de responsabilização pós-consumo a ser adotado? Qual o compromisso de cada ramo de atividade -- indústria, comércio, importadores e distribuidores, consumidores e serviços públicos -- para com os resíduos gerados pós-consumo?

O seminário do CONAMA de 1999, referido pelo entrevistado **RepONG2**, foi uma das primeiras tentativas de construção discursiva na coprodução dessa agenda. Tratava-se de um grupo criado pelo MMA, em 1998, sob a liderança do CONAMA, para formular Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, na falta de uma política nacional e da necessidade de regular minimamente o setor. Composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, membros do FNLC incluídos, o grupo trabalhou ao longo de um ano para definir as classes de resíduos sólidos, as regras de manejo de cada um deles e o tipo de destinação final. As diretrizes foram levadas ao conselho como Proposição CONAMA nº 259/99 e aprovadas em reunião plenária. Mas a resolução, como é nomeada uma proposição aprovada no órgão, não chegou a ser publicada, não entrando assim em vigor (Nascimento Neto e Moreira, 2010)⁴³.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, MNCR, acrescentou sua posição e construção discursiva à essa arena em 2001, durante o Primeiro Congresso Nacional de Catadores, realizado no Distrito Federal. O evento teve apoio de organizações tradicionalmente envolvidas com esses trabalhadores, como a Pastoral de Rua, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, UNICEF, a Prefeitura de Belo Horizonte, OAF, UNB, o

⁴³ O CONAMA havia elaborado um texto amplo para a política nacional de resíduos sólidos, mas o entendimento de juristas fora de que uma resolução com esse conteúdo extrapolaria as competências do conselho, e já havia resoluções sobre resíduos específicos sendo questionadas nesse sentido. Decidiu-se que o texto seria encaminhado ao Congresso Nacional, a título de sugestão para a futura política (Araujo, 2013)

Ministério do Meio Ambiente, entre outros (Dias, 2009:172)⁴⁴. A existência do MNCR é formalizada neste evento, com a divulgação da Carta de Brasília. Por meio dela, o movimento propõe a regulamentação da profissão de catador e a incorporação da categoria na cadeia da reciclagem, com a criação da coleta seletiva nos municípios e sua operação por empresas sociais de catadores (cooperativas). A Carta de Brasília reivindica, ainda, o apoio do governo para os projetos de inclusão dos trabalhadores no circuito da reciclagem e conclama o público a lutar pela erradicação dos lixões no país^{45, 46}.

Em 2002, o mundo social do FNLC incorpora o MNCR, com suas posições e discurso, ao processo de coprodução da agenda da futura política, e confronta o relatório para uma política nacional de resíduos sólidos proposto pela Comissão Especial Parlamentar como substitutivo ao PL 203/91 e seus apensos. A comissão especial tinha como relator o deputado Emerson Kapaz (PPS-SP)⁴⁷, nome pelo qual o relatório produzido passa a ser referido nas discussões. Entre os actantes, não-humanos, presentes nessa arena de formação da agenda, o relatório Emerson Kapaz será o principal elemento das construções discursivas.

2.2 Confronto de posições na comissão especial parlamentar

Para ouvir os vários atores envolvidos com a agenda da futura política, sobre o projeto de lei substitutivo ou PL 203/91 (e seus apensos), a Comissão Especial privilegiou a realização de audiências públicas. Foram quinze ao todo. Os representantes do setor industrial foram ouvidos em sete delas, enquanto os representantes do setor técnico e das organizações não-governamentais participaram de duas audiências cada. Em consequência, o substitutivo refletiu mais a posição dos empresários, do que os debates realizados nas universidades, nas organizações profissionais e nos movimentos sociais articulados em torno do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, desagradando esta rede de atores mobilizada no processo. “Ele contemplava pontos controversos para esses grupos sociais”, segundo **TecLeg1**, da assessoria técnica legislativa. Ele cita como exemplo a questão da incineração dos resíduos; a dispensa dos setores

⁴⁴ Articulado depois de um longo processo de mobilização em estados chave do país, o MNCR realiza o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em Brasília, nos dias 4, 5 e 6 de junho, com a participação de 1.600 pessoas, entre catadores, técnicos e agentes sociais de dezessete estados brasileiros; no dia 7 de junho, o movimento lidera a 1ª Marcha Nacional da População de Rua, com 3 mil participantes.

⁴⁵ ver Carta de Brasília <https://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>

⁴⁶ Política Nacional de Resíduos e o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, in Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, vários autores, Manole 2012.

⁴⁷ Partido Popular Socialista, atual Cidadania

industrial e comercial da responsabilidade pós-consumo; e a criação de um fundo para o financiamento da logística reversa a ser bancado pelo governo federal.

Na reunião plenária realizada em fevereiro de 2002, em São Paulo, para avaliação do substitutivo, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania firmou posição contrária a incineração de resíduos. O método de tratamento e destinação deveria ser excluído do texto não só por representar alto custo para as prefeituras, e risco ao meio ambiente, mas também por contrariar o princípio da redução e reutilização dos resíduos, argumentaram representantes do Greenpeace, Instituto Akatu, Fórum Recicla São Paulo e ABES.

A futura política deveria incentivar a criação da coleta seletiva nos municípios, com a inclusão dos catadores no processo da separação dos recicláveis para retorno aos geradores, ou encaminhamento às recicladoras. Caberia à indústria e ao comércio desenvolver tecnologias para a transformação dos RSUs em subprodutos reaproveitáveis em seus processos, ou de terceiros⁴⁸.

Em junho do mesmo ano, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania encaminhou à Comissão Especial Parlamentar um parecer elaborado com as contribuições do MNCR, apontando pontos desprezados pelo relatório que consideravam fundamentais. Eram questões ligadas aos princípios de minimização da geração, não mencionados no relatório, e à responsabilidade sobre os resíduos gerados por cada setor de atividade. O texto conferia aos geradores de resíduos mais nocivos o mesmo tratamento dado aos que produziam resíduos comuns.

O substitutivo não assume os princípios do programa lixo e cidadania em sua totalidade, deixando de estabelecer as responsabilidades específicas do poder público, da indústria e do comércio sobre os resíduos gerados. Também não prevê as formas de participação e de controle social de cada setor de atividade.

Outro ponto a este associado: o legislador dá igual tratamento para os diversos tipos de geradores, não responsabilizando os geradores de resíduos considerados mais nocivos ao meio ambiente e à saúde pública, como os de embalagens e de aparelhos eletroeletrônicos.

O substitutivo também não incorpora as sugestões do Fórum Lixo e Cidadania quanto à proibição da catação de resíduos nos locais de disposição final (lixões). E tampouco incluí a minimização da geração de resíduos nos objetivos da política nacional⁴⁹.

⁴⁸ In Ata da reunião plenária do FNLC de São Paulo, realizada em fevereiro de 2002 (Acervo/Instituto Pólis)

⁴⁹ O documento era assinado pelos membros da coordenação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, entre eles, representantes do MMA, Agência Nacional de Águas, Ibama. Funasa, Anvisa, Sedu/PR, Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, Caixa Econômica Federal, Assemae, Água e Vida, MPF e Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (ibid: 2012, Cap 17, p. 415)

O relatório do deputado Emerson Kapaz, empresário ligado ao Instituto Ethos, suscitou divergências entre a maioria dos atores que participavam dessa arena. Entidades como a CNI e a FIESP, por exemplo, não estavam convencidas da necessidade de uma lei nacional para regular a gestão dos resíduos sólidos, e eram contrárias à criação de qualquer regra de responsabilidade estendida do produtor, defendendo que a contribuição do setor fosse voluntária, como relata Araújo (2013:242): *Não obstante as ligações do relator com grande parte dessas entidades e o fato de o substitutivo apresentado assumir um posicionamento pouco rigoroso quanto ao pós-consumo, que integrava também o poder público na logística reversa.* Até os empresários que manifestavam preocupação com o meio ambiente, como os integrantes do CEMPRE, se posicionaram contra o substitutivo, defendendo vincular o pós-consumo às ações voluntárias, sem que fossem definidas regras de responsabilidade para geradores e resíduos específicos (Ibid:242).

O MMA discordou da proposta de Kapaz no quesito da responsabilidade pós-consumo e da gestão de resíduos específicos, na linha do parecer do FNLC/MNCR, mencionado atrás. E considerou, ainda, que o texto do relator contrariava matérias já reguladas por atos normativos do Conama sobre a gestão de resíduos específicos. O parecer da assessoria técnica do Partido dos Trabalhadores, que analisou o texto para orientar a posição da bancada na comissão especial parlamentar, divergiu do modelo de reciclagem proposto, bem como das condições para a regularização das áreas de lixão e do financiamento da operação toda:

O modelo de operação proposto pelo relator dificulta a aplicação da “política dos três erres”, ao limitar a reciclagem ao caráter financeiro, deixando de incluir a reciclagem com caráter ambiental que envolveria modificações no design dos produtos e embalagens.

Em relação à erradicação dos lixões propõe regularizar as áreas existentes sem prever nenhum critério técnico, nem obrigação do degradador para com a recuperação do local.

Cria um Fundo Nacional de Resíduos Sólidos que conta apenas com recursos públicos para atender as demandas de tratamento, coleta e disposição final de resíduos urbanos, liberando o setor empresarial desta cadeia de responsabilidade pós-consumo.

Nas palavras do **TecLeg1**, envolvido com a redação do parecer, com o Fundo Nacional de Resíduos Sólidos o princípio do poluidor pagador, previsto no artigo 9º, inciso XVII, do substitutivo, não mais se aplicava:

A responsabilidade pós-consumo seria bancada pelo Fundo Nacional de Resíduos Sólidos, ou em última instância, pela sociedade. A indústria e o comércio não teriam responsabilidade para com o ciclo de vida de seus produtos e embalagens, ou seja, iriam poluir, mas nada pagariam. E as embalagens representavam 47% do lixo gerado nos centros urbanos do país, nessa época.

A bancada do PT considerou, ainda, que o substitutivo contrariava a constituição federal, ao designar os municípios como usuários dos serviços de limpeza pública e não mais titulares, favorecendo a privatização total dos serviços. O artigo 30 da carta magna estabelecia como competência do município essa tarefa, de organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão, ou permissão, os serviços públicos de interesse local, como é o caso da limpeza pública.

Por causa dos pontos controversos, e de seu caráter liberal, o substitutivo não agradou os segmentos sociais, nem a maioria dos deputados da Comissão Especial Parlamentar, conforme a assessoria parlamentar do PT registrou em nota técnica⁵⁰. O parecer levou a bancada do partido na Câmara a deliberar pela obstrução da votação do texto, nas duas tentativas feitas pela referida comissão para apreciação da matéria, em 27 de novembro e 04 de dezembro de 2002 (**TecLeg1**). E, por não ter sido votado durante a legislatura que terminava, como preconiza o regimento da Câmara, o relatório acabou arquivado.

Não é de se estranhar o insucesso do relator em conseguir aprovar o texto na Comissão Especial Parlamentar, observa Araújo (2013), ao comentar os raros apoios ao relatório Kapaz, e em sua maioria, justificados por assuntos específicos. Foi o caso, por exemplo, da posição favorável ao texto por parte da ABETRE (Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos), pelo fato deste incluir regras sobre o coprocessamento e incineração como destinação final de resíduos sólidos, assunto de seu interesse.

2.3 A construção compartilhada da agenda da política

No vácuo deixado pela interrupção da discussão na arena parlamentar, o mundo social do FNLC retoma o processo de coprodução da agenda da política nacional de resíduos

⁵⁰ LIMA, T. de. Política Nacional de Resíduos Sólidos: A perspectiva de uma lei federal. *Acervo*, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 99–112, 2011. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/175>. Acesso em: 24 fev. 2023.

sólidos, no ano de 2003. E, em 27 de janeiro, durante a programação do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, promove o Encontro Política Nacional de Resíduos Sólidos: Produção e Consumo Sustentável, sob a coordenação dos Fóruns Lixo e Cidadania de São Paulo e de Porto Alegre. A pauta do encontro tinha dois objetivos centrais: a criação da articulação, em rede nacional, dos fóruns lixo e cidadania; e a construção compartilhada do conteúdo da futura política nacional de resíduos por meio dessa articulação. Cerca de 150 pessoas compareceram ao evento, no auditório da Caixa Econômica Federal da capital gaúcha, representando organizações não-governamentais da área de meio ambiente e de gestão de resíduos, órgãos governamentais, como o MMA e o Ministério das Cidades e parlamentares engajados com a agenda dos RSUs⁵¹.

A plenária do Encontro de Porto Alegre discutiu o relatório Kapaz, que embora arquivado com o fim da legislatura continuava um elemento actante nesse processo. Concluindo que ele não contemplava os interesses da sociedade civil e deveria ser revisto, decidiram que tal revisão deveria ser obra de ampla discussão. Caberia à articulação da rede nacional dos fóruns lixo e cidadania disseminar, pelas várias regiões do país, uma proposta de construção compartilhada da PNRS, baseada nos princípios dos três erres – de redução da geração, reutilização e reciclagem dos resíduos --, com a responsabilização das empresas para com os resíduos gerados ao longo da cadeia produtiva e a inclusão dos catadores no circuito da reciclagem. A articulação reivindicava o apoio do Estado para o financiamento dos projetos e a implantação das tecnologias adequadas de manejo e destinação dos resíduos⁵².

A pauta da construção compartilhada mobiliza os gestores dos ministérios das Cidades e do Meio Ambiente, que participavam do FNLC, além de outros órgãos do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, empossado em 2003. Particularmente preocupado com a fome, e as populações em situação de rua, como os catadores, o novo governo cria um comitê interministerial, em setembro do mesmo ano, para implementar o Projeto Lixo e Cidadania e Combate à Fome, com a Inclusão dos Catadores e a Erradicação dos Lixões. A finalidade do projeto seria dupla: garantir condições dignas de vida e trabalho para a população catadora e apoio à gestão e destinação adequada dos resíduos sólidos nos municípios. Caberia ao Comitê

⁵¹ Estavam presentes, entre outros, representantes do Greenpeace, do MNCR, da ABES e ASSEMAE, da Secretária de Qualidade Ambiental, do MMA e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, além dos deputados Luciano Zica (PT-SP), federal, e Carlos Minc (PR_RJ) estadual.

⁵² Ata da reunião de Porto Alegre/acervo do centro de documentação do Instituto Pólis

Interministerial articular as políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas que viabilizariam essa meta⁵³.

Visando integrar tais ações do governo federal, o Ministério do Meio Ambiente cria o Programa de Resíduos Sólidos Urbanos no ano seguinte, de 2004, dentro da reestruturação do setor de saneamento básico. Entre os objetivos principais do Programa, três refletiam as discussões do mundo social do FNLC: a integração entre os diversos órgãos federais relacionados à área de resíduos sólidos, para obtenção de uma atuação coerente e mais eficaz; a organização dos catadores, de modo a viabilizar sua emancipação econômica; e a sustentabilidade dos empreendimentos de limpeza urbana, com base na redução, reutilização e reciclagem dos resíduos e a erradicação dos lixões⁵⁴. O Programa também definia regras para o financiamento de projetos, priorizando aqueles que contemplassem a desativação de lixões existentes; a implantação ou ampliação de sistemas de destinação, como aterros sanitários ou controlados; e a criação de infraestrutura para a coleta seletiva dos catadores, tais como, unidades de triagem e compostagem.

