

40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais

ST 24 - Políticas públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina

Novos regimes de políticas de resíduos na América Latina: Brasil e Argentina em perspectiva comparada

Igor R. Brandão, UnB

Ricardo A. Gutiérrez, UNSAM-CONICET

Novos regimes de políticas de resíduos na América Latina: Brasil e Argentina em perspectiva comparada

Igor R. Brandão¹

Ricardo A. Gutiérrez²

Introdução

Governar os resíduos sólidos urbanos (RSU) no Sul Global é uma tarefa complexa. O tratamento das distintas dimensões do problema demanda soluções que não são de fácil implementação. Apesar de terem passado por adaptações significativas aos contextos locais, as políticas de resíduos sólidos na América Latina se inspiram nos modelos criados e aplicados nos países do Norte Global. Na prática, entretanto, o cruzamento de distintos fatores faz da gestão de resíduos sólidos em países como Brasil e Argentina algo muito diferente do que ocorre, por exemplo, em Canadá ou Europa.

Nesse trabalho analisamos a formação de novos regimes de políticas de RSU em Brasil e Argentina. Ambos países tem passado por transformações substanciais no campo da gestão de resíduos desde o início dos anos 2000. O estudo comparado de realidades que, apesar de distintas, compartilham algumas semelhanças nos ajuda a compreender as dinâmicas de mudança e emergência de políticas públicas que envolvem as dimensões sociais, ambientais e econômicas de um mesmo problema.

Os regimes de políticas públicas são “arranjos de governo para abordar problemas de política pública” (May e Jochim, 2013, p. 428, tradução nossa) que resultam da interação entre três forças mobilizadas por atores políticos em disputa: ideias, interesses e arranjos institucionais. As ideias produzem elementos de conexão entre áreas relevantes, permitindo que elas alcancem uma proposta comum para o problema em questão. Os atores disputam interesses que proveem poder político e legitimidade aos regimes enquanto são afetados eles mesmos por suas mudanças. Os arranjos institucionais, por sua vez, estruturam a coesão entre os atores, canalizando o fluxo de informação entre eles e estabelecendo a estrutura de autoridade do regime.

¹ Doutorando no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Bolsista CAPES.

² Professor na Escola de Política e Governo da Universidade Nacional de San Martín. Investigador CONICET.

Partindo então do enfoque dos regimes de política pública, abordamos as mudanças nas políticas de resíduos sólidos em Brasil e Argentina nas últimas duas décadas com o intuito de responder a três perguntas principais: 1) quais são as ideias centrais que produzem compromissos compartilhados e que aglutinam o novo regime? 2) quais são os atores e interesses que proveem apoio ou oposição ao regime e estabelecem sua capacidade de governo? 3) como funciona o arranjo institucional que fomenta a coesão do regime? Respondendo a essas perguntas, argumentamos que emergiu um novo regime de políticas de RSU que, apesar das diferenças institucionais entre ambos, combina as ideias centrais do modelo internacional de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (GIRSU) – reduzir, recuperar, reciclar – com ideias emergentes da realidade de ambos países (encerramento de lixões à céu aberto e inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis). Argumentamos também que esse regime surgiu como resultado da interação entre um campo de atores com interesses mais técnico-ambientais (centrados na dimensão ambiental e sanitária da gestão de resíduos) e outro campo de atores com preocupações mais sócio-políticas (centrados na dimensão social da gestão).

A análise foca a construção do novo regime no nível nacional de cada país e no contexto local de seus distritos federais- as cidades de Brasília e Buenos Aires – entre os anos de 1990 e 2016. Apesar das importantes diferenças existentes entre elas, ambas cidades compartilham algumas características que justificam sua comparação. Em primeiro lugar, por serem distritos federais, Brasília/DF e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) possuem competências específicas que combinam atribuições de estados/províncias com atribuições municipais. Em segundo lugar, ambos distritos federais têm quase 3 milhões de habitantes, embora com extensões metropolitanas bastante distintas. Enquanto a região metropolitana de Brasília engloba cerca de 4 milhões de habitantes, a região metropolitana de Buenos Aires alcança 15 milhões. Finalmente, ambas cidades possuem a maior renda per capita de todos os estados/províncias de seu país e têm um orçamento per capita muito maior que aquele dos governos municipais no restante do país, principais responsáveis pela gestão dos RSU. Nosso trabalho se baseia na análise de documentos e na interpretação de dados obtidos por meio de mais de 100 entrevistas em profundidade realizadas a funcionários públicos, representantes de organizações sociais e especialistas de ambos os países.

A formação do regime: definindo o problema

A partir de perspectivas variadas, numerosos estudos sobre *policy process* (Sabatier e Weible, 2014) têm analisado a formação e a mudança de políticas públicas através das lentes do conceito de *subsystems* (Baumgartner e Jones, 1991; Sabatier, 1991). Os subsistemas são áreas estabelecidas de políticas caracterizadas por coalizões de interesses estáveis (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) cujos participantes definem problemas e avançam ideias sobre um conjunto particular de *issues*. Se não há grandes crises, a dinâmica dos subsistemas produz estabilidade, com mínimas mudanças incrementais, e gera o reforço do *status quo*. Mesmo autores que avançam questões importantes sobre agendamento, formulação e implementação de políticas por meio de conceitos distintos como *policy monopolies* (Baumgartner e Jones, 1993), *policy domains* (Buster, 1991) e *issue networks* (Hecl, 1978), utilizam os subsistemas como unidades de análise separadas.

Dado que os subsistemas são concebidos como áreas de política pública consideravelmente fechadas e estáveis, o enfoque nos *subsystems* impõe sérios limites teóricos à análise de problemas intrincados (Rittel e Webber, 1973) como a gestão de resíduos sólidos urbanos na América Latina. Diante dessa limitação, May e Jochim (2013) e Jochim e May (2010) propõem recuperar a análise política das políticas públicas de modo a superar a visão fragmentada dos enfoques nos subsistemas, que se concentra numa compreensão parcial do problema e de sua solução. Além disso, tais enfoques tratariam a política como um elemento “externo” ao processo de política pública e, mais especificamente, como uma barreira à sua implementação. May e Jochim introduzem o conceito de regime de política no sentido de ampliar os significados da mera implementação de políticas públicas e das atividades de subsistemas individuais. A partir da entrada na agenda de um problema ou *issue* específico, são três as forças que influenciam a emergência de um regime de política: ideias, interesses e instituições. As ideias conectam subsistemas distintos aparentemente separados, o que facilita a elaboração de soluções para problemas públicos complexos. Os interesses legitimam o poder político dos atores no âmbito dos regimes de política pública, respondendo a mudanças conjunturais. Os arranjos institucionais organizam a interação entre os atores, podendo gerar coesão e/ou conflitos, ao canalizar os fluxos de informação e a estrutura de autoridade do regime. Juntos, os três componentes moldam todo o processo da política pública em questão, começando pela definição do problema.

Existem múltiplas formas de definir o problema público da gestão dos RSU, considerando suas distintas dimensões. O marco técnico-ambiental que ganhou predomínio no Norte

Global³ desde os anos 1980 considera o tema como uma questão ambiental e de saúde pública (Kreith e Tchobanoglous, 2002). No entanto, as facetas e soluções possíveis do problema tornam-se mais complexas se agregamos ao tema o trabalho informal e a exclusão social dos trabalhadores do mercado informal da reciclagem, fenômenos típicos de países do Sul Global como Brasil e Argentina. Nas últimas décadas tem ganhado importância na América Latina um marco mais amplo que aquele predominante no Norte Global. Especialmente Brasil e Argentina têm visto emergir regimes que tratam o problema dos RSU como uma questão socioambiental. Nesse sentido ambos países têm aprovado leis e programas governamentais cujos objetivos, além de reduzir os riscos ambientais e à saúde pública, buscam combater o desemprego, gerar renda e promover a inclusão produtiva dos recicladores que atuam no mercado informal. A principal distinção nessa maneira de abordar o problema é trazer o aspecto social da gestão de resíduos para o centro da discussão, considerando soluções que incluam os trabalhadores informais na cadeia da reciclagem.

BRASIL e BRASÍLIA

A preocupação pelo manejo dos RSU no Brasil ganhou importância no final do século XX, com a aprovação de leis ambientais e programas de coleta seletiva de resíduos em alguns municípios. Em 1981 se aprovou a lei da Política Nacional do Meio Ambiente e, em 1988, se sancionou a nova Constituição, que incluiu no artigo 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nenhuma lei nacional, entretanto, regulou especificamente o tema resíduos sólidos até a segunda metade dos anos 2000. Os primeiros programas de coleta seletiva tiveram lugar em Niterói (1985), Florianópolis (1986) e Curitiba (1989) (Eigenheer, 1993; 1998).