A coprodução da agenda da política de resíduos sólidos evolui no mundo social do FNLC, e seus parceiros governamentais, com mais uma iniciativa do MMA, em 2004. Em busca de subsídios para as discussões sobre a regulamentação da gestão dos RSUs e, eventualmente, a formulação de um projeto de lei do governo, os gestores do MMA, em conjunto com o CONAMA, convocam para agosto o seminário *Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos*, que reúne a diversidade de grupos e interesses representados nessa arena da formação da agenda. Participam das discussões agentes governamentais da Caixa Econômica, ANVISA, Ministério do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, IBAMA, ANA e Petrobrás. Em nome da sociedade civil organizada comparecem representantes das associações profissionais e entidades empresariais, como ABES, ABEMA, ABETRE, ABIPET, ABRE, ABRELPE, ABLP, CNI, CNC, FIESP/CIESP, CEMPRE e

⁵³ O Comitê tinha representantes dos ministérios (Casa Civil da Presidência da República, Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Caixa Econômica Federal, além dos ministérios do Meio Ambiente e das Cidades. A Coordenação do Comitê era exercida em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério das Cidades.

⁵⁴ Fonte: MMA/ Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, in Manual de Financiamento, acervo do centro de documentação do Instituto Pólis

pesquisadores das universidades. Também marcam presença no seminário atores vinculados às consultorias e ONGs ambientalistas, prefeituras municipais e movimento dos catadores.

Para consolidar as contribuições do seminário Conama, como ficou conhecido, a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, do MMA, estabelece em 2005 um grupo interno de discussão. Após considerar os relatórios da reunião e uma série de documentos, como as convenções internacionais, as notas técnicas da liderança do PT e o Parecer do Fórum Lixo e Cidadania sobre o substitutivo ao PL 203/91, bem como os projetos de lei pensados durante sua tramitação, entre outras contribuições⁵⁵, esse grupo interno chega a uma proposta de anteprojeto de lei para discussão dois anos depois. Enviado à Câmara dos deputados como PL 1991/2007, do Executivo, ele será um dos elementos actantes na arena parlamentar da formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a ser tratada no próximo capítulo.

Dois anos antes desse projeto de lei do executivo chegar ao Congresso, mais precisamente em fevereiro de 2005, a coordenação nacional do FNLC participa de reunião em Brasília com representantes do MMA, das ONGs e dos fóruns estaduais lixo e cidadania existentes, entre outras entidades desse mundo social, para combinar ações sobre o encaminhamento dessa agenda na arena parlamentar. Como influenciar a formulação da política no Congresso, especialmente quanto às regras da responsabilidade pós-consumo? O conceito de responsabilidade compartilhada, construído durante o seminário do CONAMA para ser posteriormente detalhado, era o ponto central dessa discussão. Como seria compartilhada a responsabilidade? Qual a participação de cada segmento da economia?

Um trecho da ata dessa reunião, em Brasília, dá ideia das articulações entre os atores para interferir na arena parlamentar de formulação da futura política.

[...] Ator B. informa que o deputado Zica se comprometeu a articular para que se instale a comissão especial para apreciar o Projeto de Lei, que depende do presidente da Câmara. Propôs-se que os Fóruns Estaduais Lixo e Cidadania (FELCs) articulem com os deputados federais em cada Estado

⁵⁵ Entre as contribuições foram consideradas sugestões da Abrelpe ao substitutivo do PL203/91, do Seminário do Conama de agosto de 2004, do workshop *Adensamento Tecnológico da cadeia produtiva dos recicláveis*, do MCT (fev/2005) e informes da reunião que tratou da PNRS no Fórum Social Mundial de 2005 (fonte: Proposta de anteprojeto da PNRS/grupo de trabalho da Gerência do Programa de Gestão Ambiental Urbana-Circulação restrita-Acervo do Centro de Documentação do Instituto Pólis)

para reforçar a necessidade de priorizar o tema na pauta do Congresso. [...] Ficou como sugestão que os FELCs façam um mapeamento das bancadas para verificar a participação dos partidos no tema... A proposta é trabalhar para que o deputado Zica seja o relator, verificando com ele como podem ser nossas ações para o sucesso do processo.⁵⁶

A retomada da discussão sobre a política de resíduos sólidos urbanos pela Câmara dos Deputados é responsável por tais articulações. A legislatura 2003-2006 estava em curso e como manda o regimento, não poderia terminar sem que fosse criada outra comissão especial para avaliar a política de resíduos sólidos urbanos em tramitação, o que aconteceu em agosto de 2005. Com a emergência dessa arena, o processo de coprodução da agenda da política nacional de resíduos sólidos pelo mundo social do FNLC, aqui descrito, perde o protagonismo. O que explica a preocupação dos atores reunidos em Brasília, em fevereiro de 2005, de encontrar alternativas para interferir na formulação da futura política.

A indicação do deputado Luciano Zica para a relatoria da comissão especial era uma das opções que tentariam emplacar. Comprometido com as causas ambientais, o deputado Zica, sem dúvida, representaria melhor os interesses do mundo social em questão no processo legislativo, no qual a disputa de posições e construções discursivas mudaria de patamar, diante dos interesses em disputa. De um lado representantes da indústria, contrários ao estabelecimento de regras de responsabilidade para o pós-consumo; de outro, empresas interessadas na importação de pneus usados para a indústria de recauchutagem ou uso em coprocessamento/incineração para fabricação de cimento. E entre eles, os movimentos sociais e ONGs ambientalistas buscando um termo sustentável de política que incluísse os catadores e determinasse o fim dos lixões.

⁵⁶ in Ata da reunião da Coordenação Nacional do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, 25 de fevereiro de 2005. in Dias, 2009: anexo 6, P.375

Cap. 3 A coprodução do prazo na arena parlamentar

O processo de formulação da política nacional de resíduos sólidos urbanos, que dá origem à lei 12.305, de 2010, e ao prazo de quatro anos para os municípios destinarem de forma adequada seus resíduos, acabando assim com os lixões, tem uma história de tramitação no Congresso de 21 anos. Como vimos no capítulo anterior, parte dessa história evoluiu sob a influência da sociedade civil, organizada no Fórum Nacional Lixo e Cidadania e seus parceiros institucionais. O Unicef e o MMA, o Ministério Público e agências governamentais, como a Funasa e a Caixa Econômica Federal, participaram ativamente da articulação da arena de formação da agenda da política nacional de resíduos sólidos urbanos (PNRS). Conseguiram nesse movimento influenciar o andamento do projeto de lei no Congresso, inclusive quando consideraram necessário travar a sua tramitação.

Foi o que aconteceu com a proposta da primeira comissão especial, criada em 2001 para propor uma política de resíduos sólidos urbanos para o país, com base nos projetos em tramitação. A relatoria do deputado federal Emerson Kapaz produziu um texto que desagradou a maioria dos atores envolvidos na discussão e acabou arquivado no fim da legislatura, em 2002. A interrupção do processo legislativo, nessa primeira tentativa de negociação, favoreceu o amadurecimento do debate no âmbito dos mundos sociais do FNLC e seus parceiros institucionais. Ao mesmo tempo que revelou as dificuldades das negociações em torno da formulação da política, que condicionaram sua longa tramitação.

O processo legislativo que culmina com a aprovação da lei 12.305, em 2010, começa na virada da década de 1990, com a chegada de dois projetos de lei sobre resíduos ao Congresso. O primeiro, apresentado em 1989 pelo senador Francisco Rollemberg (PMDB-SE), se restringe aos resíduos dos serviços de saúde – sua classificação, coleta, tratamento e destinação final; o segundo, proposto em 1992 pelo deputado federal ambientalista Fabio Feldman (PV-SP)⁵⁷, abrange todos os resíduos sólidos urbanos em uma política nacional. O deputado queria aproveitar o embalo da conferência ECO-92 da ONU, no Rio, e a aprovação

⁵⁷ O parlamentar foi responsável pela autoria ou relatoria de vários projetos de leis ambientais depois de 1988, que viraram leis, entre eles, a Lei de Controle da Poluição por Veículos Automotores e a Lei da Mata Atlântica. Como relator trabalhou para aprovar a Lei dos Recursos Hídricos e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, entre outras. Fonte: <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>, apud Araújo (2013).

da Agenda 21 durante o evento, para colocar essa questão dos resíduos sólidos urbanos na pauta do Congresso⁵⁸.

A proposta sobre resíduos de saúde, originalmente PL 354/1989, foi aprovada no Senado Federal e seguiu para apreciação da Câmara dos Deputados em 1991, passando a tramitar como PL 203/91. O projeto de Feldman, apesar de mais abrangente, foi apensado ao PL 203/91 já em tramitação. Essa é a regra do regimento interno da Câmara: o projeto que já teve aprovação de uma das casas do Congresso passa a tramitar como principal, e os que tratam de tema correlato devem ser a ele apensados. Outras propostas de projetos de lei sobre resíduos, ou sua gestão, apresentadas na Câmara durante os anos 1990, foram sendo apensadas ao PL 203/91, como prevê o regimento. No final da década, a quantidade de mais de 70 propostas apensadas ao projeto principal acabou justificando a criação da primeira comissão especial para exame da matéria⁵⁹, instalada em abril de 2001.

A reunião dos projetos existentes sobre resíduos em um só, com a vinculação ao PL 203/91, deu forma e conteúdo às divergências entre os atores dos mundos sociais representados nessa arena parlamentar – associações empresariais, governos municipais, órgãos do governo federal e organizações não governamentais, além dos próprios parlamentares. O conflito de posições transparece nas discussões e nos relatórios das comissões especiais encarregadas de organizar uma proposta de Política Nacional de Resíduos Sólidos para votação, durante a primeira metade da década de 2000. E se amplia quando o governo federal decide entrar na discussão com um projeto próprio em 2007, o PL 1991, o qual contrariava propostas apensadas ao PL 203/91, como as que liberavam a importação de resíduos, entre eles, pneus usados. Frente à diversidade de propostas apensadas e à dificuldade da obtenção de um consenso sobre o tema, a mesa diretora da Câmara decide criar um grupo de trabalho, em 2008, para negociar as posições divergentes e chegar a um texto final.

⁵⁸ Mylena Melo e Nathália Iwasawa, O Joio e o Trigo, Quando lobby e democracia dão as mãos (<https://ojoioetrigo.com.br/2021/05/quando-lobby-e-democracia-dao-as-maos/>, visto em 02/02/2023)

⁵⁹ Para que um projeto de lei comece a ter andamento é preciso que a mesa diretora da Câmara dos Deputados o encaminhe para as comissões de Mérito, Constituição e Justiça e Redação. Quando o PL recebe despacho da mesa diretora para tramitação em mais de quatro comissões é constituída comissão especial para sua análise, a qual deve se pronunciar quanto ao mérito da proposta e mais estes quatro aspectos: sua admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Se a Câmara tiver mais propostas em tramitação visando a regulação de matéria correlata, qualquer deputado pode requerer que seja apensada para tramitar em conjunto com o PL principal, em curso, justificando também a criação de comissão especial (Lima, 2004 e Araújo, 2013).

Seguindo Clarke (2003), a arena parlamentar de formulação da política em questão é aqui tomada como unidade de análise, que delimita o âmbito da ação e interação, das negociações e compromissos entre os mundos sociais representados na situação de investigação. Para o fim que nos interessa, a situação investigada se estende pela década de 2000, delimitada pela atuação das duas comissões especiais da política nacional de resíduos sólidos urbanos, a de 2001 e a de 2005, e o grupo de trabalho, criado em 2008 com a missão precípua de reduzir as diferenças entre os atores e fechar um texto final para ser votado, o que acontece em agosto de 2010.

As interações observadas ao longo dessa década na arena investigada permitem compreender como a coprodução da política nacional de resíduos sólidos evoluiu. E como o prazo de extinção dos lixões pelos municípios, objeto da presente pesquisa, foi definido: que atores participaram, quais os argumentos favoráveis e contrários à definição de um prazo e qual sua relação com as dificuldades de implementação dessa meta da política. Ou, até mesmo: havia interesse dos que participaram dessa arena no cumprimento do prazo em questão?

3.1 Posições e construções discursivas nas comissões especiais

As questões que levaram a tramitação do PL 203/91 a se arrastar por mais de duas décadas foram poucas, mas de difícil negociação. No início das discussões, não interessava à indústria a aprovação de uma política para regular a gestão dos resíduos urbanos. Muito menos que estendesse a responsabilidade do setor produtivo até o pós-consumo, como se propunha. A opção da incineração de resíduos, em operações de coprocessamento ou como método de tratamento, era uma segunda questão controversa que interessava, basicamente, às empresas que ofereciam essa tecnologia, caso das associadas da ABETRE (ARAÚJO, 2013:250). A polêmica suscitada pela terceira questão, que liberava a importação de pneus usados para reciclagem no país ou o uso em coprocessamento na indústria de cimento, constante dos relatórios produzidos pela segunda comissão especial, de 2005, acabou no Supremo Tribunal Federal, que a considerou contrária aos preceitos constitucionais como se verá adiante.

3.1.1. A resistência à responsabilidade sobre os resíduos pós-consumo

A oposição da indústria à responsabilidade pelos resíduos gerados por seus produtos e embalagens, principal causa da demorada tramitação do projeto de lei 203/91, se revela nas audiências públicas promovidas pelas comissões especiais de 2001 e de 2005, em falas como

essa do chefe do departamento de meio ambiente da FIESP: “Quem transforma uma xícara em resíduo ao descartá-la é o cidadão e não o fabricante”⁶⁰. As construções discursivas registradas durante essas reuniões revelam a resistência do setor produtivo a assumir o pós-consumo, e a alienação dos parlamentares sobre o processo, conforme informa essa fala de um deputado federal do PTB do Paraná, na primeira audiência pública da comissão especial de 2001:

Vi nesta Casa inúmeros projetos sendo elaborados com o objetivo de tentar responsabilizar a empresa geradora de resíduos pela sua recuperação, o que acho totalmente inviável. Como a indústria desta caneta vai recuperar tudo isso? E aquelas canetas importadas, aquilo que vem de contrabando, esse copo, essa coisa toda?⁶¹

A proposta do pós-consumo atribuía ao fabricante a responsabilidade pelo ciclo integral de vida do produto no mercado, bem como seus efeitos sobre o meio ambiente, na linha do que já vinha sendo praticado na Europa, em especial na Alemanha. Desde 1994, este país tinha uma lei para promover a economia do ciclo integral, em que os resíduos gerados durante o ciclo de vida do produto voltam para o produtor ou recebem destinação ambientalmente adequada (ARAÚJO, 2013:239)⁶².

Contrários a aprovação de qualquer regra de responsabilidade pelo ciclo de vida do produto, os empresários defendiam ações voluntárias no pós-consumo. Até mesmo o CEMPRE, que reunia corporações responsáveis por grande parte da poluição plástica no mundo, como a Coca-Cola e a PepsiCo, a Unilever e a Nestlé⁶³, se posicionou contra a criação de regras de responsabilidade para geradores de resíduos específicos, preferindo apoiar iniciativas voluntárias. O que significava, no âmbito de suas ações, funcionar como “linha auxiliar” dos catadores de materiais recicláveis. Em audiência pública na comissão especial de 2001, o diretor do CEMPRE explicita essa expectativa do setor empresarial, ao falar sobre a importância de

⁶⁰ Imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=25855 [Ricardo Garcia, na audiência pública de 17/11/2005]

⁶¹ Deputado Marcio Matos na Audiência Pública Comissão Especial PL 203/91 16/08/2001 para ouvir o ministro do MMA, José Sarney Filho, sobre a posição do governo de uma política de resíduos sólidos

⁶² *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen*, aprovada em 1994. A tradução literal é “lei para a promoção da economia do ciclo fechado e a garantia da destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos”. Disponível em: <http://www.buzer.de/gesetz/1044/index.htm>. Acesso em: 20/06/2023

⁶³ O CEMPRE foi criado no mesmo ano da realização no país da ECO-92, por iniciativa de 14 corporações, entre elas as empresas ranqueadas como principais responsáveis pela poluição plástica no mundo, segundo levantamentos do movimento global Break Free from Plastic (BFFP).

Ver <https://www.breakfreefromplastic.org/2020/12/02/top-plastic-polluters-of-2020/>

apoiar a aquisição de prensas para aumentar a produtividade dos catadores organizados em cooperativa:

A prensa é o coração da cooperativa, porque é ela que viabiliza economicamente o negócio. A partir da prensa, começa-se a desenvolver o negócio de triagem de recicláveis e de beneficiamento. Felizmente, temos notado, nesse exercício da responsabilidade compartilhada no pós-consumo do setor empresarial, que a necessidade de aparelhamento tem sido crescente nas cooperativas. Hoje, no CEMPRE, já somos capazes de doar um número maior de equipamentos para cooperativas em razão dos esforços que têm sido empreendidos.⁶⁴

Quatro anos depois, durante audiência pública da segunda comissão especial, realizada em novembro de 2005, o diretor do Departamento de Meio Ambiente da FIESP, Ricardo Garcia, reitera essa expectativa da indústria de resolver suas obrigações por meio do apoio dos catadores de materiais recicláveis, ao declarar:

Só reafirmo que nossa matriz atual em relação à reciclagem é de catadores. Não posso considerá-la boa, mas não a consideraria descartável. Ela teria de ser, sem dúvida nenhuma, melhorada, mas essa é a nossa matriz atual e está funcionando. Não é céu de brigadeiro, mas o processo é esse e tem de ser melhorado ao longo do tempo⁶⁵.

Na segunda audiência da mesma comissão especial, realizada em março de 2006, o diretor do CEMPRE, já citado, voltaria a se manifestar para expressar a satisfação dos empresários com o que chamou de modelo encontrado pelo país para a questão da responsabilidade compartilhada do pós-consumo, conforme se pode ler abaixo:

Felizmente, o setor empresarial proativo tem percebido que a forma mais adequada de se ajustar à nossa realidade e de contribuir na questão da responsabilidade compartilhada do pós-consumo é mediante apoio ao crescimento das cooperativas de catadores. Hoje, a atividade de coleta seletiva gera grande número de postos de trabalho e renda para significativa parcela da população. Dados da Cáritas mostram que hoje cerca de 500 mil famílias são sustentadas pela coleta seletiva. O Brasil, felizmente, encontrou um modelo para a coleta seletiva que traz benefícios ambientais e sociais⁶⁶.

Desde o início das discussões em torno da PNRS, nessa arena parlamentar, o setor empresarial se posiciona desse modo em relação à responsabilidade pós-consumo, favorável as ações voluntárias de apoio aos catadores de materiais recicláveis. E contrário a uma lei com

⁶⁴ André Vilhena na audiência pública da primeira Comissão Especial do PL 203/91, de 16/08/2001

⁶⁵ Ricardo Garcia, da Fiesp, na audiência pública da segunda Comissão Especial do PL 203/91, de 17/11/2005

⁶⁶ André Vilhena na audiência pública da segunda Comissão Especial do PL 203/91, de 14/3/2006

regras específicas. Só revê essa posição ao participar das discussões na segunda comissão especial, em 2005, quando passa a considerar necessária a existência de uma lei federal sobre resíduos, desde que contendo apenas diretrizes gerais, sem regras específicas sobre o ciclo integral de vida dos produtos.

A mudança de posição teve a ver com a insegurança jurídica, diante da profusão de leis e decretos estaduais e municipais, portarias e resoluções do Conama regulando a matéria, não raro contraditórias entre si, como informava o boletim interno do departamento ambiental da FIESP a respeito. Além do que, sem uma lei *não há como obter dados confiáveis sobre geração, tratamento e disposição final de resíduos sólidos industriais, o que inviabiliza investimentos, financiamento e desenvolvimento do setor*⁶⁷. Na audiência pública realizada pela comissão especial, em novembro de 2005, o diretor do CEMPRE expressaria essa posição da FIESP, de que a “proliferação de políticas em âmbito estadual e municipal, dificultava o tratamento do assunto, e que seria melhor ter uma lei com as diretrizes valendo para todo o país”⁶⁸.

3.1.2 A disputa pela importação dos pneus usados europeus

A discussão do PL 203/91 é retomada por essa comissão especial da Câmara na reta final da legislatura de 2003-2006, depois de ficar três anos no limbo do Congresso, a contar do arquivamento do relatório Kapaz, em 2002. A instalação da nova comissão especial, em agosto de 2005, foi acompanhada da escolha de um novo relator, uma vez que o deputado Emerson Kapaz não fora reeleito. O deputado Luciano Zica tentou ser indicado para a função, como queriam os atores reunidos no Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em Brasília, em fevereiro de 2005. Não lhe faltavam credenciais. Além de ambientalista comprometido com as questões da agenda marrom, que trata de planejamento e infraestrutura urbana, ele vinha participando do processo de coprodução da política desde as discussões da agenda, no FNLC, no final da década de 1990. Chegou a apresentar um texto completo para contrapor ao relatório Kapaz, na comissão especial de 2001, que não foi votado. Zica, no entanto, perdeu a disputa interna no PT para o deputado Ivo José, de Minas Gerais. E o deputado Ivo José representava outra agenda,

⁶⁷ FIESP Departamento de Meio Ambiente, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010 Decreto 7.404/2010 Nov 2011 (comunicação de circulação interna)

⁶⁸ André Vilhena, do Cempre, na audiência pública de 17 nov. 2005, da comissão especial sobre resíduos.

como mostrou seu parecer, entregue à comissão em dezembro do mesmo ano, prevendo a liberação da importação de pneus usados e a incineração.

A importação de pneus usados interessava às empresas representadas nessa arena pela Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP), Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR) e pelo governo do Estado do Paraná, através de sua bancada de deputados na Câmara. A maior empresa de pneus remoldados do país, a BS Colway Pneus, funcionava na região metropolitana de Curitiba e vinha recorrendo a liminares judiciais para conseguir importar os pneus usados, uma vez que normas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) proibiam a importação⁶⁹.

O parecer do relator afrontava a construção de uma política com foco na redução da geração de resíduos, como se pretendia e a questão acabou judicializada pela presidência da República, na ADPF⁷⁰ 101, que o STF acolheu: “O Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria prima a impedir a atividade econômica”, escreveu a ministra Carmem Lúcia em seu parecer, de 24 de junho de 2009, considerando que a importação de pneus usados ou remoldados contrariava os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil)⁷¹.

Antes de chegar ao STF, no entanto, a disputa em torno do tema dos pneus usados dominou as discussões na comissão especial, desviando o foco da formulação da política de resíduos sólidos como um todo. As empresas preferiam o pneu usado europeu no reprocessamento por conta da qualidade. Eram menos danificados do que os brasileiros, por rodarem em estradas melhores na Europa. A contaminação dos trabalhos por essa questão da importação dos pneus usados foi tal que a liderança do PT na Câmara dos Deputados decidiu destituir o relator⁷² na mesma seção em que seu parecer seria apreciado, em 21 de junho de 2006.

⁶⁹ Portaria Decex de 08/1991, em https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/01/Portaria-DECEX-8_1991.pdf

⁷⁰ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

⁷¹ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>

⁷² A indicação dos membros das comissões permanentes e temporárias, e sua eventual substituição, é atribuição dos líderes partidários. Ver o art. 10, inciso VI, do RICD.

Atores do governo, como os gestores do MMA e o deputado Luciano Zica, e as organizações sociais e ambientalistas consideravam um retrocesso a eventual aprovação do relatório; com a destituição do relator a liderança do PT tentou obstruir a seção e adiar sua votação. Mas o presidente da comissão especial, o deputado Benjamin Maranhão (PMDB/PB), optou por manter a seção e indicar novo relator. O deputado Feu Rosa, do PP do Espírito Santo, foi o escolhido e propôs em seguida à sua nomeação que o substitutivo do deputado Ivo José fosse votado. E ele acabou aprovado por ampla maioria. O governo expressou sua oposição ao fato consumado no mesmo dia:

O governo federal é contra o substitutivo do projeto de lei 203/91 que institui a Política Nacional de Resíduos aprovado nesta quarta-feira (21) na comissão especial na Câmara dos Deputados, liberando a importação de resíduos no Brasil, inclusive de pneus usados e reformados. A liberação da importação de pneus usados, como matéria-prima ou insumo para indústria de reciclagem, representa um aumento do passivo ambiental no país. O pneu usado, em especial o pneu reformado, tem um ciclo de vida menor do que um pneu novo. O texto aprovado é um grande retrocesso em relação a tudo o que a sociedade vem discutindo sobre resíduos sólidos há muito tempo, em particular para os catadores organizados⁷³.

No dia seguinte, 22 de junho de 2006, o deputado Luciano Zica formulou questão de ordem para invalidar a votação, alegando que Feu Rosa era autor de um dos projetos apensados ao PL 203/91 e não poderia relatá-lo. A questão de ordem foi acatada e um terceiro relator seria escolhido para substituir Feu Rosa. O deputado César Silvestri (PPS/PR) recebeu a incumbência. Sendo da bancada paranaense, que estava fechada com a questão da importação de pneus usados, o deputado manteve na íntegra o texto dos relatores anteriores e este também foi aprovado pela maioria dos membros da comissão⁷⁴.

O texto aprovado nessas disputas sucessivas desagradava a maioria dos atores representados nessa arena, além dos gestores do governo, do MMA e os ambientalistas. Por exemplo, os representantes da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Associação Nacional da Indústria dos Pneus (ANIP) eram contra a importação. Esta última porque a indústria de reforma dos pneus competia com seus produtos. Favorável à importação dos pneus havia a ABETRE, por conta dos dispositivos do texto que admitiam a incineração e o uso dos pneus em coprocessamento; e os empresários do segmento de reforma de pneus, fortemente representados nessa arena

⁷³ www.gov.br/mma/pt-br/noticias/substitutivo-do-projeto-sobre-politica-dos-residuos-e-retrocesso

⁷⁴ O áudio da reunião de 21/06/2006: imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=27262

parlamentar. E havia o mercado externo. As normas vigentes para o Mercosul autorizavam o comércio de pneus usados ou reformados na região⁷⁵ e, por conta delas, o Brasil sofria pressão da OMC para permitir, também, a importação dos pneus usados da União Europeia⁷⁶, interessada em se livrar de um resíduo cada vez mais volumoso em seus aterros. Segundo dados da própria UE, estes recebiam 80 milhões de pneus triturados a cada ano⁷⁷.

Como a comissão especial não tinha poder conclusivo e seu relatório teria de ser aprovado no plenário da Câmara, de acordo com o regimento, o substitutivo ao PL 203/91 continuaria tramitando até que fosse pautada sua votação. Ele trazia apensadas, a essa altura, 116 propostas. Com a permanência na Câmara recebeu mais 57, entre elas o já citado PL 1991, de 2007, do Executivo -- o qual o MMA vinha discutindo desde 2005 em um grupo de trabalho criado com representantes do FNLC e do MNCR, de entidades empresariais, como o CEMPRE, a CNI e a FIESP e de associações de profissionais de saneamento como a ABES, entre outras.

A iniciativa do governo de participar no processo de formulação da política com um projeto próprio muda a configuração das posições nessa arena, então paralisada pelos interesses em conflito. O projeto do Executivo era mais abrangente e conclusivo como proposta de política e, também, contemplava mudanças que facilitariam as articulações para a obtenção do consenso lá na frente. Por exemplo, acabava com a diferenciação dos resíduos em categorias, prevista pelo PL 3333/92. O fato de não criar regras específicas para cada categoria, a não ser para os resíduos sujeitos à logística reversa e os classificados como perigosos, agradou o setor empresarial. A logística reversa, em si, era um conceito novo frente ao discurso da responsabilidade pós-consumo. Abria caminho para a negociação de acordos voluntários com segmentos específicos do setor produtivo, caso das pilhas e baterias, dos pneus e lâmpadas etc.

A definição ampliada de geradores de resíduos sólidos, por sua vez, amenizava a resistência dos setores mais envolvidos com a geração de resíduos pós-consumo, ao incluir quase toda a população no art. 7º, inciso IX, o qual considera como geradores de resíduos:

⁷⁵ O Brasil foi obrigado a retirar a proibição de importação de pneus por ação reclusat6ria do Uruguai, no Mercosul, e em janeiro de 2002 autorizou a importação de pneus remoldados de Estados parte do Mercosul (Portaria Secex n° 02/2002)

⁷⁶ O pa6s estava defendendo a proibição da importação na OMC, nessa exata ocasi6o, em um contencioso aberto pela Uni6o Europeia, que queria ter direito tamb6m a exportar seus pneus usados para o Brasil.

⁷⁷ <https://www.migalhas.com.br/quentes/26862/omc-decide-esta-semana-disputa-entre-brasil-e-ue-sobre-a-questao-da-importacao-de-pneus-usados-e-remodelados>

peçoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que geram resíduos sólidos por meio de seus produtos e atividades, inclusive consumo, bem como as que desenvolvem ações que envolvam o manejo e o fluxo de resíduos sólidos. A definição dará origem a outro conceito novo, o da responsabilidade compartilhada, a ser adotado pelo grupo de trabalho criado pela mesa diretora da Câmara, em junho de 2008, para conciliar os interesses em conflito e fechar um texto final, como veremos a seguir.

3.2 As negociações no GTRESID sobre os lixões e a responsabilidade pós-consumo

O grupo de trabalho de resíduos sólidos (GTRESID) foi criado com a missão precípua de reduzir as diferenças entre os atores e fechar um texto final para ser votado no plenário da Câmara, conforme mencionado. Sua existência era limitada a este fim uma vez que o GT não existe no processo legislativo como tal, explica o entrevistado **TecLeg1**, que assessorou os membros do grupo nesse processo. “Um GT não tem as prerrogativas das comissões especiais. Por exemplo, faz menos audiências públicas, geralmente, e mais reuniões técnicas, ou temáticas, onde busca negociar as divergências entre os atores, obter um consenso e modificar o texto que saiu da comissão especial, para ir à votação do plenário da câmara como uma emenda substitutiva global.”

Por não ser comissão especial, as audiências e reuniões do GT não são gravadas ou taquigrafadas. Em consequência, essa parte da pesquisa está baseada, principalmente, nas entrevistas realizadas com os principais atores que participaram do GTRESID ou o assessoraram. Quatro deles estavam nas reuniões que abordaram o prazo de quatro anos para a erradicação dos lixões e comentam a seguir a tomada de decisão nessa arena. São eles: a consultora de meio ambiente da Câmara dos Deputados, identificada como TecLeg2, o representante do MMA, nomeado como Gest1 e os parlamentares 1 e 2, membros do GTRESID.

Integraram o GTRESID os deputados Paulo Teixeira (PT), Fernando Ferro (PT), Luiza Erundina (PT), Lelo Coimbra (PMDB), Paulo Henrique Lustosa (PT), Luiz Carreira (DEM), Dr. Nechar (PV), José Otávio Germano (PP), Marcelo Almeida (PP), Maurício Quintella Lessa (PR), Armando Monteiro (PTB) e Paulo Abi-Ackel (PSDB). Por sua experiência com a elaboração da lei paulista de resíduos sólidos, que havia acabado de ser

aprovada pela Assembléia Legislativa de São Paulo, o deputado Arnaldo Jardim⁷⁸ (PPS-SP) foi escolhido pela liderança do governo como coordenador do GTRESID, apesar de não ser vinculado ao PT, informa TecLeg2.

O coordenador do GT ouviu os técnicos do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, e conversou com representantes de entidades da sociedade civil organizada, de empresários, ambientalistas e de catadores. Todos esses atores participaram, com sugestões, da redação da minuta de Subemenda Substitutiva Global de Plenário ao PL 203/1991 e seus apensos. Em seu relatório ele cita, nominalmente, as contribuições dos deputados Armando Monteiro, Dr. Nechar, Jorge Khoury e Paulo Teixeira; da CNI; da Associação Brasileira de Tratamento de Resíduos (Abetre), Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP) e Sindicato Nacional da Empresas de Limpeza Urbana (Selurb); da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia); do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram); do Fórum Lixo e Cidadania (RJ); do Cempre; do Centro de Tecnologia de Embalagens (Cetea) e Instituto de Tecnologia de Alimentos (Ital); e da Associação da Indústria do Pet (Abipet); do Fórum Lixo e Cidadania (Polis), da Rede das Agendas 21, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis.