No final dos anos 1980 e meados dos 1990, após uma década de hiperinflação e altas taxas de desemprego, se constituíram nos grandes centros urbanos do país as primeiras organizações de catadores de materiais recicláveis (Demajorovic e Lima, 2013). Nessa época se implementaram programas de coleta seletiva de pequena escala com a participação dessas organizações nas cidades de Porto Alegre (1989-1992), São Paulo (1989-1992) e Belo

³Os conceitos de Norte e Sul Global se referem às maneiras distintas pelas quais países desenvolvidos e em desenvolvimento foram afetados pela globalização neoliberal. Além de níveis diferentes de desenvolvimento humano, importa destacar o peso da economia informal e das (in)capacidades dos estados de implementar políticas públicas e regular as relações sociais no interior de seus territórios. Por outro lado, o conceito de Sul Global busca captar também o potencial criativo e inovador das sociedades descoloniais como novos territórios de emancipação e horizontes de vida emergentes (Levander y Mignolo, 2011).

Horizonte (1993-1996). Estima-se que entre 400 e 600 mil catadores exercem sua atividade no Brasil (Ipea, 2010).

Nos anos 1990, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) aprovou resoluções regulando a responsabilidade pós-consumo sobre resíduos como pneus, pilhas/baterias e óleo lubrificante, e debateu intensamente uma regulação nacional sobre os RSU. Em 1999, devido à ausência de legislação nacional sobre o tema, o CONAMA enviou ao parlamento um documento discutido em seu âmbito, com a intenção de que o transformassem em lei. Na mesma época, o Fórum Lixo e Cidadania congregava organizações sociais e estatais em torno de propostas para solucionar o problema dos lixões à céu aberto no país, incidindo diretamente no debate parlamentar iniciado em 2000. Enquanto grande parte das capitais dos estados do sul e sudeste possuíam programas de coleta seletiva (com abrangências variadas) e haviam encerrado seus lixões nos anos 1990, a maioria dos municípios do restante do país continuava a dispor seus resíduos em lixões. Essa é ainda hoje a realidade da maioria dos municípios brasileiros.

Ao longo da década de 2000, a gestão dos RSU chegou à agenda nacional com os debates nas audiências públicas parlamentares em torno de projetos de lei nacionais sobre saneamento ambiental e resíduos sólidos. Após grandes polêmicas acerca das competências federais sobre a prestação de serviços de saneamento básico, se aprovou a lei nacional de saneamento em 2007, sem grandes controvérsias quanto aos RSU. Em três legislaturas, entre 1999 e 2008, duas comissões especiais e um grupo de trabalho elaboraram propostas de um marco legislativo nacional para os resíduos. As duas primeiras comissões debateram projetos provenientes do próprio poder legislativo, mas ao final não alcançaram um grau de consenso suficiente para sua aprovação. Após as tentativas anteriores frustradas, o poder executivo enviou seu próprio projeto de lei ao parlamento em 2007. Na sequência se organizou um grupo de trabalho parlamentar para discutir a proposta, com representantes dos distintos interesses existentes nos três níveis da federação, tanto no setor público como no setor privado. Um novo projeto de lei nacional sobre resíduos começou a tramitar então no parlamento até sua aprovação em 2010.

Às aprovações da Política Nacional de Saneamento (Lei 11.445/2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), se somaram programas nacionais de financiamento para a estruturação de cooperativas de catadores de material reciclável, como o Programa Cataforte. Esse período foi igualmente marcado pela consolidação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) como importante organização na defesa dos

interesses desse setor no âmbito nacional, principalmente nas grandes capitais do Sul e Sudeste do país (MNCR, 2012).

Brasília mantém em seu território um dos maiores lixões à céu aberto do mundo atualmente, e sua existência remonta à fundação da cidade em 1960. No Lixão do Jóquei se depositaram todos os RSU da capital federal até 2015, quando se iniciou o desvio de uma parte desse material para aterros sanitários localizados no estado de Goiás, perto da divisa com o Distrito Federal. Embora oficialmente o lixão seja chamado pelas autoridades de “aterro controlado”, suas características estão longe do que seria um aterro sanitário de verdade. Sua localização é emblemática, pois se situa entre o Parque Nacional de Brasília, área ambiental protegida de onde provém grande parte da água que abastece a cidade, e a região administrativa da Estrutural, onde vivem aproximadamente 40 mil pessoas (Codeplan, 2015). Na década de 1990, a Vila Estrutural se consolidou numa área limítrofe ao lixão, como resultado da confluência de três fatores socioeconômicos: os grandes fluxos migratórios para nova capital federal desde sua fundação, escassas oportunidades de emprego no mercado formal de trabalho e um grande déficit habitacional concentrado nas populações de baixa renda na região.

Assim como outras capitais dos estados no país, Brasília teve um programa de coleta seletiva com participação de catadores em pequena escala, entre 1995 e 1998. Alguns catadores que trabalhavam no lixão se organizaram em associações e passaram a triar o material reciclável proveniente de dois bairros de renda alta da cidade, dentro de duas usinas públicas de tratamento de resíduos. Em 1999 se interrompeu esse programa e se terceirizou a gestão de resíduos sólidos para empresas privadas. O lixão continuou a ser o lugar para onde se destinavam (e ainda se destinam) os RSU do Distrito Federal.

Outros programas de coleta seletiva em pequena escala tiveram lugar em Brasília entre 2003 e 2010, mas nenhum considerou a inclusão socioprodutiva dos catadores como aspecto importante. A partir de 2011, no contexto pré-Copa do Mundo de 2014, se implantou de maneira precária novamente a coleta seletiva com inclusão de catadores. Nessa oportunidade, as empresas contratadas passaram a dispor o material proveniente da coleta seletiva em algumas cooperativas de catadores da cidade. Contudo, a qualidade do material recolhido e a abrangência do programa na cidade não se mostraram satisfatórios devido a inúmeras dificuldades em sua gestão. Recentemente, em julho de 2016, se inaugurou um novo programa de coleta seletiva de pequena escala em quatro regiões administrativas do Distrito Federal, com a participação de quatro cooperativas de catadores. Diferentemente das experiências anteriores, agora as organizações de catadores são contratadas para fazer tanto a

triagem quanto a coleta do material reciclável. É cedo, entretanto, para qualquer tipo de análise dessa experiência.

ARGENTINA e BUENOS AIRES

Desde o início do século XXI, se registra na Argentina uma crescente preocupação social e governamental pelo manejo dos RSU. Esse processo de crescente preocupação pelo tema do lixo foi acompanhado (e em parte estimulado) pela sanção de novas leis que implicam uma mudança normativa importante no que diz respeito ao modo pelo qual os RSU deveriam ser geridos. Em nível nacional, em 2004 se sancionou a lei nacional de Patamares Mínimos de Proteção Ambiental para a Gestão Integrada de Resíduos Domiciliares (Lei 25.916/04). A maioria das províncias têm sancionado leis que, com variações, seguem linhas similares às da lei nacional e inclusive vários municípios têm sancionado portarias na mesma direção.

No âmbito estatal, a preocupação por repensar a gestão dos RSU e a emergência de um novo regime de política pública tiveram início nos anos 1990, na esteira de importantes modificações da institucionalidade ambiental. No plano normativo, a Assembleia Constituinte de 1994 introduziu na constituição nacional, mediante o novo artigo 41, o direito ao meio ambiente sã e uma série de direitos procedimentais vinculados, determinando além disso que o governo nacional deveria definir “patamares mínimos de proteção ambiental” e que as províncias deveriam sancionar e aplicar as leis complementares que fossem necessárias para sua materialização (Gutiérrez, 2015a). No plano organizacional, em 1991 foi recriada a secretaria ambiental nacional, com maior hierarquia, novas funções e maiores recursos. A dotação de recursos humanos, financeiros e cognitivos que a secretaria obteve durante os anos 1990 deixou seu legado na década seguinte (Gutiérrez e Isuani, 2014). Esse legado se materializou em funcionários, técnicos e propostas legislativas que serviriam de base para a sanção das leis de patamares mínimos e para a definição de novas políticas ambientais durante os anos 2000.