3.2.1. Os planos para erradicar os lixões: incineração x aterros consorciados

TecLeg2 entrou na Câmara em 1991. Foi a primeira consultora de meio ambiente da casa e um dos primeiros trabalhos que pegou para dar parecer foi o projeto do Senado sobre resíduos de saúde, nomeado na Câmara como PL 203/91. Ela monitorou toda a tramitação desse projeto. Foi quem fez a lista de tudo que foi apensado. O projeto ia e voltava do seu computador na assessoria técnica da Câmara dos Deputados. Quando foi entrevistada para esta pesquisa TecLeg2 já havia deixado a consultoria de meio ambiente da Câmara Federal e ocupava a presidência do IBAMA – gestão do ministro do MMA, José Sarney Filho. Ela informa a pesquisa a partir das duas situações, como consultora parlamentar na tramitação do PL203/91 na Câmara Federal, inclusive na fase do GTRESID, e como presidente do IBAMA. Nesta última

⁷⁸ Como deputado na Assembleia Legislativa paulista, Jardim foi coordenador do Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do anteprojeto de lei sobre resíduos sólidos do estado de São Paulo, PL 362, aprovado em 2005

situação, ela explica a posição que adotou em relação aos lixões, que cabia ao órgão fiscalizar e fechar. Mais sobre isso adiante.

A tramitação da política nacional de resíduos sólidos se caracterizou pela atuação de muitos lobbies, comenta TecLeg2. “Era um processo de negociação política muito enrolado, com muitos interesses. Tinha setor defendendo a importação de pneus, a indústria que não queria a logística reversa, os catadores nunca estavam contentes com o que a gente escrevia e a ABRELPE, sempre com suas propostas esquisitas”, observa, confirmando que a definição do prazo de 4 anos para erradicar os lixões foi uma sugestão do representante da ABRELPE na reunião do GTRESID. Nas suas palavras:

O interesse da Abrelpe era favorecer o coprocessamento e a incineração. Nos projetos apensados, vários favoreciam a incineração. Existia a demanda para que fosse vedada, mas a lei escondeu o tema. Não enfrentou esse debate. Na hora que você põe um prazo e não consegue fazer aterro, você tem uma pressão, sim, para viabilizar a queima. Tanto que, logo depois que a lei foi aprovada, uma turma que fabrica incineradores andou visitando um monte de prefeitos. Lá na Câmara a gente recebia uns folders desse pessoal. Não colou muito, eu acho, até porque as prefeituras não tinham dinheiro. Mas o movimento houve, sim. Com o tipo de prefeitura que a gente tem, o tamanho delas, incinerar significaria ter problemas dali um a dois anos. Não que o incinerador não fosse funcionar, não é esse o problema, mas, quem está cuidando dele. Essas prefeituras não têm a mínima condição de ficar tomando conta da incineração, e a queima desregulada, que é a queima a baixas temperaturas, gera as dioxinas e furanos, que são os venenos. É como a questão da usina nuclear. Eu posso confiar na tecnologia da usina nuclear, mas não confio no homem que está cuidando dela. Deveria ser a última opção. E tem ainda essa tendência, na hora que você opta pela incineração, de levar a queimar tudo, já que tem um incinerador. E assim se deixa de reduzir o volume de resíduos, de fazer a recuperação e reciclagem dos materiais. A incineração não induz a preocupação com a cadeia reversa dos resíduos.

O entrevistado Gest1, que acompanhou de perto os trabalhos do GTRESID, como representante do MMA, já havia informado à pesquisa, quando entrevistado, que a questão do prazo para o encerramento dos lixões foi uma sugestão da Abrelpe. “O deputado Arnaldo Jardim tinha diálogo com todos os interessados na política, era a tarefa do grupo de trabalho, afinal, fazer essa aproximação. E a associação que representava as empresas de limpeza pública e coleta de resíduos, a ABRELPE, era muito presente nessas negociações. Essa questão do prazo para encerramento dos lixões foi sugestão do diretor da ABRELPE, que hoje é até seu presidente. Ele achava que tinha de fixar um prazo e eu concordei. A gente entendia que de fato era preciso estabelecer um prazo, porque uma lei sem prazo acaba não tendo

impacto.” Curiosamente, a mesma questão de prazo não foi cogitada para os acordos setoriais a serem firmados como parte da logística reversa.

Nessas reuniões do GTRESID, Gest1 representava a posição do MMA, favorável a construção de aterros sanitários em consórcios intermunicipais para eliminar os lixões. O MMA entendia que era necessária uma ação coordenada entre os municípios para esse objetivo, porque os pequenos municípios não tinham escala para implantar e operar um aterro, isoladamente. Os estudos mostravam que o custo de implantação dessa infraestrutura fazia uma curva, de acordo com o tamanho da população da cidade. Ela começava a cair à medida que aumentava a população e estabilizava por volta de 100.000 habitantes. O ministério já atuava com um programa de apoio às prefeituras para viabilizar a elaboração dos planos estaduais de gestão integrada de resíduos sólidos, os PMGIRS, uma condição para a formação dos consórcios intermunicipais.

Nós atuamos muito na formação de consórcios de aterros intermunicipais. O Ministério Público vinha trabalhando naquela época para fortalecer os consórcios e alocamos recursos para os estados elaborarem os planos de regionalização, criando as condições para formar os consórcios intermunicipais. Fizemos um chamamento para elaboração dos planos estaduais. De 2007 a 2012, quando estive no MMA, disponibilizamos recursos para estados como RJ, MG, RN, que elaboraram os planos e definiram os consórcios, e vários foram em frente. A aposta era apoiar os estados e os planos de regionalização e fortalecer os consórcios intermunicipais para termos os aterros sustentáveis. Com o consórcio apoiando a operação dos aterros, você aumentava a escala. [Gest1]

A aposta do MMA na formação de consórcios para cumprir a meta de erradicação dos lixões no prazo de quatro anos, como estabelecia a lei, não logrou o êxito esperado por Gest1. E não foi por falta de empenho do ministério, como se verá. Antes, porém, quais foram as considerações dos parlamentares do GTRESID presentes no encontro que definiu o prazo? Segundo o **Parlamentar1**, o prazo não foi pensado, de fato. A ideia, o tempo todo, era escrever na lei que os lixões deveriam ser fechados após a sua aprovação.

Houve um debate, porém, se o fechamento deveria ocorrer de imediato à aprovação da lei ou não. Foi aí que definimos um período de 4 anos para acabar com os lixões. Esse debate foi feito no parlamento e na relação com o governo. Olhando pra trás, creio que o governo não incorporou essa decisão, porque tal deliberação do prazo envolvia aspectos orçamentários de financiamento das prefeituras. Caberia ao governo o papel de reservar recurso no orçamento federal para a construção dos aterros sanitários e a extinção dos lixões. [Parlamentar 1]

A posição do Parlamentar2, que atuou como coordenador do GTRESID, foi desde o início favorável ao prazo definido em lei. Nem era curto ao ponto de inviabilizar a proposta, nem era tão longo que pudesse postergar a resolução de um problema, uma vez que, na sua opinião, não representava um desafio tecnológico, nenhuma complexidade do ponto de vista da gestão. “Fechar o lixão era uma questão objetiva de disponibilidade ou não de recursos. Mas, na administração pública, recurso é também uma questão de prioridades. Portanto, nós consideramos correto aprovar esse tempo de quatro anos. Infelizmente, estamos constatando que não está acontecendo o que foi previsto.”

O Parlamentar2 atribui a dois fatores básicos o insucesso da meta de erradicação dos lixões. A inexistência de políticas de financiamento aos municípios, para incentivá-los a substituir os lixões pela solução dos aterros seria um deles. Segundo ele, não cabia ao legislativo prever os recursos para a implementação do que foi estabelecido, uma vez que implicariam gastos que só o executivo pode definir. Há divergência entre os atores sobre isso, mais à frente. O segundo fator seria a falta de mobilização da sociedade para exigir a plena implementação da política aprovada.

Os técnicos da área ambiental do governo não foram ouvidos durante essas deliberações sobre o prazo para erradicação dos lixões, de acordo com a entrevistada Gest4, que assumiu a direção do MMA em 2010, quando a tramitação do projeto estava em sua fase final de apreciação no Senado, como faz questão de frisar. Porque nessa fase, depois de 21 anos de tramitação na Câmara, não se cogitava de mudar qualquer coisa, mais, na lei. O interesse da maioria era fechar questão e votar o projeto de lei o quanto antes, de modo a evitar que sofresse alterações substanciais e tivesse de voltar à Câmara para nova apreciação, ela explica:

Havia uma pressão muito grande no Congresso para essa votação, por parte de setores do empresariado, como o de embalagens, produtos eletrônicos, lâmpadas; e havia uma pressão enorme dos catadores, mas enorme mesmo, para aprovar a lei e viabilizar a logística reversa, que representava um mercado de trabalho para eles. [Gest4]

A condição prévia para o financiamento da construção dos aterros em consórcio nos municípios era a elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), num prazo de dois anos a contar da data de aprovação da lei. Para Gest4,

não fazia sentido ter um prazo único para os 5570 municípios que, certamente, teriam condições políticas, ambientais e socioeconômicas distintas: “Os prazos tinham de ser maiores e diferenciados, de acordo com o tamanho do município, localização e condição financeira. E a lei deveria ter previsto os instrumentos de incentivo. O legislativo pode perfeitamente fazer isso, como poderia ter contemplado a diversidade do país para traçar as diretrizes.” TecLeg2 compartilha a mesma posição de Gest4, de que incentivos nessa linha deveriam ter sido inseridos pelos parlamentares na própria lei, em 2010. Segundo ela, tais incentivos não integravam a lista de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República.⁷⁹

O entrevistado TecLeg1, no entanto, refuta essa interpretação. Segundo ele, o debate sempre foi este: *Como criar mecanismos para acabar com os lixões*. “Esse era o debate durante a elaboração da lei de resíduos. E ele não avançava porque a criação de despesa é uma função do executivo e somente dele. Como o projeto de lei que veio do executivo, o PL1991/2007, que baseou o texto final da lei de resíduos, não carregava isso, não pudemos fazer aqui.” O coordenador do GTRESID bem que tentou colocar alguns mecanismos de financiamento no projeto, acrescenta ele, mas teve que tirar tudo: “O legislativo pode apontar uma renúncia fiscal, isso pode. Mas para tanto tem de ir lá no orçamento, indicar a rubrica que será cancelada, trazer o recurso para a rubrica que irá criar e informar o impacto orçamentário que esta rubrica terá nesse ano e nos próximos dois exercícios fiscais para garantir o recurso. Em termos de projeto de lei é isso que dá para fazer, apontar a fonte.”

O Parlamentar1, do GTRESID, não considerava que o legislativo teria essa prerrogativa de criar despesa. Na sua interpretação caberia ao governo esse papel, de reservar recurso no orçamento federal para financiar a elaboração dos planos de gestão integrada de resíduos municipais e a construção dos aterros sanitários que substituiriam os lixões.

Acho que faltou ao poder executivo um planejamento que desse conta de destinar recursos para a construção dos aterros e extinção dos lixões, e de dar continuidade à pressão sobre a indústria para que ela ampliasse os segmentos que adotariam a logística reversa. Esse foi o vácuo, pois o legislador pactua na mesa onde foi decidido o prazo, mas caberia ao governo elaborar as políticas públicas para implementação da decisão. Por isso que

⁷⁹ Como prevê o artigo 61, parágrafo 1º da Constituição. Ver [SMVG, Araújo](#) 2013, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

depois de todo o debate para aprovar a política, em 2010, de imediato começou a discussão do "vamos adiar o prazo"! [Parlamentar1]

Sobre a solução da disposição final dos resíduos, ele não tinha dúvida de que passava pela formação de consórcios intermunicipais: “As cidades não conseguiriam, isoladamente, acabar com os lixões. Elas teriam de se consorciar para adquirir o terreno, licitar a obra e executar o serviço. E esta é uma dinâmica que exige tempo”. Mas, não se avaliou esse tempo, nem com que instrumentos ou mecanismos seria implementada a lei, insiste Gest4 em sua crítica sobre a definição do prazo para a erradicação dos lixões. Nas suas palavras:

O legislativo não elaborou uma estratégia com as alternativas para viabilizar o engajamento dos municípios, na sua diversidade. Porque uma coisa é regular o problema da disposição do lixo nas grandes cidades, ou áreas metropolitanas, e outra coisa é estabelecer normas para os municípios pobres, de 10 mil habitantes. E não eram só os municípios. Os estados também tinham de fazer os planos de gestão de resíduos. Nós fizemos o levantamento sobre a elaboração dos planos em todos os municípios desse país. Quem tinha plano, quem não tinha e em que situação estavam. Meu secretário na época foi muito metuculoso nesse levantamento e fizemos vários arranjos para financiamento dos aterros. Mas aí a questão do prazo representou um outro obstáculo: como as negociações demoraram a ser concluídas, ficamos impedidos de formalizar esses arranjos porque já havia vencido o prazo estabelecido na lei.

3.2.2 O prazo como vontade política versus a prioridade dos municípios

Responsável pela secretaria executiva do FNLC, de 2000 a 2005, no auge do processo de coprodução da agenda de erradicação dos lixões, a entrevistada RepOng1, que é arquiteta e urbanista, de formação, avalia a decisão sobre o prazo de acabar com os lixões, previsto em lei como um desejo dos políticos. Não que desconsidere ser importante ter um prazo, mas um prazo irreal é melhor não ter:

O político diz assim: eu vou despoluir o Tietê em quatro anos. Não vai. Se o Tâmisia levou 30 anos porque nós iríamos levar 4 anos? Mas daí, a impressão que se tem é a de que não acontece nunca. Porque leva 30, 40 anos. Com os lixões se dá o mesmo. E além de levar tempo é preciso que se tenha uma política constante, efetiva, de acompanhamento, incentivo, impulso, porque não é um problema simples de resolver. O processo é mais lento do que a gente gostaria. Não acho que não vai acontecer a extinção dos lixões, não é uma decisão que foi parada. Tem evoluído. Não ficou parada. Mas, não tem como você fazer uma mágica e achar que em 4 anos vai resolver.

RepONG1 observa que desde 1998 é considerado crime ambiental a dispensação de resíduos de forma inadequada, em lixões. Tanto que em 1999 ou 2000, não se lembra ao certo, um promotor mais esquentado mandou prender o prefeito de uma cidade em Goiás, por causa do lixão, com base nessa lei. “E daí? O problema foi resolvido porque o prefeito foi

preso? Claro que não!” Com a experiência de quem visitou muitos lixões e lidou cinco anos com a dificuldade de resolver a questão, quando foi secretária executiva do movimento Fórum Nacional Lixo e Cidadania, RepONG1 avalia que atitudes mais drásticas, como a do promotor em Goiás, que prendeu o prefeito, mostra uma vontade política de se criar uma prioridade para a questão dos lixões. O coordenador do GTRESID, mencionado mais atrás, usou exatamente essa palavra. Ao reconhecer que para fechar os lixões os municípios precisariam de recursos, ele disse “que na administração pública, recurso é também uma questão de prioridades”.

Na minha avaliação, é preciso entender se é efetivamente uma prioridade para o município fechar o lixão. Porque para muitos municípios não é uma prioridade. Eu já trabalhei em muitos municípios no NE que não tem abastecimento de água, o que impacta diretamente a vida das pessoas, muito mais do que os lixões. MUITÍSSIMO mais. Cidades que não tinham uma rede de coleta de esgoto, não tinham tratamento de esgoto, não tinham uma juventude educada na escola, nem serviço de saúde compatível com as necessidades da população. E você vai dizer que a prioridade dos prefeitos dessas cidades é acabar com o lixão em 4 anos? [RepONG1]

A entrevistada Gest3, responsável pela supervisão da operação de encerramento dos lixões nos municípios, diz que o MMA fez a sua parte em relação a essa questão operacional dos recursos. Cumpriu todas as etapas. Colocou no orçamento da União a previsão de 4 anos, articulou com o planejamento plurianual a previsão de liberação e publicou dois editais de financiamento para a elaboração dos planos. Mas, obteve uma baixa adesão. Apenas 90 municípios retornaram propostas para fazer o plano⁸⁰, o primeiro passo para acessar os recursos do MMA de financiamento do aterro sanitário.

Vou te dar o lado prático de tentar resolver em 4 anos. Algumas cidades tinham interesse de fazer o plano, de construir aterro, mas estavam inadimplentes em alguma área com o governo -- saúde, educação, segurança -- e, daí não podiam receber recurso federal. A lista das interdições é extensa. Se a prefeitura aplicou dinheiro destinado para uma finalidade em outra coisa, se por isso ou alguma outra razão o município estiver no CAUC⁸¹, ele não entra. E não tem como abrir brecha porque tudo está previsto em leis, decretos e normativas. Tem uma experiência, um caso emblemático, de 2000, que mostra mais essa dificuldade, a de manter o aterro. Eu era conselheira do Fundo Nacional do Meio Ambiente, na época e tinha um programa chamado "Brasil Jogue Limpo", que financiou cidades maiores, muitos aterros foram construídos. Mais de 90% dos aterros construídos

⁸⁰ O plano deveria conter o diagnóstico da situação de resíduos no município ou região consorciada, volume, composição gravimétrica, metas de coleta, o tipo de vocação da cidade para o tratamento dos resíduos, quando fosse o caso de recuperação energética, produção de biogás, qual o custo dos serviços, a cobrança de taxa. O plano nortearia todas as etapas da gestão de resíduos, até a destinação final ambientalmente adequada.

⁸¹ Cadastro de adimplência gerido pelo governo federal contendo sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais dos entes federados

voltaram a ser lixões em questão de um par de anos. O TCU⁸² fez esse levantamento e mandou o relatório para o ministério. Com base nessa experiência, e no resultado desastroso que obtivemos por mais de dez anos, devido à baixa capacidade da maioria dos municípios apoiados em manter e operar essas Unidades de Disposição Final, o MMA não tem financiado a implantação de Aterros Sanitários (ATS) [Gest3]

Para acompanhar a produção dos PMGIRS pelas prefeituras o MMA usou os dados da pesquisa MUNIC, do IBGE, segundo Gest3. Em 2014, o IBGE, publicou a MUNIC do ano base 2013, na qual 1.865 municípios declararam SIM, possuir o PMGIRS, nos moldes da Lei nº 12.305/10 (PNRS). Em 2015, o MMA imaginou que esses municípios que responderam SIM em 2013 estariam em dia com o plano e que só teria de monitorar os que ainda não possuíam o plano, segundo os dados da MUNIC, e fez uma enquete própria. “Observamos que muitos dos municípios que responderam SIM em 2013 deram resposta contrária em 2015, um comportamento que se repetiu na enquete feita em 2016”, diz a entrevistada. Tais respostas indicavam que os municípios estavam com dificuldade de dar andamento ao plano e implementar as outras diretrizes de gestão dos resíduos. Nas suas palavras:

Na enquete repetida em 2016, cerca de 2.256 municípios declararam possuir PGIRS nos moldes da PNRS. Na mesma enquete os municípios respondiam em que tipo de estrutura eles depositavam a maior parcela dos resíduos coletados, tendo como opções de resposta: Aterro Sanitário (ATS), Aterro Controlado ou Lixão. Dos 5.570 municípios existentes no Brasil, 2.274 informaram depositar os seus RSUs em 801 aterros compartilhados ou ATS. Ter um local adequado (ATS) para depositar a maior parcela dos seus resíduos não implica que o Lixão tenha sido encerrado. Essa é uma atividade que demanda mais tempo. É possível que um município possua mais de um lixão, mesmo tendo um ATS para destinar os seus RSUs. E por não encontrarmos dados e informações oficiais de quantos locais de depósito irregular existem (há inúmeros lixões clandestinos); e considerando a crise fiscal, não podemos dizer que conseguimos cumprir a missão de atingir 100% da meta (de encerramento dos lixões) no prazo dado. [Gest3]

A entrevistada Gest4 considera que faltou uma visão estratégica sobre a magnitude do lixo e a complexidade das soluções quando da elaboração da lei. Para dar ideia, observa que o MMA não tinha informações básicas sobre a produção de resíduos quando a lei foi aprovada, fosse por região, tamanho de cidades, maiores geradoras, tipos de destinação. E não era só

⁸² No período de 2000 a 2011 o TCU constatou perdas de 20 bilhões na aplicação de recursos da FUNASA em convênios para a construção de aterros sanitários que foram abandonados e retornaram à condição de lixões. Relatório “Política Nacional de Resíduos Sólidos – Análise da forma da institucionalização e normatização da PNRS”, Tribunal de Contas da União (TCU, 2016). In Política nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos / Organizadores: Gina Rizpah Besen; Luciana Freitas; Pedro Roberto Jacobi. -- São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017.

resolver a questão de para onde levar os resíduos, construir o aterro e fechar o lixão, mas como sustentar economicamente essa mudança logística, que também incluía desviar do aterro os materiais recicláveis ou compostáveis.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) não participou das reuniões do GTRESID, que discutiram o encerramento dos lixões, mas se posicionou contra o prazo que foi estabelecido logo em seguida. Ao longo da tramitação do PL203/91 o representante da entidade atuou nos bastidores, frequentando os gabinetes e conversando diretamente com os parlamentares, segundo TecLeg2. Por isso não foram encontrados registros de suas posições nas transcrições das audiências públicas na Câmara Federal, levantadas por essa pesquisa, e o ator CNM aparece em silêncio no quadro descritivo (P. 13). O representante da CNM, bem como o diretor da Abrelpe, apontado como o autor da sugestão do prazo para o fechamento dos lixões, não quiseram dar entrevista para esta pesquisa.

A posição da CNM era conhecida, no entanto, e não só por seus movimentos no Congresso, mas na internet. A entidade criou uma página sobre os lixões, na rede, depois da aprovação da lei 12.305/2010, para defender de críticas os municípios, alegando que os prefeitos não tinham recursos financeiros para acabar com os lixões e nem técnicos capacitados para elaborar os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O Observatório dos Lixões⁸³ iria além da divulgação de informações sobre a gestão de RSUs, como escreveu o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, na apresentação do sítio: *Sua meta era tornar evidente que a PNRS atribuiu obrigações à União, Estados e Municípios, setor empresarial e à própria sociedade. Existe um encadeamento de ações e responsabilidades e, sem elas o Município fica impossibilitado de cumprir a PNRS* (sic). Em resumo, a CNM defendia a posição de que a meta de acabar com os lixões e efetivar em todo o país a coleta seletiva dependia da participação da sociedade, em todos os níveis. A entrevistada TecLeg2 lembra bem dessa posição da CNM: “O discurso deles era esse mesmo, que a lei cobrava dos municípios o fim do lixão quando a cobrança deveria ser sobre o processo como um todo.”

Do ponto de vista da engenharia é relativamente simples construir um aterro sanitário para receber os resíduos urbanos. Como explica RepOng1, é preciso ter a área, que recebeu um tratamento prévio de impermeabilização, ou uma manta ou argila compactada,

⁸³ <http://www.lixoes.cnm.org.br/>visitado em 20/02/2015

dependendo das condições do terreno; instalar uma rede de drenos de gases e de chorume e conduzir esse chorume para uma lagoa de estabilização. É simples. “A operação também não é uma coisa complicada, teoricamente. Você vai e despeja esse resíduo com uma certa técnica, sem espalhar. Ele tem que ser colocado em uma frente que está sendo trabalhada no aterro. Se joga terra por cima e se passa um trator compactando, fazendo camadas diárias e subindo os drenos de gás, que pode ser queimado naturalmente ou captado para consumo. Então, do ponto de vista técnico, formal, é muito simples.”

O problema começa com a operação do aterro, segundo ela, porque é preciso ter gente para operar esse aterro. É preciso controlar a entrada nesse aterro; ter máquinas, como um trator de esteira, para compactar o lixo que chega; e é preciso que isso ocorra de uma forma sistemática. Não dá para deixar o resíduo lá, três ou quatro dias sem cobrir ou compactar porque o prefeito tem outras coisas para fazer na cidade, com aquele trator. Nas suas palavras:

Quando o município é pequeno, o governo federal financia o aterro, o prefeito contrata uma empreiteira, ela vai lá e constrói, compra o trator e põe lá. Uma semana depois o trator não está mais lá, porque tem outras centenas de atividades para fazer no município que precisam de um trator que o prefeito não tem, e aquele trator do aterro fica ocioso dez horas por dia. Em um município pequeno, em uma hora ele compacta o lixo da cidade e pode parar. Se você for pegar, são centenas de casos que acontece a mesma coisa. Quando nós começamos com o Programa Nacional Lixo e Cidadania, todos os investimentos do governo federal, com raríssimas exceções, tinham sido jogados no lixo, com perdão da expressão. Nenhuma usina de reciclagem ou compostagem e nenhum aterro funcionavam. Nesse caso do prefeito que foi preso em Goiás, foram 33 aterros construídos no Estado e que viraram lixões em menos de um ano. Porque vira lixão de novo. O que é o lixão? É você jogar o lixo lá e deixar. Se não tem operação desse tipo que eu descrevi o aterro vira lixão. Aí vêm os catadores e não é mais possível compactar porque você pode matar a pessoa que está lá dentro do aterro, catando, porque o operador da máquina de compactação não enxerga tudo o que está acontecendo em volta dele. Quem está lá embaixo, se tem catador, ele não consegue ver. Lá em Brasília, recentemente, morreu um catador, antes de o lixão ser desativado. E é um acidente relativamente comum e previsível porque o operador está lá em cima do lixo, pilotando uma máquina enorme e o catador lá embaixo querendo pegar mais uma coisinha. Ele faz uma manobra para aquele lado e pronto, mata uma pessoa.

Durante a arena de formação da agenda da futura PNRS, entre 2000 e 2005, era incipiente, ainda, a construção do aterro em vala, uma tecnologia simplificada de resolver o problema da destinação dos resíduos urbanos nas cidades pequenas, com menos de 20 mil habitantes. A solução passou a ser adotada sob orientação da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) no começo dos anos 2000, como alternativa para acabar com os lixões

remanescentes nas pequenas cidades deste Estado. Alguns anos depois dessa iniciativa pioneira, que acabou com os lixões nas pequenas cidades paulistas, o CONAMA criou uma legislação sobre a modalidade do aterro em vala para cidades de pequeno porte, a resolução 404, de 11 de novembro de 2008. O aterro em vala só precisa de trator ou escavadeira na etapa de construção da vala, uma operação que demora um mês no máximo para ser concluída. Uma vez aberta, a vala é impermeabilizada com plástico para receber os resíduos, em camadas, que são cobertas com terra que pode ser transportada por carriolas, os carrinhos de mão da construção civil. O porte do aterro em vala dispensa o uso de trator para executar esse trabalho. O modelo simplificado, que atende as cidades pequenas, era pouco conhecido na época da articulação da agenda da futura PNRS pelo mundo social do Fórum Nacional Lixo e Cidadania. O quadro na página a seguir resume as posições dos atores sobre as perguntas da pesquisa na arena parlamentar em que a decisão sobre o prazo foi tomada.

QUADRO IV – Arena de tomada de decisão sobre o prazo e as posições dos atores

O PRAZO DE 4 ANOS para erradicar os lixões ERA VIÁVEL?	
Sim	Parlamentar1: Era viável, mas faltou vontade política; Parlamentar 2: Era viável, mas faltou planejamento do governo e do MMA
Não	Gest4: O prazo teria de ser escalonado, de acordo com o tamanho dos municípios Gest2: O tempo necessário para a construção dos aterros sanitários em consórcio, mais demorado, não foi considerado TecLeg1: Precisaria tempo para a organização dos catadores e a implantação da coleta seletiva; RepOng1: Fechar um lixão é difícil, complexo e demorado e isso não foi considerado RepOng2: a disposição inadequada é crime desde 1981 e o tempo era suficiente para os prefeitos se adequarem; o MP deveria ter atuado punindo os prefeitos e os obrigando a assinar os Termos de Ajustamento de Conduta
Divergência entre os atores	RepOng1: O MP teria de sair prendendo todos os prefeitos se fosse usar os instrumentos punitivos da lei de crimes ambientais citada por RepOng2
COMO FOI A DISCUSSÃO QUE DEFINIU O PRAZO DE 4 ANOS?	
TecLeg1: Discussão de prazo no Congresso é sempre aleatória, talvez porque os parlamentares não têm nenhum compromisso com seu cumprimento. RepOng1: Prazo é um desejo dos políticos; não tem relação com a realidade. Se tivesse, o prazo para extinção dos lixões deveria ser de 10 anos ou mais porque é muito difícil fechar um lixão. São muitas variáveis envolvidas. Gest1: Estabelecer um prazo era importante porque sem prazo não há execução. Parlamentar2: Olhando para trás penso que o prazo não foi pensado, de fato. Também houve um déficit de diálogo com os prefeitos e suas representações, a Associação Brasileira dos Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos e a Confederação Nacional de Municípios	
HAVIA INTERESSE EM CUMPRIR O PRAZO	
Parlamentar 2: Esse prazo de 4 anos foi dado, se ele não era adequado caberia ao governo vetá-lo criando uma medida provisória que ampliasse o prazo. Faltou empenho do governo com a questão. Gest2: Não diria que faltou interesse em cumprir o prazo, mas sem dúvida a realidade dos municípios não foi considerada e faltou planejamento para fazer um prazo escalonado contemplando as diferenças das cidades, como tamanho da população, nível de desenvolvimento e capacidade e os problemas de cada uma com o CAUC	
Contradições não debatidas	Municípios com pendências no CAUC, considerados inadimplentes – que eram a maioria -- não poderiam receber financiamento da união para construir o aterro e cumprir com a lei.
CONFLITO com a LEI 9605 de 1998 sobre crimes ambientais	Os municípios inadimplentes ficaram sujeitos à sanções por prática de crimes ambientais previstas na Lei 9605/1998, a qual foi vinculada as obrigações e penalidades da PNRS. Mas o problema foi ignorado e, posteriormente, contornado com a aprovação de projetos de lei que adiaram o prazo para a eliminação dos lixões

3.2.3 O acordo no GTRESID sobre a logística reversa

Voltando à posição da CNM, de que a meta de acabar com os lixões e efetivar em todo o país a coleta seletiva dependia da participação da sociedade “como um todo”. O novo constructo introduzido no texto pelo coordenador do GTRESID para chegar a um consenso com os atores da indústria, que resistiam a assumir a logística reversa, foi o da responsabilidade compartilhada do processo como um todo”, conforme referido pela CNM (Araújo 2013:361). Originalmente, o texto substitutivo em discussão no grupo de trabalho considerava a indústria (fabricantes, importadores e distribuidores) como principal responsável pela cadeia reversa dos resíduos pós-consumo, a exemplo da regulamentação dos agrotóxicos em vigor. Mas a lei não era aprovada por causa desse dispositivo.

A responsabilidade compartilhada foi o meio de conseguir o consenso. A inovação, porém, misturou o que era responsabilidade do fabricante e da prefeitura e enfraqueceu a lei, na interpretação da entrevistada TecLeg2. Ela atribui ao MMA uma parte da responsabilidade pela diluição desse compromisso. Nas suas palavras:

Acho que cabe ao MMA um pouco dessa responsabilidade porque o artigo sobre a logística reversa mencionava uma lista de setores que já estavam submetidos ao compromisso em resolução do CONAMA, e acrescentava outros, que deveriam ser incluídos, por meio de acordos setoriais e termos de compromisso. Quando a gente redigiu aquilo não estávamos pensando em acordos regionais ou nacionais e, muito menos, mega acordos. Eles poderiam ser locais e estavam ocorrendo acordos desse tipo. Por exemplo, a Coca-Cola firmava um acordo de logística com a prefeitura de Manaus nessa época. Poderia ter acordos do setor de embalagens plásticas com o estado de São Paulo.