Nesse contexto, o problema dos resíduos foi se redefinindo tanto em termos ambientais como sociais. Desde a perspectiva ambiental, existiam, em grandes traços, duas situações bem contrastantes: a da Região Metropolitana de Buenos Aires (conformada pela Cidade de Buenos Aires e 40 municípios da província de Buenos Aires) e a do resto do país. Na Região Metropolitana de Buenos Aires, onde vive aproximadamente um terço da população nacional, desde 1978 a disposição dos resíduos da Cidade de Buenos Aires e dos mais de trinta municípios bonaerenses que a rodeiam se realizava (e ainda hoje se realizam) em aterros sanitários operados por uma empresa pública criada sob a última ditadura militar (a

Coordenação Ecológica Área Metropolitana Sociedade do Estado ou CEAMSE). A coleta, por sua vez, era (e é) responsabilidade direta dos municípios (incluía a Cidade de Buenos Aires), que, como hoje em dia, podiam terceirizar o serviço ou realiza-lo por conta própria mas estavam obrigados a dispor os resíduos nos aterros da CEAMSE. No restante do país, salvo raras exceções, a disposição final se realizava majoritariamente em lixões ou vertedores à céu aberto sem nenhum controle sanitário. Assim, enquanto na Região Metropolitana de Buenos Aires o maior problema ambiental era o fim da vida útil dos aterros sanitários em atividade e a impossibilidade de substituí-los por novos aterros dada a resistência das populações locais, no resto do país o principal problema residia na total falta de controle sanitário dos lugares de disposição final⁴. Daí que a nova legislação, tanto nacional quanto provincial, enfatizaria, junto com a redução da geração, o controle sanitário dos lugares de disposição final.

Do ponto de vista social, a atividade do “cartoneo” ou “recuperação informal” de resíduos – embora pré-existente – aumentou exponencialmente depois da crise socioeconômica de 2001-2002 devido tanto ao aumento da desocupação como ao incremento dos preços dos materiais recicláveis, convertendo-se numa atividade “permanente” para uma porção importante da população dos bairros mais carentes (Schamber y Suárez, 2007, Schamber, 2008; Shammah, 2009; Suárez, 2010; Geary, 2014; Suárez y Schamber, 2015; Vergara, 2015). Até hoje em dia, os cartoneros, cirujas ou recuperadores percorrem as ruas e adentram os aterros sanitários e lixões em busca de materiais recicláveis para vender, tendo se convertido, de alguma maneira, nos pioneiros da separação na fonte e da coleta seletiva. Na Cidade de Buenos Aires (igualmente a outras cidades do país), sua constante presença nas ruas levou a que o governo local se propusesse a desenvolver programas de coleta seletiva como um instrumento de “incorporação social” (Koehs, 2004; Mozobancyk, 2014). A essa preocupação pela incorporação social se agregava uma preocupação pela saúde dos cartoneros e suas famílias, especialmente daqueles que realizavam seu trabalho nos lixões e aterros sanitários, com os consequentes riscos para a saúde.

Às preocupações ambientais e sociais é necessário somar as preocupações econômicas dos governos municipais. Os governos municipais são os responsáveis primários pela coleta e pela disposição dos resíduos gerados em domicílios, comércio, indústrias e espaços públicos, sendo que a gestão dos resíduos constitui uma das principais rubricas do gasto

⁴Adicionalmente, o problema dos lixões à céu aberto não era alheio à Região Metropolitana de Buenos Aires, dada a persistência de lixões ilegais em distintos pontos da região, especialmente nas imediações dos bairros mais pobres e periféricos.

municipal. Isto não quer dizer que os governos municipais estivessem particularmente interessados na mudança de modelo ou de regime, mas que a gestão de resíduos ocupava (e ocupa) um lugar central na sua agenda e que qualquer mudança de modelo não poderia fazer-se sem sua participação ativa (Gutiérrez, 2012, 2015b; Gutiérrez y Alonso, 2016). Num contexto generalizado de baixa autonomia orçamentária municipal, isto implica reconhecer tanto as possibilidades e os limites da ação municipal frente a uma eventual mudança de modelo como a necessidade de prover incentivos financeiros extramunicipais para superar esses limites.

É no contexto dessas preocupações ambientais, sociais e orçamentárias, que o governo nacional, em sua busca de fazer cumprir o artigo 41 da Constituição reformada, participou da conformação de um novo regime de políticas de RSU centrado na redução da geração, no maior controle sanitário da disposição final e da incorporação formal dos recuperadores urbanos. Mais cedo ou mais tarde, as províncias acompanharam a marcha do processo nacional mas entre elas se destacou a Cidade de Buenos Aires (cidade capital com status de província) por ser pioneira na introdução de leis e programas que deram raízes institucionais às ideias que sustentam o novo regime, como veremos adiante.

Ideias compartilhadas

As ideias são parte fundamental do jogo político na construção de um regime de política pública. São elas que justificam e fundamentam os compromissos entre os atores com distintos interesses acerca dos arranjos institucionais mais adequados para sustentar o regime. Nessa seção, a fim de explorar essa dimensão ideacional dos regimes em ambos os países respondemos as seguintes perguntas: quais são as ideias centrais do novo regime e quão significativas são para os atores-chave do processo? Como essas ideias respaldaram as ações de servidores públicos e empreendedores institucionais?

BRASIL e BRASÍLIA

Devido ao alto grau de dissenso acerca dos termos de uma lei nacional sobre resíduos sólidos no Brasil, só se logrou um consenso mínimo entre os atores interessados na questão após quase vinte anos de debates na sociedade e no parlamento. Das disputas entre o governo federal, o setor produtivo, os municípios e as organizações sociais defensoras da inclusão dos catadores, resultou o pacote de ideias identificado oficialmente sob o rótulo de “responsabilidade compartilhada sobre o ciclo de vida dos produtos” (Juras e Araújo, 2012). Esse pacote de ideias se sustenta, no nível nacional, em três pilares. O primeiro estabelece as

obrigações municipais quanto à gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos (GIRSU), cujos objetivos são reduzir, reutilizar e reciclar os resíduos; o segundo pilar se refere à gestão compartilhada entre o poder público e organizações sociais, cujo núcleo é a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis; o terceiro pilar sustenta a ideia de responsabilidade pós-consumo de produtores, importadores, distribuidores e comerciantes, cujo objetivo é promover o retorno das embalagens ao setor produtivo, para que as destinem de maneira ambientalmente correta, preferencialmente por meio da contratação dos catadores.

Ao longo das últimas duas décadas, as ideias de gestão integrada e compartilhada dos resíduos ganharam força no Brasil, principalmente a partir dos modelos inclusivos de coleta seletiva implementados em Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo em meados dos anos 1990 e 2000. Concomitantemente, ganhou força a ideia de responsabilidade pós-consumo, com a aprovação de resoluções do CONAMA e com debates sobre o tema em audiências públicas no interior do parlamento à luz das experiências locais ocorridas no país.

A ideia de gestão compartilhada de resíduos sólidos tem origem endógena (Jacobi, 2006). Surgiu no contexto posterior à aprovação da Constituição de 1988, quando a participação popular como método de governo passou a fazer parte dos debates sobre políticas públicas no Brasil (Avritzer, 2002; Abers, 1998; 2000; Baiocchi, 2001, Dagnino, 2002). Embora as ideias de GIRSU e de responsabilidade pós-consumo tenham se desenvolvido primeiramente em países do Norte Global, entre os anos 1970 e 1990, no Brasil se adaptou como resultado de um consenso possível entre os atores em disputa nacionalmente sobre os arranjos institucionais do regime emergente.

No nível local, a ideia de responsabilidade pós-consumo sobre as embalagens em geral não teve qualquer repercussão em Brasília até muito recentemente. Em novembro de 2015, o setor produtivo e o poder público em nível nacional assinaram um acordo sobre a logística reversa de embalagens em geral, com metas específicas a serem cumpridas no Distrito Federal. O modelo GIRSU e a inclusão socioprodutiva dos catadores, por sua vez, apareceram timidamente em normativas com baixa aplicação e programas de pequena escala ao longo dos anos 1990 e 2000. Apesar disso, programas federais focalizados na inclusão socioprodutiva dos catadores financiaram a estruturação de inúmeras cooperativas de catadores em Brasília. Em 2006, como consequência desse processo, estas organizações se reuniram na Central das Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal (Centcoop-DF). Em 2012, outro grupo de organizações se reuniu na Rede Alternativa. No entanto, é somente depois da formação do regime nacional que as novas ideias chegam com

força à capital federal. Como veremos na seção seguinte, novas ações ocorrem a partir de 2011, culminando na aprovação da lei da Política Distrital de Resíduos Sólidos, em 2014, em sintonia com a legislação nacional sobre o tema.

ARGENTINA e BUENOS AIRES

Tal como surge do arranjo institucional que se analisará mais abaixo, o novo regime argentino de resíduos sólidos urbanos tem em seu núcleo a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (GIRSU), estendendo o conceito de integralidade até incluir a inclusão social dos trabalhadores informais do setor. Em princípio, a GIRSU inclui a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos materiais e tem como objetivos centrais a redução, as reutilização e reciclagem, e o tratamento dos resíduos. Junto a isso, o novo regime argentino enfatiza a redução dos impactos ambientais dos lugares de disposição final, erradicando os lixões à céu aberto existentes e substituindo-os por complexos que combinem o aterro sanitário com distintas usinas de triagem e/ou tratamento.

Um traço distintivo do novo regime argentino é a incorporação dos recuperadores informais na economia formal dos resíduos. Isto pode realizar-se de distintos modos e as práticas concretas podem variar a respeito dos modelos normativos e dos programas desenhados. Mas, desde a sanção da Lei 992/02 da Cidade de Buenos Aires (ver mais abaixo), existe um consenso estendido de que a gestão dos resíduos sólidos urbanos não é meramente um problema técnico-ambiental senão se constitui como um sério problema social. Reconhece-se também, ao menos em teoria, que os cartoneros têm sido na Argentina pioneiros da coleta seletiva, um dos pilares do modelo GIRSU. Por isso, a ideia central do novo regime é, nesta matéria, a incorporação formal ou “inclusão social” dos recuperadores na gestão dos RSU.

A GIRSU poderia complementar-se com a gestão dos resíduos perigosos (Lei 24.051/92) e a gestão de resíduos industriais (Lei 25.612/02). No entanto, embora ambas leis compartilhem com ela o princípio geral de proteção ao meio ambiente, não estão unificadas com esta última sob um mesmo arranjo institucional (especialmente no que se referem às autoridades de aplicação e a programas de governo), o que torna difícil considera-las como parte do mesmo regime de políticas de resíduos. Em sentido similar, não existe ainda no país legislação sobre a responsabilidade estendida do produtor. Nos últimos anos, tem-se anunciado em mais de uma oportunidade, desde a secretaria ambiental nacional (ministério desde 2016) e outros organismos, a imediata apresentação ao Congresso Nacional de um projeto de lei de embalagens. Até agora, entretanto, não tem prosperado no Congresso nenhum projeto

vinculado com a produção de embalagens nem com outras formas de responsabilidade estendida do produtor.

Arranjos institucionais e programas de governo

Que arranjos institucionais produzem a estrutura de autoridade que canaliza a interação entre os atores estatais e sociais que apoiam os objetivos do novo regime? Uma multiplicidade de normas e programas governamentais dos três níveis de governo constituem as bases institucionais dos regimes de políticas de RSU em Brasil e Argentina.

BRASIL e BRASÍLIA

Os pilares mais importantes do arranjo institucional do regime brasileiro são as leis federais de saneamento básico (2007) e de resíduos sólidos (2010), seus respectivos decretos regulamentadores (2010) e o decreto federal 7.405/10, que instituiu o Programa Pró-catador. Essas normas formalizaram um conjunto de ideias debatidas e implantadas de diferentes maneiras ao longo dos últimos 20 anos em vários municípios do país.

Desde meados dos anos 1990, os governos de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo implementaram distintos programas de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores de materiais recicláveis (Jacobi, 2006; Kemp y Crivellari, 2008). Os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo também aprovaram legislações contemplando o modelo GIRSU com inclusão de catadores até 2010. No entanto, antes de 2007, as únicas normativas nacionais existentes para regular a gestão de resíduos sólidos se focavam na operacionalização da responsabilidade pós-consumo dos produtores, por meio de resoluções do CONAMA sobre a logística reversa de óleos lubrificantes (1993), de pneus (1999) e de pilhas/baterias (1999). Ao longo das décadas de 1990 e 2000, legisladores estaduais e municipais de todo o país receberam de maneira heterogênea as ideias de gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos urbanos.

O programa de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores em Belo Horizonte foi um caso paradigmático nos anos 1990 (Dias, 2002). As ideias ali implantadas passaram a fundamentar um programa nacional financiado pelo UNICEF entre 1998 e 2002, chamado Lixo e Cidadania. Sua principal campanha, chamada *Criança no Lixo Nunca Mais*, visava a eliminação do trabalho infantil nos lixões. Durante esse período, com financiamento da ONU, parte da equipe que implementou o programa inclusivo de coleta seletiva em Belo Horizonte, entre 1993 e 1996, fundou o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), que congregava

representantes de diversas organizações sociais e estatais. O Fórum⁵ era uma arena para o debate de propostas para resolver o problema da gestão de resíduos sólidos no país, como o encerramento dos lixões e a inclusão socioproductiva dos catadores de materiais recicláveis.

Em 2002, como resultado das interações entre atores sociais e estatais no interior do FNLC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) passou a reconhecer no Código Brasileiro de Ocupações (CBO) a profissão “catador de material reciclável”. Esta mudança foi fundamental para o reconhecimento sociopolítico dos catadores no país e também para melhorar a qualidade dos dados sobre a atividade informal no mercado da reciclagem. Em 2003, fundou-se o Comitê Interministerial da Inclusão dos Catadores de Lixo⁶ (CIISC) no âmbito do governo federal, congregando representantes de onze ministérios federais e dois bancos públicos, com o propósito de implementar o *Projeto Interministerial Lixo e Cidadania*, cujos objetivos eram similares aos expressados na missão do FNLC⁷. Até 2005, as ações do FNLC e do CIISC se sobrepuseram na medida em que várias pessoas provenientes de organizações sociais passaram a ocupar cargos no governo federal. Inclusive a secretaria executiva de ambos espaços chegou a ser exercida pela mesma organização, a ONG Água e Vida (MCidades, 2005; Dias, 2009).

Em 2006, a equipe do CIISC em interação com organizações sociais e o MNCR promoveu, desde o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o gabinete da Presidência da República, a promulgação do decreto 5.940/06, cuja principal finalidade era implementar o Programa Coleta Seletiva Solidária nos organismos públicos federais. O programa se orientava a introduzir a separação na fonte dos materiais recicláveis descartados pela administração pública federal e destina-los a associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Entre 2003 e 2006, além dos decretos citados acima, o governo federal teve várias iniciativas destinadas a prover recursos para a construção de aterros sanitários e promover a formação de associações e cooperativas de catadores em todo o país. Nesse período se destacam convênios assinados pelo MDS com organizações sociais que apoiavam, desde os anos 1990, as associações e cooperativas de catadores. O primeiro foi firmado com a Cáritas Brasileira

⁵Além da arena nacional de discussões, se organizaram fóruns Lixo e Cidadania estaduais e municipais na maioria dos estados brasileiros, especialmente em Belo Horizonte e São Paulo (Dias, 2009; Grimberg, 2007).

⁶Uma das lutas simbólicas levadas a cabo pelo MNCR desde sua fundação, em 2001, consiste no uso do termo materiais recicláveis em vez de lixo. O governo federal recentemente adotaria esse termo em 2010 com a reestruturação *Comitê Interministerial para a Inclusão Socioeconômica dos Catadores de Materiais Recicláveis*.

⁷O projeto tinha por finalidade o combate à fome associado à inclusão de catadores e erradicação de lixões, apoiando a gestão adequada dos resíduos sólidos nos municípios. Além disso, buscava articular políticas setoriais orientadas à população catadora de materiais recicláveis.

(2004-2007) para a implementação da coleta seletiva com inclusão de catadores na esplanada dos ministérios em Brasília. O segundo foi firmado com a Organização do Auxílio Fraternal (OAF) e Pangea – Centro de Estudos Socioambientais, que produziram, em parceria com o MNCR e a Universidade Federal da Bahia, o documento “Análise do Custo de Geração de Postos de Trabalho na Economia Urbana para o Segmento dos Catadores de Materiais Recicláveis” (Damasio et al, 2006; Pereira e Teixeira, 2011). As ações promovidas no âmbito desses dois convênios culminaram na promulgação do decreto 5.940/06 mencionado anteriormente.

Outros órgãos do governo federal e empresas públicas também começaram a apoiar ações focalizadas no fortalecimento das organizações de catadores no país, com o propósito de estruturá-las para sua inclusão na coleta seletiva no âmbito municipal. Desde 2003, a Petrobrás começou a financiar projetos de formação de cooperativas e redes de empreendimentos solidários de catadores. A partir de 2004, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) destinaram recursos, mediante convênios, para o fortalecimento de empreendimentos solidários de catadores em todo o país (Cunha, 2012; Damasio, 2006, Silva, 2014).