A ideia sobre a logística, discutida no GTRESID, era obter uma multiplicidade de acordos pelo país, baseados na prerrogativa dos municípios, e Estados, de articularem os seus próprios acordos. Mas, quando redigiram o decreto de regulamentação da lei, o MMA assumiu a condução dessa logística dos acordos setoriais listados em lei. E o ministério tem tido dificuldades de fechar esses acordos, explica TecLeg2:

Tem poucas pessoas para cuidar de todos os processos. Demoram anos. É por isso que você vê poucos acordos acontecendo. E os acordos que são firmados não são implementados. Aliás, a indústria nunca gostou desses acordos. É vantajoso para ela, na verdade, realizar essas negociações nacionais, que são de conclusão demorada. Os empresários não queriam a

logística reversa e eles não estão tendo a logística reversa. Então, eles estão numa situação confortável.

O representante do MMA responsável pela articulação dos acordos setoriais, denominado aqui como Gest2, conseguiu fechar três acordos durante o tempo em que esteve à frente das negociações, de 2013 a 2015: o de lâmpadas, embalagens e de óleos lubrificantes. O de embalagem aconteceu dois meses depois de sua saída. “Mas deixei tudo pronto”, ele diz, explicando que a logística reversa não foi imposta aos empresários, como já mencionado, portanto, não tinha prazo para acontecer. Havia a possibilidade de fazer por decreto, caso não fosse possível por acordo, e, curiosamente, muitos empresários pediam que fosse feito por decreto, pois não chegavam a um acordo entre eles. Era um jogo de empurra para ver de quem era a responsabilidade, como lembra Gest2:

Por exemplo, fármacos, onde a política de logística reversa era absolutamente necessária, mas que tem três segmentos: as farmácias, os distribuidores e os fabricantes. Quem é o mais poderoso? A indústria. Quem é o mais qualificado tecnicamente? Os laboratórios. Na ponta estão as farmácias, que se dispõem a colocar as caixas para recepcionar as coisas...muitas já estão coletando e fazem um trabalho importante. Mas isso era espontâneo da parte delas pois não tinha acordo. Quem paga o custo do transporte da farmácia até o laboratório? O laboratório não queria saber, achava que é o distribuidor que deveria pagar. Com embalagem, a mesma coisa. O segmento das embalagens de vidro não queria fazer acordo com o pessoal de PET, pois os custos eram diferentes. O problema é que colocaram juntos, no mesmo lugar, um universo enorme de segmentos, com diferentes nuances. E não se pode ter 2000 acordos de logística reversa. Como também não se pode ter um só para todo mundo.

Gest2 dá uma ideia da complexidade dessa articulação citando as negociações da logística reversa de lâmpadas. Não todas as lâmpadas, mas as de descarga em baixa ou alta pressão que continham mercúrio, tais como, fluorescentes compactas e tubulares, de luz mista, a vapor de mercúrio, a vapor de sódio, vapor metálico e lâmpadas de aplicação especial⁸⁴. Foi um acordo problema, não só por conta da variedade de produtos, suas especificidades, mas também pelos tipos de comercialização. Nas suas palavras:

Fui pesquisar nos supermercados americanos os sistemas de coleta de lâmpadas que usavam mercúrio. Eles tinham uns quiosques que coletavam, ia para um contêiner, no fim do dia um caminhão enorme transportava o material para um local que desfragmenta a lâmpada, usando um sistema de vácuo que tira o mercúrio, o vidro é limpo e reaproveitado, e o mercúrio também é reutilizado. Lá, os centros criados pela indústria produtora de

⁸⁴<https://portal-api.sinir.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/02-Acordo-Setorial-de-Lampadas.pdf>

lâmpadas se encarregavam de fazer esse processo. Os fabricantes daqui estavam dispostos a fazer como nos EUA, era uma questão de tempo. Mas tinha essa transição. Daí aparece o nosso importador, que vai trazer um contêiner da China cheio daqueles materiais de origem duvidosa, com tintas, químicas e sobra um espaço e ele resolve trazer um monte de lâmpada chinesa. Quem é esse cara? É fabricante? Não! Assinou o acordo? Não. Ele entra no Brasil com 5.000 lâmpadas e produz um custo adicional para o qual não tem cobertura porque a lâmpada entrou sem estar no acordo. Ele não deveria entrar, ou teria de pagar o valor da logística reversa ou se encarregar dela. Como se controla isso? Nós descobrimos! Encontramos o interessado em regular, que foi o INMETRO. Porque era preciso saber que lâmpadas poderiam entrar no país, de acordo com as normas e exigências. Sabe quem foi contra? O Ministério da Indústria e Comércio. O MDIC não concordou em estabelecer essa regulação. Foi uma decepção. E tem outra coisa, uma política dessas não se faz sem gente, e o pessoal que tínhamos no ministério era reduzido.

3.3 Dificuldades da Implementação da política nos municípios

Para além da centralização da logística reversa em acordos setoriais nacionais, TecLeg2 critica outros aspectos do decreto nº7404, que regulamentou a PNRS e que, na sua avaliação, dificultaram a implementação da política. “O decreto criou colegiados demais, como comitê da política, comitê da cadeia reversa, comitê dos catadores. Centralizou coisas na união que não deveria. Eu conheço a estrutura e não tem como ela operacionalizar tudo isso.” Ele também não contemplou o PMGIRS simplificado para os municípios com menos de 20 mil habitantes, previsto na lei⁸⁵, diz ela: “Nós temos 5570 municípios. Quatro mil não tem 20 mil habitantes. Esses 4 mil poderiam ter um plano bem simplificado, mas o decreto os igualou. O plano simplificado prevê quase o mesmo conteúdo do plano normal. E aí você cria dificuldades para os municípios.”

A resposta dos municípios, em seguida à aprovação da lei e sua regulamentação, foi apresentar ao Congresso proposta parlamentar de adiamento dos prazos, tanto para a elaboração dos PMGIRS municipais, quanto para a erradicação dos lixões. Ela foi vetada pelo governo Dilma, mas fizeram outro projeto que ainda estava tramitando no Senado quando a entrevistada TecLeg2 falou à esta pesquisa. O projeto de lei 2289, apresentado no Senado em 2015, previa prazos escalonados, de 2018 até 2021, de acordo com o tamanho dos municípios, para que os lixões fossem fechados em definitivo. Enquanto isso os prefeitos iam ficando na ilegalidade?

⁸⁵Art.19 - § 2º Para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento.

Não tem o que fazer. Aqui mesmo no Ibama eu proibi o pessoal de ficar fechando lixão porque você vai lá, embarga e o que acontece depois? Vai ficar quantos anos embargado o lixão? Tem que dar solução. Aqui no Ibama nós fazemos fiscalização de tudo quanto é coisa. Mas não do lixão, a não ser quando sabemos que vai ter solução. Como no Espírito Santo, por exemplo, onde o Estado está organizando consórcios para fazer aterros regionalizados. Tinha duas prefeituras lá que não queriam entrar, então, eu liberei o embargo para forçá-las a aderir ao plano. Mas neste caso tinha uma solução em andamento. [TecLeg2]

Uma das principais dificuldades das prefeituras para encerrar a operação dos lixões, e construir aterros para a disposição final adequada dos RSUs, é o acesso ao financiamento, confirma o entrevistado Gest2, ao ser questionado sobre a fala da colega de ministério, Gest3, sobre o CAUC⁸⁶. “Se você fizer uma análise de quantos prefeitos estão respondendo a processos por pendência nas contas municipais, vai ficar abismada”, diz Gest2, acrescentando que caem nessa situação tanto administradores mais malucos, quanto os mais responsáveis. “É um mundo complicado, muitas prefeituras estão no CAUC e não conseguem operacionalizar sua participação no consórcio. A porcentagem chega a 50%. Ignorar isso, que tem uma enorme quantidade de prefeituras que não podem acessar os recursos dos convênios federais por causa das suas dívidas ou irregularidades contábeis, é ignorar a realidade do País. Você sabe que o prefeito não pode receber o dinheiro.”

Em 2014, quando chegou ao limite o prazo para a erradicação dos lixões, previsto pela política, a ministra do MMA convocou uma reunião para dizer que não ia mexer nos prazos, lembra Gest2. E tampouco iria penalizar os prefeitos. “E era isso mesmo que tínhamos de fazer”, diz ele, esclarecendo que manteve longas conversas com os procuradores do Ministério Público para que eles não saíssem punindo prefeitos pelo país. Os parlamentares não tiveram a percepção dessas dificuldades, avalia Gest2. “Não acho que eram desinteressados da matéria, propriamente. Simplesmente não pensaram muito nisso, que é complexo. Pensaram em linhas gerais e seguiram em frente”. O que faltou pensar, segundo ele:

Quem é o implementador de uma política dessa? É o Ministério das Cidades. Lixo é um problema urbano. Mas o ministério das Cidades não participou da implementação. O ministério das cidades está dividido em três grandes áreas, urbanismo, mobilidade urbana e saneamento. Eu não posso entender uma secretaria que trata de água, drenagem urbana, esgoto e não trate de resíduos.

O MMA não tem gente, não faz obra, não fiscaliza obra e nós estamos falando de uma coisa que são obras. E isso o ministério das cidades podia fazer. Eles

⁸⁶ Trecho citado à pag. 15

fazem o plano nacional de habitação. Nós conversamos com eles, o ministro era o Kassab. Mas, o pessoal do ministério não queria assumir mais uma responsabilidade.

E assim ficou com o MMA essa implementação. E o ministério não faz isso, ele define a política, mas não executa. Ele fiscaliza através do IBAMA. Zela pelo patrimônio através do Instituto Chico Mendes, mas não executa obras, não fiscaliza, nem presta consultoria. [Gest2]

A Câmara dos Deputados elaborou a primeira proposta de adiamento do prazo para o fim dos lixões, via emenda em uma medida provisória que tratava de temas estranhos aos resíduos⁸⁷. Ela foi vetada pela presidente Dilma Roussef em outubro de 2014. A Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos, criada pelo Senado para acompanhar a implementação da PNRS, apresentou a segunda proposta para adiar o prazo, no final de 2014. Ela foi aprovada como PL2289, do Senado, e seguiu para a revisão dos deputados, em julho de 2015. O PL2289/2015 ainda tramitava na Câmara em 2018, quando foram feitas as entrevistas para essa pesquisa.

A Subcomissão de Resíduos Sólidos, que funcionava no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle (CMA), do Senado, avaliou que as prefeituras, especialmente as de pequenos municípios, não tinham qualificação e dinheiro para executar as ações necessárias para acabar com os lixões. Com a experiência de ter fechado o lixão de João Pessoa, quando foi prefeito da cidade, o senador Cícero Lucena (PSDB-PB), presidente da Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos da CMA, discordou da avaliação: "Já está na hora de dar prioridade nas agendas a esse tema. Sabemos que meios, conhecimentos e recursos podem ser encontrados e que podemos fazer essa mudança".

Lucena não foi seguido pela relatora da Subcomissão de Resíduos Sólidos, Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), que contemplou no relatório a proposta de prorrogação do prazo para o fechamento dos lixões, que viria a ser o PL2289. Ele previa prazos escalonados, de acordo com o tamanho das cidades, que variavam de 2018 até 2021. Grazziotin ainda se comprometeu a prever as fontes de recursos federais para que as prefeituras pudessem financiar a implantação das obras necessárias para erradicar os lixões, sem ignorar que não seria fácil a solução. "Os

⁸⁷ A medida provisória 651/14 tratava de medidas de incentivo ao setor produtivo

recursos existentes são escassos e a maioria das prefeituras está inadimplente, sem poder fazer convênios com a União”.⁸⁸

Os gestores e técnicos entrevistados por esta pesquisa, dos secretários à ministra do MMA dos consultores da Câmara dos Deputado à presidente do IBAMA, não queriam perder de vista a meta de acabar com os lixões no país. O prazo, no entanto, teria de ser adaptado às realidades de cada região, segundo um processo que permitisse o amadurecimento das experiências entre os municípios, como explicou o entrevistado **Gest2**: “Um processo em que você vai descendo na hierarquia das cidades, e um município vai se baseando no plano do outro, começando nos grandes centros de 1 milhão, 500 mil, 250 mil habitantes, 100 mil, e criando um corpo de conhecimento que gradativamente vai se disseminando pelos outros municípios menores. Se tivéssemos mais tempo, dez anos talvez, e uma estratégia prevista em lei de implementação, talvez o resultado fosse outro, hoje.”

Em um balanço dos cinco anos da política nacional de resíduos sólidos, em 2015, a ministra Izabela Teixeira e seu secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, Ney Maranhão, escreveram sobre a importância do apoio dos Estados aos municípios, na elaboração dos PMGIRS e criação dos consórcios e licenciamento ambiental dos aterros sanitários:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu responsabilidades compartilhadas entre os entes federados. Aos municípios compete a prestação de serviços de coleta, manejo de resíduos sólidos e disposição final de rejeitos.

Os estados têm importante papel na elaboração de estudos de regionalização e de Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, na coordenação das ações de constituição dos consórcios e no licenciamento ambiental dos aterros sanitários. O apoio dos estados a essas ações, bem como aquelas relacionadas com a elaboração de PMGIRS, e aterros sanitários (inclusive nos estudos locais, de viabilidade técnico-econômica dessas estruturas e licenciamento ambiental dos aterros sanitários) é necessário para que os municípios possam atender as exigências técnico-administrativas e legais. No caso de consórcios a participação do estado na condução das articulações e negociação é imprescindível para o sucesso⁸⁹.

Em 2012, quando o entrevistado Gest2 começou a negociação dos três primeiros acordos setoriais da logística reversa prevista pela PNRS, existiam 2.906 lixões distribuídos por

⁸⁸ In Revista do Senado: Em discussão_ Ano 5 - Nº 22 - setembro de 2014. A inadimplência referida por ela, no caso, era com o CAUC, conforme anteriormente mencionado.

⁸⁹ Avanços, conquistas e desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos – um (breve) balanço de cinco anos, Izabella Monica Teixeira e Ney Maranhão, 2015. MMA. [Texto de circulação interna.]

2.810 municípios, segundo o estudo Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos, divulgado no mesmo ano pelo Instituto de Pesquisa Econômica (Ipea). Dez anos depois, no dia 15 de novembro de 2022, em seu discurso na 27^a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP27), em Sharm el-Sheikh, no Egito o ministro Joaquim Leite, do MMA, incluiu, entre “os enormes desafios ambientais a superar no país”, além do desmatamento ilegal na Amazônia, dos 100 milhões de brasileiros sem acesso à rede de esgoto e dos 35 milhões sem água potável -- a existência de mais de 2.600 lixões a céu aberto.

Por que os lixões não fecharam no prazo, nem deixaram de existir, mas, ao contrário, continuam pontuando a paisagem em ruínas das periferias das cidades, principalmente dos estados das regiões norte e nordeste do país? No próximo capítulo, voltamos às perguntas da pesquisa, e aos discursos dos atores envolvidos nos mundos sociais/arenas desse processo de coprodução, em busca das conclusões.

Considerações finais

| De volta às perguntas da pesquisa e seus achados

A investigação empreendida nos capítulos anteriores, sobre a coprodução do prazo para erradicar os lixões no país, teve por objetivo responder as seguintes perguntas da pesquisa: Como o prazo foi definido? Que discussões envolveram? Que atores participaram e quais os argumentos favoráveis e contrários ao prazo em questão? E ainda: Havia interesse em cumprir o prazo por parte dos atores envolvidos na sua discussão? No decorrer da coleta de dados e do mapeamento do discurso e posições dos atores, nos mundos sociais/arenas formadas ao longo desse processo de coprodução, surgiu essa questão correlata: quatro anos era um prazo viável?