Entre 2007 e 2010, novos programas e leis federais conformaram o arranjo institucional do novo regime de políticas de resíduos do país. Em 2007, o governo federal promulgou a Lei 11.445/07 da Política Nacional de Saneamento (PNSB), que reconheceu pela primeira vez no país os serviços de limpeza urbana e manejo de RSU como dimensão oficialmente integrante das políticas de saneamento básico implementadas no nível municipal. A principal contribuição dessa lei para a ideia de gestão compartilhada de resíduos sólidos foi a autorização expressa para que organizações de catadores pudessem prestar serviços públicos de gestão de resíduos sólidos aos municípios sem participar de processos de licitação públicos. Em virtude disso, as associações e cooperativas de catadores ficaram dispensadas de competir com empresas privadas para prestar serviços de coleta seletiva e triagem de materiais recicláveis aos municípios. Esta era uma reivindicação do MNCR e se constituía como a superação de uma enorme barreira institucional para municípios que queriam estabelecer parcerias sustentáveis com organizações de catadores mas não tinham instrumentos jurídicos para firmar tais tipos de contratos. A regulamentação da lei, entretanto, não ocorreu até 2010, por meio do decreto 7.217/10, o que dificultou sua implantação imediata.

A partir de 2005, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também começou a abrir editais para financiar projetos de apoio à estruturação de cooperativas de catadores em todo o país. Nesse mesmo período, surgiu de uma ação conjunta entre a Fundação Banco do Brasil (FBB) e a Senaes a maior iniciativa de apoio a empreendimentos de catadores no país, o Programa Cataforte, por meio de um convenio assinado entre as duas organizações em 2007. O programa teve duas etapas até 2012 e uma nova etapa se iniciou em 2013 (Brandão e Viana, 2016). Entre 2003 e 2010, o governo federal por meio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) também destinou considerável quantidade de recursos para a construção de aterros sanitários no país e, a partir de 2009, para a estruturação de empreendimentos solidários de catadores (Funasa, 2010).

Em 2010, o Congresso Nacional aprovou a Lei 12.305/10 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que ajudou a formalizar o novo regime de políticas de resíduos do Brasil. Além de regulamentar a lei mediante o decreto 7.404/10, o governo federal criou o Programa Pro-Catador, por meio do decreto 7.405/10, com o objetivo de consolidar as iniciativas de fortalecimento das organizações de catadores promovidas em âmbito nacional entre 2003 e 2010. Enquanto o decreto 7.404/10 regulamentava a ideia de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como suporte para a gestão integrada de resíduos sólidos com inclusão dos catadores, o decreto 7.405/10 instituiu diretrizes para o apoio à inclusão produtiva dos catadores de materiais recicláveis na gestão integrada dos resíduos nos municípios brasileiros. Os principais instrumentos de operacionalização dessas ideias são a contratação preferencial de organizações de catadores para prestar serviços de coleta seletiva e triagem com dispensa de licitação, e os acordos setoriais entre o poder público e os setores do mercado responsáveis por implementar a logística reversa de cadeias produtivas como lâmpadas, medicamentos e embalagens em geral.

Brasília implementou seu primeiro programa de coleta seletiva com inclusão de catadores entre 1995 e 1998, mas essa experiência não teve continuidade ao longo do tempo (Dubois, 1999; Almeida, 2008). O Ministério Público Federal cobrou uma solução para o problema ambiental da destinação final de resíduos no Lixão do Jóquei por meio de ação civil pública ajuizada em 1996⁸. Em 1999, o governo de Joaquim Roriz terceirizou a gestão de resíduos

⁸O Lixão do Jóquei está localizado numa área de extrema sensibilidade ambiental, limítrofe ao Parque Nacional de Brasília, área ambientalmente protegida de onde vêm grande parte da água que abastece a cidade. A ação civil pública pedia encerramento do lixão e a remediação ambiental da área ocupada, mas a decisão judicial final sobre o assunto só foi proferida em 2007. Apesar da decisão ordenando o encerramento do lixão e a remediação ambiental da área, e da existência de multa pelo tempo que passou desde a decisão, até hoje ela não foi cumprida.

sólidos na capital federal ao mesmo tempo em que contestava na justiça as alegações do MPDFT. Por um lado, a coleta, o tratamento e a destinação final dos resíduos foi entregue a empresas privadas, sem qualquer ação efetiva no sentido de solucionar o problema do lixo ao lado do qual já habitavam naquele momento milhares de pessoas em situação precária. Por outro lado, se distribuíram os servidores do Serviço de Limpeza Urbana (SLU) para distintos órgãos da burocracia local. O órgão então também se preencheu por funcionários terceirizados.

Apesar de que a Câmara Distrital aprovou a Lei 3.232/03 da Política Distrital de Resíduos Sólidos, sua aplicação foi quase inexistente no que se refere à implantação da GIRSU com inclusão socioprodutiva de catadores. Em 2004, após uma campanha promovida pela 1ª Promotoria de Meio Ambiente do MPDFT, a lei distrital 3.517 estipulou que os órgãos públicos do Distrito Federal deveriam separar e destinar seus materiais recicláveis a organizações de catadores. O decreto instituído no âmbito federal em 2006 mencionado anteriormente tinha o mesmo espírito nos órgão federais sediados em Brasília. A implementação de ambos os regulamentos gerou controvérsias e uma enorme disputa entre as organizações de catadores em torno da coleta seletiva de materiais nas organizações estatais da burocracia federal porque possuíam maior valor de mercado. Além disso, funcionários terceirizados de vários órgãos comercializavam informalmente com atravessadores grande parte do material separado, impossibilitando assim o acesso das cooperativas. Por outro lado, a efetividade desses decretos também foi comprometida pela desorganização da burocracia local para operacionalizar a destinação de seus resíduos.

As ausências de diálogo com as cooperativas de catadores e de uma gestão intersetorial entre os órgãos da burocracia local encarregados de gerir o tema, em especial entre o SLU, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), assim como o predomínio de uma visão estritamente empresarial da questão, prejudicaram a inclusão dos catadores na gestão integrada dos resíduos sólidos na capital federal até 2010. Pode-se dizer que a visão socioambiental do novo regime de políticas de resíduos emergente no âmbito nacional ainda não havia chegado ao Distrito Federal até 2011.

O período entre 2010 e 2014 foi marcado por decisões ambíguas quanto à aplicação ao nível local dos princípios contidos na nova legislação existente em nível nacional. Por um lado, a gestão integrada com inclusão dos catadores passou a ser discutida de maneira mais articulada entre os órgãos competentes no Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos (CIRS), fundado em 2011. Decidiu-se nesse comitê pela reintrodução da coleta seletiva com inclusão

dos catadores, com o material reciclável sendo destinado a algumas cooperativas no DF. No entanto, a ausência de campanha educativa, de integração com a coleta comum e o fato de o contrato de remuneração por peso transportado realizado junto às empresas prestadoras do serviço de coleta contribuíram para a péssima qualidade dos materiais destinados às cooperativas. Por outro lado, o período a partir de 2013 foi marcado pela tentativa de implantação de uma parceria público privada pela qual toda a gestão de resíduos na capital seria entregue a apenas uma empresa, durante 30 anos. A iniciativa não chegou a ser implementada devido à forte mobilização de uma aliança formada por atores de diversos setores sociais e estatais em nível local, como veremos na próxima seção.

A partir das aprovações da Lei 5.418/14 e de seu decreto regulamentador 35.972/14, em substituição à primeira Política Distrital de Resíduos Sólidos de 2003, é que Brasília finalmente possui um arranjo institucional local que canaliza as ideias moldadas pelo regime emergente em nível nacional. Em 2015 se iniciou um processo de reestruturação do organismo público de limpeza pública de Brasília, assim como se retomou a construção do primeiro aterro sanitário no território do Distrito Federal, interrompida no ano anterior. Concomitantemente, se iniciou o processo de encerramento do Lixão do Jóquei, com o desvio de parte dos resíduos antes disposto lá para dois aterros sanitários situados no estado de Goiás. Além disso, em 2016 se aprovou a lei 5.610, sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos em nível local, regulamentada pelo decreto 37.568/16. Também em 2016 se firmaram contratos com quatro organizações de catadores para realizar a coleta seletiva e triagem de materiais recicláveis em quatro regiões administrativas do Distrito Federal, após um processo de chamamento público e capacitação das organizações habilitadas por parte do SLU. Como todas essas mudanças no arranjo institucional local são ainda muito recentes, não é possível avaliar sua eficácia.