Para avaliar os achados da pesquisa voltamos com Clarke (2003) à situação de inquérito e as posições tomadas, ou não, pelos atores quanto ao prazo em questão, *vis-à-vis os eixos particulares de diferença ou preocupação em torno das questões em discurso* (ibid:554). E recuperamos as negociações até o desfecho – a implementação, ou não, do prazo – sem perder de vista o contexto em que se dá o processo de coprodução para a erradicação dos lixões, do ponto de vista legal. Desde 1998, a disposição dos resíduos sólidos urbanos em lixões é considerada crime ambiental no país (Lei 9.605). Mas, só com a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010 (Lei 12.305), tornou-se obrigatório tratar os resíduos passíveis de recuperação e depositar nos aterros sanitários apenas os rejeitos. Um longo processo articulado pela sociedade civil, organizada no mundo social do Fórum Nacional Lixo e Cidadania e seus parceiros institucionais, coproduziu a agenda dessa regulação da política. A erradicação dos lixões e a responsabilidade dos empresários sobre os resíduos gerados até o pós-consumo, como vimos, foram os *eixos particulares de diferença ou preocupação, em torno das questões em discurso*, nas arenas de formação da agenda e formulação da política.

As divergências de posições entre os atores da indústria sobre a responsabilidade quanto aos resíduos gerados, até o pós-consumo, travaram as negociações na comissão especial formada, em 2001, para conciliar as diferenças ou preocupações em torno dessas questões em discurso. Na segunda comissão especial, criada em 2005, a pressão dos setores da indústria de recauchutagem para liberar a importação de pneus usados da União Europeia, agravou o impasse nessa arena parlamentar, postergando em mais quatro anos o desfecho das negociações. Como resumiu o Parlamentar¹, ao explicar o longo tempo de 21 anos de tramitação do projeto

de lei: “O interesse econômico paralisou o debate. Dois setores econômicos influentes no congresso nacional comprometeram o fluxo das negociações: os segmentos que importavam e recauchutavam pneus e os setores da indústria, que não queriam a logística reversa”.

Quanto a erradicação dos lixões, a questão era muito mais complexa do que supunham os parlamentares, e até mesmo o gestor do MMA presente nos debates que definiram tal meta. No capítulo anterior, vimos como o prazo de quatro anos para acabar com os depósitos irregulares de resíduos sólidos urbanos, os chamados lixões, foi estabelecido nessa arena de discussão da PNRS, mais especificamente nas reuniões promovidas pelo grupo de trabalho encarregado de fechar o texto final da política, o GTRESID. As empresas do ramo de tratamento de resíduos urbanos como a ABRELPE, tiveram participação destacada na decisão sobre o prazo, conforme testemunharam TecLeg2 e Gest1.

Era preciso ter um prazo, achavam os atores que participaram da arena da tomada de decisão. E quatro anos seria um tempo razoável na opinião do coordenador do GTRESID e seus integrantes. A maioria dos técnicos envolvidos com as questões em discurso na arena parlamentar, entretanto, não foram ouvidos sobre o prazo em questão. E como disse **Gest2**, os parlamentares que aprovaram o prazo não pensaram na sua implementação. Essa era uma função do executivo, segundo eles, arrumar os recursos e operacionalizar a política.

As condições de financiamento da operação não foram previstas. Ao menos em relação aos problemas dos prefeitos com o CAUC, que se mostravam insuperáveis para 50% deles, segundo estimativa do entrevistado **Gest2**. Faltou também apoio dos Estados, tanto no plano técnico da elaboração dos PMGIRS, condição prévia para que os municípios acessassem os recursos para erradicar o lixão, quanto político, da articulação e negociação de consórcios de aterro sanitário regionais.

Alguns parlamentares tentaram prever incentivos, como afirma o entrevistado TecLeg1, mas, não encontraram os instrumentos, os quais, segundo outros técnicos ouvidos pela pesquisa poderiam, sim, ter sido previstos: “O legislativo pode perfeitamente fazer isso, como poderia ter contemplado a diversidade do país para traçar as diretrizes”, disse **Gest4**. Posição compartilhada por TecLeg2: “Os incentivos deveriam ter sido inseridos pelos

parlamentares na própria lei, em 2010, uma vez que tais incentivos não integravam a lista de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República”⁹⁰.

O fato é que os parlamentares não previram incentivos, nem outra forma de apoiar os municípios com a questão da inadimplência. Os parlamentares não pensaram nisso, conforme Gest2, *não porque fossem desinteressados da matéria, propriamente. Simplesmente não pensaram muito nisso, que é complexo. Pensaram em linhas gerais e seguiram em frente.* E para agravar tal perspectiva, o implementador natural de uma política como essa, que é o Ministério das Cidades, afinal, lixo é um problema urbano, não se interessou em participar da implementação. E a implementação sobrou para o MMA, que não tinha estrutura nem expertise.

O MMA bem que tentou, como relatou Gest3, ao comentar o resultado desastroso obtido ao fim de mais de dez anos de financiamento de aterros sanitários, devido à baixa capacidade da maioria dos municípios apoiados em manter e operar as unidades de disposição final, os aterros sanitários. O relatório do TCU, citado por Gest3, constatou perdas de 20 bilhões na aplicação de recursos da FUNASA em convênios para a construção de aterros sanitários, que foram abandonados e retornaram à condição de lixões. Citando o mesmo relatório do TCU, Besen et al (2017) consideraram que *muitas vezes, não é uma questão de falta de recursos o abandono dos aterros e seu retorno à condição de lixão. Isso mostra que, além da aplicação de recursos, existe a necessidade de um monitoramento cuidadoso de seu uso e aplicação de penas para o seu mau uso*⁹¹.

No caso da erradicação dos lixões, a aplicação de penas poderia chegar até a prisão de prefeitos que mantinham os lixões em operação, como referimos no capítulo 3, sobre um promotor que mandou prender o prefeito de uma cidade em Goiás⁹². O problema não foi resolvido porque o prefeito foi preso, conforme relatou RepOng1, ao lembrar do caso para explicar a dificuldade de acabar com os lixões. No Estado de Goiás, 33 aterros que foram construídos no começo da década de 2000 viraram lixões em menos de um ano, segundo RepOng1. Sua posição não era contra a existência de um prazo para erradicar esses depósitos

⁹⁰ Como prevê o artigo 61, parágrafo 1º da Constituição. Ver [SMVG, Araújo](#) 2013, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

⁹¹ In Política nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos / Organizadores: Gina Rizpah Besen; Luciana Freitas; Pedro Roberto Jacobi. -- São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017.

⁹² Pags.67

irregulares de RSUs. Considerava necessário ter um prazo, a exemplo dos demais técnicos ouvidos. Mas um prazo factível e não irreal. Como secretária executiva do FNLC, de 2000 a 2005, quando o processo de coprodução da agenda da PNRS tinha a erradicação dos lixões como ponto central, RepOng1 conheceu de perto a realidade dos municípios que conviviam com eles. Visitou vários, a maioria localizada no Nordeste. Eram cidades que não tinham abastecimento de água regular ou rede de esgoto, ou escola para a população. Dificilmente a prioridade dos prefeitos dessas cidades seria acabar com o lixão em 4 anos, na sua avaliação.

Os gestores do MMA, e os representantes das ONGs e do MNCR, presentes nos mundos sociais e arenas de negociação da agenda e formulação da PNRS, entrevistados por esta pesquisa, também achavam importante ter um prazo. Mas não foram ouvidos a respeito de qual prazo seria razoável, com base em que parâmetros etc. Há que se notar que nem os próprios técnicos tinham ciência completa das dificuldades que os prefeitos teriam para manter o aterro, no começo, como foi descrito por RepOng1, e a experiência de Gest3 e o Relatório do TCU (2016) demonstraram. Estudos revelaram que o custo de implantação dessa infraestrutura só era viável em um consórcio intermunicipal, reunindo várias cidades. Porque mais caro do que construir um aterro é conseguir mantê-lo. A manutenção representava 80% do custo de um aterro sanitário, mostraram os estudos citados por Gest1.

Teve origem nesses estudos, aliás, a posição do MMA, favorável à formação de consórcios intermunicipais, como o modo de racionalizar e reduzir os custos da gestão dos resíduos urbanos a um nível sustentável, e viabilizar a política. Eles basearam a posição que Gest1 defendeu na arena de tomada de decisão sobre o prazo, as já citadas reuniões do GTRESID. E vários consórcios foram criados, principalmente nas regiões onde a sua articulação contou com o apoio dos governos estaduais, caso do RN, RJ e MG. Porque o consórcio não é algo simples de concretizar, principalmente por esses três fatores: a falta de cultura nessas articulações regionais por parte dos municípios, os problemas de cada um com o CAUC e por divergências políticas entre os prefeitos. O apoio dos Estados era, assim, imprescindível para o sucesso das articulações dos consórcios intermunicipais, como escreveram Teixeira e Maranhão (2015) em seu balanço dos avanços e desafios da implementação da PNRS.

II. Por que os lixões não acabaram

As dificuldades dos parlamentares de prever os instrumentos de implementação da política, como, por exemplo, viabilizar o financiamento federal aos municípios com problemas no CAUC, de modo que pudessem fechar seus lixões; e a falta de apoio dos governos estaduais às negociações dos consórcios regionais, que integrassem os municípios menores em um sistema de gestão de RSUs, certamente comprometeram a meta de erradicação dos lixões. Mas esses fatores respondem apenas em parte a principal pergunta da pesquisa, não no todo. Uma vez que se poderia perguntar por que esses atores envolvidos na coprodução da política não perceberam as dificuldades citadas e tentaram resolvê-las?

Na realidade, o processo de coprodução sobre os lixões como um problema comum de gestão, que para ser resolvido deveria envolver os diferentes atores do setor público, privado e a sociedade, como pretendido pelo movimento nacional articulado em torno do mundo social do FNLC, foi interrompido com a formação da arena parlamentar. E foi nessa arena de formulação da política, onde prevaleceram os interesses de um grupo menor de atores, como descrito no capítulo 3, que a definição quanto ao prazo de erradicação dos lixões foi tomada.

A transferência da sua implementação para as prefeituras, sem discussão sobre as dificuldades financeiras das municipalidades, sem que especialistas fossem ouvidos sobre soluções alternativas, como por exemplo os aterros em vala adotados no Estado de São Paulo para acabar com os lixões das cidades menores, e sem que os técnicos do governo federal participassem da decisão sobre o prazo, evidenciam a ruptura do processo de coprodução que visava a gestão de um problema comum, no início, com a participação dos diferentes atores envolvidos. Uma resposta imediata para a pergunta por que os lixões não acabaram, portanto, nos remete a posição expressa pelos representantes dos prefeitos, por intermédio da CNM, quando foram questionados a respeito: a lei cobrava dos municípios o fim do lixão quando a cobrança deveria ser sobre o processo como um todo.

O fato de os lixões não terem acabado no prazo e nem na prorrogação, prevista pelo Senado, e continuarem pontuando a paisagem em ruínas das periferias urbanas das cidades pequenas e, às vezes, até maiores, do Brasil, nos sugere ir além do problema local, para perguntar, justamente, sobre o processo como um todo. O que explica a persistência dessas manifestações ferais, como Tsing e colegas (2017, 2019) denominam as transformações

observadas em ambientes degradados, como o horizonte periférico das cidades brasileiras e, também, mundo afora?

Um post publicado pelo WWF-Brasil em sua página na rede Linked-in em novembro de 2022, sobre racismo ambiental, sugere uma hipótese. O texto dizia o seguinte: “Já parou para se perguntar por que lixões ficam em regiões afastadas ou periféricas? E por que favelas, comunidades indígenas, quilombolas, periféricas, são sempre mais afetadas por inundações, poluição, contaminação de resíduos químicos, queimadas?” O padrão de disposição do lixo das áreas afluentes, privilegiadas, em regiões pobres – lugares aonde os órgãos de controle das prefeituras não querem ir, e quando vão, nem descem do carro por conta do mau cheiro e degradação local, como contou RepOng1 – é característico de racismo ambiental.⁹³

O termo e o tema são corolários da literatura antropológica mais recente, da década de 1990, sobre a influência do colonialismo no mundo em ruínas do Antropoceno, mais conhecida como narrativas decoloniais. Tais interpretações atualizam a sociologia de Beck, Douglas e Giddens sobre a modernidade de risco, como um jogo do poder nas sociedades ocidentais, de transferência dos danos que os riscos produzem para as comunidades de regiões pobres, que não tem nenhuma influência sobre o processo. As relações de poder entre países ricos e pobres, e entre áreas urbanas mais influentes e degradadas, produto da distribuição desigual dos riscos na sociedade contemporânea, são fundadas no colonialismo. E é o colonialismo, para além das estruturas disfuncionais do capitalismo, que explicaria a persistência dos lixões, na interpretação de estudiosos como Liboiron (2018, 2021), Tsing et al (2017, 2019) e Malcom Ferdinand (2022), entre outros.

Consideramos algumas de suas interpretações para buscar responder no todo a principal pergunta da pesquisa: porque os lixões não acabaram e estão disseminados não só por aqui. Como se sabe temos lixão de roupas novas e usadas, no deserto do Atacama, no Chile, na região do município de Alto Hospício⁹⁴; temos o lixo plástico, oriundo dos quatro cantos do planeta, atraído pelos cinco giros oceânicos; lixões pequenos e grandes espalhados pela

⁹³ How a protest in a Black N.C. farming town nearly 40 years ago sparked a national movement: <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2021/environmental-justice-race/>

⁹⁴ <https://exame.com/pop/lixao-da-moda-40-toneladas-de-roupas-se-acumulam-no-deserto-do-atacama/>

Indonésia, África e inúmeros outros sítios, inclusive dos Estados Unidos. Caso do lixão nos Cânions Laureles, que entulha a outrora deslumbrante formação ao longo da fronteira de San Diego, na costa oeste dos Estados Unidos, até Tihuana, no México -- exemplo de manifestação feral, como descreve Lesley Stern⁹⁵, em *Paisagens Assombradas do Antropoceno* (Tsing et al 2017).

Estudiosa da vegetação e suas configurações nessas formações geológicas, Stern faz uma expedição aos cânions Laureles e encontra um cenário desolador: relevos decepados por escavadeiras, pneus jogados por toda parte, depósitos de lixo, restos de cercas e cracas de cimento tomados por trepadeiras que se espalham livremente, pés de tomate florescendo no esgoto tóxico do lixo, ou entre o cimento rachado. Eis as manifestações ferais, aonde “traços de passado, presente e futuro se misturam em jardins que brotam das sepulturas de uma modernidade violentamente desigual”⁹⁶, como ela diz.

Um dos fundadores do laboratório de pesquisa interdisciplinar do lixo plástico CLEAR⁹⁷, baseado no Memorial University of Newfoundland and Labrador, Canadá, Max Liboiron⁹⁸, explica essa realidade com o conceito do *waste colonialismo* (colonialismo do lixo). O termo foi usado pela primeira vez em 1989, na convenção da Basiléia, reunião promovida pelas Nações Unidas para contemplar as preocupações das nações africanas com o envio de resíduos tóxicos pelos países ricos para serem dispostos em seus territórios: “Países de alta renda da Europa, bem como os Estados Unidos estavam usando terras africanas para se livrar de seu lixo. Estavam considerando esses países como depósitos de uma variedade de resíduos tóxicos, como lixo eletrônico, Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), lixo radioativo, industrial e resíduos sólidos urbanos”, escreveu Liboiron no jornal *Discarded Studies*.