ARGENTINA e BUENOS AIRES

Em nível nacional, o novo regime de políticas de RSU se apoia, ao menos até 2015, em dois instrumentos principais: a Lei de Patamares Mínimos de Proteção Ambiental para a Gestão Integrada de Resíduos Domiciliares (Ley 26.916/04) sancionada em 2004 e a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), posta em prática em 2005. Como veremos, apesar de haver-se gestado em simultaneidade com a crise socioeconômica de 2001-2002, a lei 25.916/04 não reflete o fenômeno da expansão dos cartoneros como o faz a legislação portenha. No entanto, a incorporação formal dos cartoneros se constitui como um eixo central da ENGIRSU.

A Lei 25.916/04 surgiu de uma iniciativa eminentemente legislativa, sem que se registrem pressões nem incidência direta de organizações sociais (ambientalistas ou de cartoneros) em sua elaboração e debate. O projeto de lei foi apresentado em abril de 2001 pela deputada opositora Mabel Müller (Partido Justicialista), principal proponente das leis de patamares mínimos que foram discutidas e aprovadas no Congresso Nacional entre 2001 e 2005.

O projeto de lei foi discutido em comissões entre 2001 e 2002, aprovado pela Câmara dos Deputados em março de 2003 e em seguida passado ao Senado. Nesse momento, Mabel Müller havia deixado a Câmara de Deputados e assumido uma cadeira como senadora, pertencendo agora à bancada governista. Desde essa posição, Müller se converteu na promotora da lei de resíduos sólidos no Senado. Após ser discutido em comissões, o projeto de lei foi aprovado com modificações pelo Senado em abril de 2004. A Câmara dos Deputados aceitou as modificações introduzidas pelo Senado e sancionou a Lei 25.916/04 em agosto do mesmo ano.

A lei elaborada por Müller e seus assessores se enquadra claramente no modelo GIRSU – embora fale de “resíduos domiciliares” em vez de “resíduos sólidos urbanos”. Chama a atenção que nem a lei nem seus fundamentos façam alguma referência explícita aos cartoneros nem a sua inclusão social. A única referência próxima ao tema se pode achar no inciso c) do artigo 25, que define como função da autoridade de aplicação nacional “fomentar medidas que contemplem a integração dos circuitos informais de coleta de resíduos”.

A ausência de referências diretas aos cartoneros ou recuperadores urbanos chama a atenção por duas razões: 1) o projeto é introduzido (abril de 2001) e discutido (2001-2004) no Congresso Nacional no momento de maior expansão do fenômeno cartonero como expressão da crise socioeconômica de 2001-2002; 2) enquanto o projeto é discutido no congresso, se apresenta, se discute, e se aprova na legislatura portenha a Lei 992/02 de Recuperadores Urbanos, que põe no centro do debate a necessidade de legalizar os cartoneros como “recuperadores urbanos” e de integra-los formalmente à gestão integrada de resíduos como agentes do reciclado, convertendo-se para alguns em uma norma de referência não só para o país mas também para toda América Latina.

Uma possível explicação à falta de referência aos recuperadores na lei nacional pode residir no fato de que o estado nacional constitucionalmente só possui competência para ditar padrões mínimos de proteção ambiental (os “patamares mínimos”) que devem valer uniformemente em todo o território nacional, sendo que o “fenômeno cartonero” não se estende igualmente por todas as províncias. Assim o expressa a representante de uma organização ambientalista entrevistada: *“La ley nacional no habla de recuperadores porque*

es una ley de presupuestos mínimos que luego tiene que ser aplicada por las distintas jurisdicciones. El problema de los recuperadores es una particularidad de CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y de otros distritos, por eso aparece en la legislación porteña y no en la nacional... La experiencia de los cartoneros influyó en la valorización de la recuperación de materiales, pero el tema de los recuperadores y la sanción de los presupuestos mínimos fueron por carriles diferentes. Igual, en la definición y seguimiento de la Ley Basura Cero [de la Ciudad de Buenos Aires] los recuperadores sí tienen un lugar especial” (Entrevista a representante de FARN, 19/12/2012).

Em contraste com a lei 25.916/04, a ENGIRSU inclui como um de seus princípios a inclusão dos “trabalhadores formais dos RSU” (SAYDS, 2005, p.63). A ENGIRSU foi posta em prática em 2005, a um ano da sanção da lei 25.916/04, pela Direção de Qualidade Ambiental da Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Em sua versão original, a ENGIRSU adotou explicitamente o modelo GIRSU por considera-lo o “*mejor sistema conocido hasta el momento, basado en una metodología probada exitosamente en los países desarrollados*” (SAYDS, 2005, p.20). Junto com a necessidade de erradicar os lixões à céu aberto e de fortalecer o tratamento prévio dos resíduos e o controle sanitário dos lugares de disposição final, a ENGIRSU enfatizou a inclusão produtiva dos recuperadores informais.

Para a ENGIRSU, a situação dos recuperadores informais (“cirujas e cartoneros”) constituía tanto um problema de saúde – pelas condições precárias de trabalho sem proteção sanitária nem cobertura médica – como um problema laboral – pela “*ausencia de fuentes de empleo digno e genuino*” (SAYDS, 2005, p.9). Segundo a formulação original do programa, a solução ao problema dos recuperadores informais residia em incorpora-los ao setor formal da economia. Para tanto, a ENGIRSU oferecia incentivos financeiros aos governos municipais para a implantação de programas de coleta seletiva e instalação de centrais de triagem de resíduos recicláveis que implicassem a incorporação formal dos recuperadores urbanos. Para financiar esses projetos, assim como a construção de aterros sanitários e usinas de tratamento, a SAYDS contava (até 2015) com fundos do Banco Mundial e do BID.

Na Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), o arranjo institucional do novo regime se compõe de sete peças centrais: 1) a Lei 992 de 2003, 2) a Lei 1854 de 2005, 3) o registro oficial dos recuperadores urbanos, 4) o Serviço de Coleta Sólidos Urbanos Fração Secos, 5) os Centros Verdes, 6) o Programa de Geradores Especiais de Resíduos y 7) as estações de tratamento.

A Lei 992 Programa de Recuperadores Urbanos (sancionada em dezembro de 2002 e promulgada pelo poder executivo portenho em janeiro de 2003) foi proposta e aprovada como

uma resposta alternativa ao desenvolvimento e a mobilização dos “cartoneros” desde 2001 (Koehs, 2004). Essa lei declara os serviços de higiene urbana como serviços públicos, reconhece os “cartoneros” como “recuperadores de resíduos recicláveis” e estabelece que eles devem ser incorporados como atores integrantes da gestão de RSU. Estes últimos pontos são fundamentais porque eliminaram a situação de ilegalidade em que se encontravam os cartoneros na cidade de Buenos Aires em função da normativa que, em 1977-78, havia criado a CEAMSE, e que havia estabelecido que toda forma de coleta por fora do serviço municipal oficial era ilegal.

As organizações de cartoneros criadas no calor da crise de 2001-2002 tiveram um papel ativo na formulação e implementação da Lei 992/03 (Koehs, 2004), primeiro através de seu intercâmbio com os legisladores que apresentaram e defenderam o projeto de lei e depois mediante sua participação na Mesa de Diálogo que se formou como parte dos instrumentos desenhados para implementar a lei. Desse modo, a lei 992/03 constituiu a primeira etapa de um processo de participação dos cartoneros (agora reconhecidos como “recuperadores urbanos”) na gestão oficial dos RSU da CABA que, com altos e baixos, perdurou até hoje em dia (2016).

A Lei 1854 de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos, conhecida como Lei Lixo Zero, foi sancionada em 2005, um ano depois da lei nacional de resíduos domiciliares, recuperando o estabelecido por essa lei e pela lei portenha 992/03. Com suas sucessivas regulamentações e modificações, constitui hoje em dia a lei marco para a gestão dos RSU na CABA. A Lei 1854/05 promove a redução, separação em origem e reutilização dos resíduos, estabelece um cronograma de redução da disposição final em aterros sanitários (prevendo a proibição total do enterramento de materiais “recicláveis ou aproveitáveis” para o ano de 2020 – daí vem a denominação “Lei Lixo Zero”) e proíbe toda forma de combustão dos resíduos gerados na Cidade, seja dentro ou fora de seu território, até que a disposição final dos materiais “recicláveis ou aproveitáveis” se reduza em 75%, tomando como base os dados de 2004.

Desenhada e promovida pelo Greenpeace Argentina junto com outras organizações ambientalistas, a Lei Lixo Zero combina explicitamente o modelo GIRSU com a participação efetiva dos recuperadores urbanos na gestão de RSU. Continuando com o ditado pela Lei 992/03, a Lei Lixo Zero constituiu um sistema único de gestão no qual deviam participar conjuntamente as empresas privadas e as cooperativas de recuperadores urbanos, estabelecendo (em seu artigo 43) que estas últimas teriam prioridade no processo de coleta e transporte dos “resíduos sólidos urbanos secos” e na operação dos “centros de selección”

criados pela mesma lei. A inclusão deste direito de prioridade havia constituído a principal conquista das organizações cartoneras durante o processo de elaboração da lei, segundo o que elas manifestam (Mozobancyk, 2014, p. 169).

O registro oficial dos recuperadores urbanos foi estabelecido pela lei 992/03 e reconhecido pela lei 1854/05. Na aplicação dessa legislação, em 2006 e 2007, se regulamentou a conformação do Registro Único, Obrigatório e Permanente de Recuperadores de Materiais Recicláveis (RUR) e o Registro Permanente de Cooperativas e Pequenas e Médias Empresas (REPyME), ambos estabelecidos pela lei 992/03. Esses registros foram muito importantes para a incorporação formal dos recuperadores urbanos. Os recuperadores que quisessem participar dos programas de coleta seletiva e operar os centros de triagem estabelecidos pela Lei 1854/05 deviam inscrever-se na RUR e organizar cooperativas que deviam se inscrever no REPyME. A administração de ambos registros ficou sob a órbita da Direção Nacional de Políticas de Reciclado (hoje dependente do Ministério de Ambiente e Espaço Público portenho), também criada em 2006 com o objetivo de implementar um sistema misto de coleta seletiva com participação de recuperadores urbanos e empresas coletoras.

De 2003 adiante se sucederam distintos programas de coleta seletiva que, embora fossem importantes para as cooperativas que participaram deles, não tiveram maior impacto até que em 2012 se implantou o Serviço de Coleta Sólidos Urbanos Fração Secos. A reticência do governo Mauricio Macri (2007-2015) a expandir o serviço de coleta seletiva com participação de recuperadores começou a reverter-se em dezembro de 2009. Após essa data, teve lugar uma etapa fundamental da incorporação dos recuperadores na gestão de resíduos: a contratação do Serviço de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos Fração Secos por concurso público aberto somente a cooperativas de recuperadores (Mozobancyk, 2014, p. 124-128). O processo que levou a esse concurso começou em abril de 2010. O governo convocou duas ONGs (Poder Ciudadano e Cambio Democrático) para que organizassem uma audiência pública e assessorassem tecnicamente as cooperativas no trâmite de postulação ao concurso. Para poder participar do concurso público, as cooperativas deviam estar registradas previamente no REPyME criado pela Lei 992/03 e constituído em 2006-07. As negociações entre o governo e as organizações de recuperadores em torno da definição e inauguração do serviço demoraram dois anos e o serviço foi estabelecido em 2012, imediatamente depois de um conflito entre ambas partes provocado pela instalação de novos contêineres para a coleta seletiva. Superado esse conflito, o serviço de coleta seletiva da “fração secos” foi concedido às nove cooperativas que ganharam o concurso público, a cada uma delas se designou uma ou duas zonas de coleta, sobre um total de 12 zonas que abrangeram aproximadamente a metade

da superfície da cidade. Na ocasião, tanto o ministro de Ambiente e Espaço Público como representantes dos recuperadores reconheceram a contratação como um logro e um avanço na incorporação dos catadores. Atualmente (2016) são 12 as cooperativas incorporadas nos circuitos de coleta seletiva da CABA. Segundo estimativas oficiais de 2015, nestas cooperativas trabalham mais de 4200 recuperadores, que recebem um incentivo monetário (que se somam aos recursos obtidos por cooperativa pela venda dos materiais) e um seguro por acidentes pessoais, e estão registrados no regime de monotributo social, o que os permite contar com cobertura médica. Em contrapartida por esses benefícios, os recuperadores dessas cooperativas devem cumprir uma série de obrigações, tais como assiduidade, higiene do lugar de trabalho e proibição do trabalho infantil.

A criação de Centros Verdes foi outro dos principais resultados das negociações entre o governo portenho e as organizações de recuperadores ao longo dos últimos 10 anos. Os Centros Verdes são usinas ou galpões onde os recuperadores realizam manualmente, com a assistência de máquinas para transporte e compactação, a seleção e classificação dos resíduos secos coletados para sua posterior comercialização⁹. Os Centros Verdes foram estipulados pela Lei 1854/05 sob o nome de Centros de Seleção de Resíduos Sólidos Urbanos Secos. Os primeiros centros foram criados em 2006 e 2007, mas a maioria deles começou em paralelo com a inauguração do Serviço de Coleta Sólidos Urbanos Secos. Na atualidade (2016), existem oito centros verdes nos quais se processa parte dos materiais recicláveis coletados na cidade mediante o Serviço Fração Secos e o programa de Geradores Especiais¹⁰. São administrados por cooperativas de recuperadores e se mantêm mediante subsídios do governo e os recursos provenientes da venda dos materiais recuperados. Constituem espaços de trabalho comunitário equipados com elementos de seguridade e higiene, nos quais as cooperativas de recuperadores classificam e os comercializam para reintroduzi-los na indústria.

O Programa de Geradores Especiais de Resíduos foi estipulado pela lei 1854/05, que estabeleceu que deveriam ser criados programas específicos de gestão para este tipo de geradores. O primeiro programa para o circuito dos grandes geradores foi criado em 2006 e foi ampliando-se nos anos seguintes. A partir de 2008, a coleta seletiva dos grandes geradores é realizada por cooperativas de recuperadores urbanos e enviada aos centros verdes. Este serviço foi crescendo ao longo dos anos e ganhou maior impulso com a sanção, em 2013, da

⁹Ver <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/los-centros-verdes-ayudan-tener-una-ciudad-mas-limpia> – última visita: 7/12/2015.

¹⁰O que não se processa nos Centros Verdes é levado pelas cooperativas a galpões próprios localizados tanto dentro quanto fora da CABA.

Lei 4859 (que modificou a Lei 1854/05). Esta lei obriga aos grandes geradores ou “geradores especiais de resíduos sólidos” a ocuparem-se por conta própria da coleta e disposição dos resíduos que geram por fora da coleta pública que o governo portenho faz. Segundo a Lei 4859/13, são geradores especiais: a) hotéis 4 e 5 estrelas; b) edifícios com mais de 40 unidades funcionais; c) bancos, entidades financeiras e seguradoras; d) supermercados, minimercados, autosserviços, e hipermercados; e) shoppings, galerias comerciais e centros comerciais a céu aberto; f) centros educativos privados; g) universidades de gestão pública; h) locais com ocorrência de mais de 300 pessoas por evento; h) edifícios públicos; i) estabelecimentos pertencentes a uma cadeia comercial; j) comércios, indústrias e toda outra atividade privada comercial que gere mais de 500 litros por dia¹¹.

Os grandes geradores devem se inscrever no Registro de Geradores Especiais do Ministério do Ambiente e Espaço Público portenho (MAyEP) e incorporar-se ao Programa de Geradores Privados da CEAMSE. Estão obrigados a separar na origem os resíduos secos recicláveis; o material (papel, papelão, metal, plástico e vidro) deve ser entregue às cooperativas de recuperadores urbanos, que o classificam e comercializam seu posterior reciclado. Uma parte dos grandes geradores está obrigada, além disso a separar os resíduos orgânicos do resto do lixo, os quais devem ser transportados a usinas de tratamento inauguradas recentemente. Uma vez separados os resíduos secos recicláveis e os resíduos orgânicos tratáveis, os grandes geradores devem encarregar-se da coleta, transporte e disposição de seus resíduos, para o que devem contratar um serviço através de alguma das empresas habilitadas pelo governo portenho para este fim.

A Lei 1854/05 estipula a instalação de estações de tratamento para o “aproveitamento” dos resíduos mediante “métodos ambientalmente reconhecidos e de acordo com normas certificadas por organismos competentes”. Fora dos Centros Verdes, as primeiras estações ou usinas de tratamento começaram a funcionar em 2013: uma planta para tratamento de resíduos áridos ou “escombros” e uma planta para o tratamento mecânico-biológico dos resíduos domiciliares (MBT, em sua sigla em inglês).