O termo *waste colonialism*, ou colonialismo do lixo, passou a identificar, desde então, esse movimento transfronteiriço dos resíduos e as relações de poder por trás desse padrão

⁹⁵ A Garden or a Grave? The Canyonic Landscape of the Tijuana–San Diego Region, Lesley Stern, 2017 in *Arts of Living on a Damaged Planet: Ghosts and Monsters of the Anthropocene*. University of Minnesota Press, 2017

⁹⁷ Civic Laboratory for Environmental Action Research (CLEAR) <https://civiclaboratory.nl>

⁹⁸ Liboiron também é editor-chefe do jornal online *Discard Studies*, especializado na divulgação de pesquisa sobre resíduos e suas implicações sociais, culturais, econômicas e políticas e autor do livro *Pollution is Colonialism* (Duke Press, 2021).

de disposição⁹⁹. O conceito colonialismo do lixo extrapola, porém, essa questão dos depósitos africanos, asiáticos ou latino-americanos para significar um sistema de dominação sobre o acesso à terra, destaca Liboiron. Nas suas palavras: “o direito assumido de usar a Terra como escoadouro, não importa onde, está enraizado no colonialismo. (...) A maneira como o lixo e a toxicidade interrompem, danificam e até destroem os modos indígenas de ser e se relacionar com a Terra é colonialismo”.

O colonialismo e a escravidão operaram de modo a construir um mundo fundamentado na destruição ambiental, com o molde da injustiça e do racismo ambiental. É este o padrão que explica por que os lixões ficam em regiões remotas, como escreve Malcom Ferdinand em *Uma Ecologia Decolonial* (2022). “O racismo ambiental foi e continua sendo um conceito crucial para explicar a localização estratégica de lixões e aterros tóxicos, assim como a persistência de outras práticas que desvalorizam a vida de pessoas pretas, indígenas e latinas.”

A ecologia decolonial de Ferdinand se inspira no pensamento dos pesquisadores militantes anticolonialistas latino-americanos Aníbal Quijano, Arturo Escobar e Walter Mignolo¹⁰⁰, e nas suas contribuições *para desfazer uma compreensão do poder, dos saberes e do ser herdada da modernidade colonial e de suas categorias raciais*¹⁰¹. Com base nelas que ele propõe a necessidade de confrontar a dupla fratura da modernidade, que separa a história colonial e a história ambiental do mundo. “Essa fratura que se destaca pela distância entre os movimentos ambientais e ecologistas, de um lado, e os movimentos pós-coloniais e antirracistas, de outro, os quais se manifestam nas ruas e nas universidades sem se comunicar”. Por esta concepção, a extinção dos lixões e das demais *manifestações ferais* características do mundo contemporâneo só seria alcançada com o fim do racismo ambiental e da desigualdade social extrema.

Seguindo as pegadas das transformações imperiais e industriais do colonialismo sobre o planeta, Tsing et al (2017) estudam a paisagem em ruínas do Antropoceno como uma composição de ecologias ferais. *Feral* sendo um termo para as reações não projetadas de não humanos às infraestruturas humanas, como descrita por Stern (2017). E paisagem significando

⁹⁹ <https://discardstudies.com/2018/11/01/waste-colonialism/> Liboiron, Max.

¹⁰⁰ Walter D. Mignolo e Arturo Escobar (orgs.), *Globalization and the Decolonial Option*. London: Routledge, 2010, p. 2.

¹⁰¹ Ferdinand, Malcom. *Uma ecologia decolonial* (p. 18). Ubu Editora.

não um pano de fundo da ação humana, como é entendida vulgarmente, mas como assembleias multiespécies trabalhando em coordenação, dentro de uma dinâmica histórica, em práticas das possibilidades de convivência. Os lixões seriam um tipo de manifestação do colonialismo a produzir ecologias ferais na diversidade contaminada do antropoceno, segundo esta interpretação. Tsing usa o termo diversidade contaminada para se referir a “modos culturais e biológicos de vida desenvolvidos nos últimos milhares de anos, em adaptação colaborativa a ecossistemas da era da perturbação humana” (Tsing, 2019)¹⁰². Sendo essa era o Antropoceno.

Uma era, como ela diz, que emerge com os detritos da destruição ambiental, promovida pela conquista imperial, pelos fins lucrativos, pelo racismo e pelo autoritarismo. Sem esquecer do *devoir criativo* (Tsing, 2019:23). Não é a visão do paraíso. Ao contrário, é quem somos e o que temos como parceria para compartilhar uma terra habitável (Ibid, 2019). Seguindo os autores citados, considero concluir que manifestações ferais como os lixões municipais, e extraterritoriais, continuarão compondo a paisagem em ruínas das periferias das cidades, como efeitos do poder colonial, enquanto perdurar esse domínio.

¹⁰² Viver nas ruínas: paisagens multiespécies no antropoceno, Anna Lowenhaupt Tsing; edição Thiago Mota Cardoso, Rafael Victorino Devos. — Brasília: IEB Mil Folhas, 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. F. *Do lixo à cidadania: Estratégias para a ação*. Brasília: Edição UNICEF do Brasil, 2001

ALFAIA, R. G. S. M.; COSTA, A. M.; CAMPOS, J. C. Municipal solid waste in Brazil: A review. ***Waste Management & Research: The Journal of a Sustainable Circular Economy***, v. 35, n. 12, p. 1195-1209, 2017. ISSN: 0734-242X. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0734242X17735375>>

AMSTERDAMSKA, M. L.; Wacjman, J. (Org.) *Handbook of Science and Technology Studies*. Cambridge, MA: MIT Press. 2007.

ANDERSON, Benedict R. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARAÚJO, S. M. V. G. de. Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14599>>

BRASIL. Informe Analítico da Situação da Gestão Municipal de Resíduos Sólidos no Brasil – 2002: 1ª Avaliação Regional - set 2003. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Programa de Modernização do Setor de Saneamento [https://antigo.mdr.gov.br/stories/Arquivos_DOC]

CAMPANI, D. B.; GRIMBERG, E.; PIRES, J.; MAGALHÃES, T. Programa Nacional Lixo & Cidadania. Coordenação Nacional do Fórum Lixo & Cidadania, 2005. Disponível em: <<http://www.resol.com.br/textos/campani2.pdf>>

Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento [https://antigo.mdr.gov.br/stories/Arquivos_DOC]

CLARKE, A. E. *Situational Analyses: Grounded Theory Mapping After the Postmodern Turn*. *Symbolic Interaction*, v. 26, n. 4, p. 553-576, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1525/si.2003.26.4.553>>

CLARKE, A. E.; STAR, S. L. The Social Worlds/Arenas/Discourse Framework as a Theory-Methods Package. In: HACKETT, E.; Amsterdamka, O.; LYNCH, M.; Wacjman, J. (Org.) *Handbook of Science and Technology Studies*. Cambridge, MA: MIT Press. 2007.

CLARKE, A. *Social Worlds/Arenas Theory as Organizational Theory*, in: MAINES, David R. (Ed.). *Social Organization and Social Process, Essays in Honor of Anselm Strauss*. New York, NY: Aldine de Gruyter, 1991

DEMAJOROVIC, J; BESEN, G; ARICORATHSAN, A. Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado. In: JACOBI, P; DA COSTA, L. (Orgs). *Ambiente e Sociedade no Brasil*. São Paulo: ANPPAS, Annablume, 2006.

DIAS, S.M.; MATOS, M. Fórum Lixo & Cidadania – Inovação institucional na formulação de políticas públicas de resíduos sólidos. In: KEMP, V. H & CRIVELLARI, H. M. T. (org.). *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

DIAS, S. M. *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Belo Horizonte, 2009.

DEWEY, J. *The Public and its Problems – An Essay in Political Inquiry*. Chicago: Gateway Books, 1946.

FERDINAND, M. *Uma ecologia decolonial*. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

GLASER, B. G; STRAUSS, A. L. *The Discovery of Grounded Theory – Strategies for Qualitative Research*. New Burnswick, NJ: Aldine Transaction, 1967.

GRIMBERG, E. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos: a responsabilidade das empresas e a inclusão social*. 2004. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/a-politica-nacional-de-residuos-solidos-a-responsabilidade-das-empresas-e-a-inclusao-social/>>

HAM, C.; HILL, M. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Campinas-SP: Editora da Unicamp. 1993.

HILGARTNER, S. *Capturing the imaginary: Vanguard, visions and the synthetic biology Revolution*. in: HILGARTNER, S; MILLER, C; HAGENDIJK, Rob (Orgs). *Science & Democracy: Making Knowledge and Making Power in the Biosciences and Beyond*. London: Routledge, 2015

JASANOFF, S. KIM, S. (Orgs.) *Dreamscapes of modernity: sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.

JASANOFF, S. *States of knowledge: the co-production of science and social order*. New York: Routledge, 2004.

KAZA, S; YAO, L. C.; BHADA-TATA, P.; VAN WOERDEN, F. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development. 2018. Washington, DC:

World Bank. Disponível em:

<<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/d3f9d45e-115f-559b-b14f-28552410e90a>>

LATOIR, B. Ciência em ação. Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Editora Unesp, 2000

LIBOIRON, M. Pollution is Colonialism. Durham: Duke University Press, 2021

LIBOIRON, M. Waste Colonialism. Discard Studies. Disponível em: <https://discardstudies.com/2018/11/01/waste-colonialism/>.

LIMA, T. Política Nacional de Resíduos Sólidos: A perspectiva de uma lei federal. **Acervo – Revista do Arquivo Nacional**, v. 17, n. 1, p. 99-112. Rio de Janeiro.

MARQUES, E. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Org.) Trajetórias da Desigualdade, como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MEAD, G. H. *The Philosophy of the Act*. Chicago: University of Chicago Press., 1938.

MEAD, G. H. *Mind, self and society*. Chicago: University of Chicago Press., 1934.

MIGNOLO, W. D.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Globalization and the Decolonial Option*. London: Routledge, 2010.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In: JARDIM, A; YOSHIDA, C; MACHADO FILHO, J. V. (Orgs.). Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos Política Nacional de Resíduos. Barueri: Editora Manole, 2012.

NASCIMENTO, P. N; MOREIRA, T. Política nacional de resíduos sólidos - reflexões acerca do novo marco regulatório nacional. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 15, Março de 2010
Disponível em: <https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/391>

SHIBUTANI, T. Reference Groups as Perspectives. **American Journal of Sociology**, v. 60, n. 6, p. 562-69, 1955. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2771966>

STRAUSS, A. L. A Social Worlds Perspective. **Studies in Symbolic Interaction**, v. 1, pp 119-28, 1978.

STRAUSS, A. L. Social Worlds and Legitimation Processes. **Studies in Symbolic Interaction**, v. 4, pp. 171-90, 1982.

STRAUSS, A. L.; HOROWITZ, I. L. *The Chicago Tradition's Ongoing Theory of Action/Interaction*. In: *Creating sociological Awareness: collective images and symbolic representations*. New Brunswick, NJ: Routledge, 1991.

STRAUSS, A. L. *Creating sociological Awareness: collective images and symbolic representations*. New Brunswick, NJ: Routledge, 1991.

STRAUSS, A. L. Scientists and the Evolution of Policy Arenas: The Case of AIDs. paper presented at the Stone Symposium of the Society for the Study of Symbolic Interaction, San Francisco (feb), 1991.

TEIXEIRA, I. M; MARANHÃO, N. MMA. Avanços, conquistas e desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos – um (breve) balanço de cinco anos, 2015. [Texto de circulação interna.]

TEODOSIO, Armindo S. S.; DIAS, Sylmara F. L. G.; SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. **Cienc. Cult.**, São Paulo , v. 68, n. 4, p. 30-33, Dec. 2016 . Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000400011&lng=en&nrm=iso>

TSING, A. L. et al. A Garden or a Grave? The Canyonic Landscape of the Tijuana–San Diego Region, In: TSING, A. L. et al. *Arts of Living on a Damaged Planet: Ghosts and Monsters of the Anthropocene*. Minnesota-Twin Cities: University of Minnesota Press, 2017

TSING, A. L. et al. *Arts of Living on a Damaged Planet: Ghosts and Monsters of the Anthropocene*. Minnesota-Twin Cities: University of Minnesota Press, 2017

TSING, A. L. (Org). *Viver nas ruínas: paisagens multiespécies no antropoceno*. Brasília: IEB Mil Folhas, 2019.

APÊNDICE – A situação atual dos lixões

O Ministério do Meio Ambiente do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) priorizou a chamada agenda marrom, na área ambiental, com foco em programas para gestão e manejo de resíduos sólidos. Lançado em outubro de 2019 com ampla divulgação pelo então ministro Ricardo Salles, o programa Lixão Zero foi o destaque dessa agenda. Segundo a Agência Brasil de Comunicações (EBC), em abril de 2021 o programa já havia desativado 600 lixões¹⁰³. O dado citado era baseado em levantamento feito pela Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes (Abetre), segundo a EBC. A Assessoria de Comunicação do MMA anunciou um ano e meio depois (outubro de 2022), que o programa Lixão Zero teria conseguido fechar o total de 809 lixões dos 3.257 lixões existentes.

Não encontramos publicações a respeito desses resultados nos sites do MMA. A página dedicada ao tema do programa Lixão Zero, relaciona apenas as ações previstas. Ainda quanto ao número de lixões, no dia 15 de novembro de 2022, em seu discurso na 27ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP27), em Sharm ele-Sheikh, no Egito, citado no capítulo 3, o ministro Joaquim Leite, do MMA, mencionou a existência de mais de 2.600 lixões a céu aberto entre os desafios que o Brasil teria de superar.

Diante da diversidade dos dados e da falta de comprovação, recorreremos às informações do Diagnóstico Temático de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, do relatório SINIS-RS, de 2020, para atualizar as informações sobre o número de lixões no país. Segundo os dados coletados em uma amostra de 4589 municípios, em 2020 existiam 1545 lixões em operação no país, 617 aterros controlados e 652 aterros sanitários, sendo a maioria destes últimos compartilhada por 2045 municípios, 52,4% da amostra.

O mesmo relatório do SINIS-RS-2020, por macrorregiões geográficas, revelou que a grande maioria dos 1.545 lixões está localizada na macrorregião Nordeste, com 899

¹⁰³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/marco-do-saneamento-brasil-desativa-600-lixoes-em-um-ano>

unidades, ou 58,2% do total de lixões cadastrados, representando, proporcionalmente, 1 lixão a cada município (1:1,4). Em segundo lugar, seguem as macrorregiões Centro-Oeste e Norte, com 248 e 230 unidades, respectivamente. A macrorregião Sudeste, em terceiro, com 140 e, por último a macrorregião Sul com 28 lixões, representando a proporção de 1 lixão a cada 39 municípios (1:38,9) ou, no total, apenas 1,8% das unidades cadastradas no SNIS-RS.

Com relação aos aterros controlados, a grande maioria está localizada na macrorregião Sudeste, com 386 unidades, ou 62,6% do total em operação em 2020. A macrorregião Nordeste vem em segundo, com 98 aterros controlados (15,9%). A macrorregião Centro-Oeste aparece com 37 unidades e as macrorregiões Norte e Sul, com 48 cada uma. Os aterros controlados, porém, são instalações inadequadas para disposição. Não contemplam as normas para disposição, como, o isolamento da área, a instalação de sistemas de drenagem para efluentes líquidos e gasosos e a cobertura devida das valas, o que contribui para que acabem virando lixões muito rapidamente.

O novo Marco do Saneamento, Lei 14.026/2020, estendeu o prazo para extinção dos lixões quando foi promulgado e previu escalonamento desses prazos de acordo com a população. Assim, os municípios com mais de 100 mil habitantes deveriam acabar com seus lixões até 2022; as cidades com população entre 50 mil e 100 mil habitantes teriam prazo até 2023 e as capitais e áreas metropolitanas, bem como os municípios com população inferior a 50 mil moradores, poderia encerrar seus lixões até dezembro de 2024. Com exceção do último prazo, todos os outros venceram sem que os lixões fossem encerrados.