Atualmente (2016), existem cinco plantas em funcionamento e outras duas projetadas. Às plantas de áridos e MBT, se somaram ao final de 2015 uma planta de tratamento de embalagens de plástico PET, outra para tratamento de restos orgânicos provenientes de restaurantes e empresas gastronômicas e outra para o tratamento de restos de poda. Somado a

¹¹Ver <http://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde/separacion/como/generadores-especiales> – última visita 16/07/2016.

tudo isso, no início de 2015 a legislatura portenha aprovou a licitação para a construção de outras plantas MBT.

Embora ainda não tenha cumprido as metas estabelecidas pela Lei 1854/05, com a implantação de todo esse arranjo, a CABA pôde começar a materializar em seu território, não sem inconvenientes, o novo regime de política pública de RSU, destacando-se particularmente do resto dos distritos da Região Metropolitana de Buenos Aires¹². Por um lado, graças a implementação da coleta seletiva e à instalação das primeiras estações de tratamento (muito especialmente a planta de resíduos áridos), a disposição da CABA nos aterros da CEAMSE se reduziu em 50% entre 2011 e 2015¹³. Por outro lado, através do REPyME, o Serviço de Coleta Sólidos Urbanos Fração Secos, os Centros Verdes e o Programa de Geradores Especiais, uma fração importante dos cartoneros que trabalham na CABA se converteram em recuperadores urbanos formalizados na gestão de RSU, embora ainda subsistam importantes pontos de divergências entre eles e o governo portenho.

Atores que promovem ou combatem o regime

As ideias e os arranjos institucionais resultam das interações entre os atores sobre seu conteúdo e das negociações acerca de sua operacionalização, de acordo com suas visões e interesses. Quais são as partes interessadas no novo regime e quais são aquelas que se opõem? Que influência têm as partes ao longo do processo? O papel dos atores é fundamental no sentido de costurar acordos estratégicos e consensos possíveis sobre de que maneira ideias transformadas em arranjos institucionais podem ser implementadas apesar dos inúmeros dissensos existentes ao longo do processo de emergência do novo regime.

BRASIL e BRASÍLIA

Inúmeros atores estatais e sociais se envolveram no processo pelo qual emergiu o novo regime de política de RSU brasileiro. A formação do MNCR e a formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis que trabalhavam nas ruas ou em lixões começou com o trabalho de organizações de base ligadas à Igreja, tais como a OAF, em São Paulo, Pastorais de Rua, em Porto Alegre e Belo Horizonte, e a Cáritas, em Brasília. Esse processo de organização ao longo dos anos 1990 culminou na fundação do MNCR, em 2001 (MNCR, 2012).

¹²A RMBA é formada pela CABA e os 40 distritos da província de Buenos Aires que a rodeiam. Para uma comparação das políticas de resíduos sólidos da CABA e dos outros distritos da RMBA, ver Gutiérrez, 2015c.

¹³Estimação própria com base em dados da CEAMSE. Ver <http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/> - última visita 16/07/2016.

O MNCR se consolidou como ator importante na construção do regime brasileiro ao longo da década de 2000, principalmente no nível nacional, por meio de sua interação com ONGs e com o governo federal. No nível internacional, o movimento costurou alianças com organizações de países como Argentina, Uruguai, Colômbia, Peru, África do Sul e Índia, em parceria com organizações internacionais como a Fundação Avina e WIEGO – *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*.

A interação dos catadores com o governo federal entre 2003 e 2015 se deu principalmente através do CIISC, pelo qual passaram pessoas com experiência anterior nos primeiros programas de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores em Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre, e também de outras que haviam participado dos Fóruns Lixo e Cidadania entre 1998 e 2005. Além das organizações de base ligadas à Igreja Católica, outras entidades desenvolveram um intenso trabalho de parceria com os catadores na defesa por sua inclusão socioprodutiva, como o Instituto Pólis, o Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA), o Centro de Estudos Socioambientais (Pangea), a Fundação Unitrabalho, a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol) e a Cooperativa de Ideias Ambientais e Tecnologias Sociais (Ecoideia).

Dentro do CONAMA, por sua vez, membros de organizações estatais como o Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), de organizações ligadas ao setor produtivo e de organizações ambientalistas também tiveram papel fundamental na aprovação de resoluções que regulamentaram a responsabilidade sobre a logística reversa de algumas cadeias de produtos industrializados no país. O Compromisso Empresarial pela Reciclagem (CEMPRE) reuniu, desde a década de 1990, as empresas interessadas em apoiar sistemas voluntários de logística reversa em parceria com catadores de materiais recicláveis. Junto com associações representantes do setor industrial do país, o CEMPRE participou ativamente do debate parlamentar sobre a PNRS e, posteriormente, na negociação do acordo setorial de embalagens em geral assinado em 2015, em aliança com o MNCR.

Os consensos em torno da aprovação das leis 11.445/07 e 12.305/10 reuniram distintas coalizões de defesa atuantes no âmbito da Câmara Legislativa Federal (Araújo, 2013). Além dos atores já citados, duas associações atuaram nesse contexto como defensoras dos interesses municipalistas e tiveram um importante papel nos debates parlamentares: a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES). Os decretos que regulamentaram as

leis, assim como o decreto que criou o programa Pró-Catador, em 2010, também envolveram negociações entre diversos atores pertencentes a organizações estatais e sociais.

No parlamento, a seção dedicada a RSU na lei de saneamento não suscitou grandes polêmicas. A dispensa de processo licitatório para a contratação da prestação de serviços de coleta e triagem beneficiou cooperativas e associações em todo o país. Este dispositivo contou com apoio direto do então presidente Lula. Também foi fundamental nesse processo o apoio de pessoas que patrocinavam a lei desde a Secretaria de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (como Marcos Montenegro) e desde o CIISC no MDS (como Heliana Kátia Campos).

De outra maneira, a lei da PNRS envolveu numerosas controvérsias no parlamento e fora dele ao longo do tempo. Em 1992, o deputado Fábio Feldman¹⁴ apresentou sem êxito um projeto de lei para regular a gestão de RSU em todo o país, em sintonia com o artigo 225 da Constituição de 1988. Poucos anos depois, em 2000, mais de 100 projetos de lei sobre diversos aspectos da gestão de resíduos tramitavam no parlamento nacional. Em 2001, o deputado Emerson Kapaz (PSDB/SP) liderou a primeira comissão especial com o objetivo de elaborar uma proposta de lei que unificasse os inúmeros projetos existentes. Conflitos entre o setor produtivo, representado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), e organizações estatais e sociais participantes do Fórum Nacional Lixo e Cidadania impediram que alguma proposta fosse aprovada. Os temas mais controversos na época eram a responsabilidade estendida do produtor e a incineração.

Na legislatura seguinte, outra comissão especial liderada pelo deputado Ivo José (PT/MG) elaborou nova proposta de lei nacional em 2005. Nesse momento, a grande controvérsia nos debates se dava em torno da importação de resíduos, especialmente de pneus usados provenientes da Europa e Estados Unidos. Depois de um grande embate no interior da base governista protagonizado pelo deputado Luciano Zica (PT/SP), quem defendia uma proposta de lei alinhada à agenda do Fórum Lixo e Cidadania, a legislatura se encerrou em 2006 sem consenso sobre um marco nacional sobre resíduos sólidos.

Em 2007, a ministra do meio ambiente Marina Silva convidou o ex-deputado Luciano Zica para assumir a Secretaria de Recurso Hídricos e Ambiente Urbano. Sua missão era liderar a

¹⁴Fábio Feldman é um ativista ambiental do estado de São Paulo que exerceu cargos em defesa da causa ambientalista no legislativo e no executivo, tanto em âmbito federal quanto estadual. Como deputado federal, foi um dos principais elaboradores do capítulo sobre meio ambiente na Constituição de 1988. Posteriormente, foi autor de projetos de lei que regulamentavam dispositivos ambientais da constituição, como a lei da Política Nacional de Educação Ambiental, aprovada em 1999.

formulação de uma nova proposta de lei sobre uma política nacional de resíduos sólidos, que seria enviada ao congresso pela presidência. Zica formou então uma equipe de consultores com experiência na gestão urbana municipal que incluía, entre outros, Marcos Montenegro e Heliana Kátia Campos, sob a direção de Silvano Silvério da Costa. Montenegro havia estado na Secretaria de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, entre 2003 e 2007, e participara ativamente da elaboração da lei de saneamento. Campos havia dirigido a Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte entre 1993 e 1996, e coordenado o programa Lixo e Cidadania da UNICEF, entre 1998 e 2002. Entre 2004 e 2007, atuara também na coordenação do CIISC na Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do MDS. Costa havia passado pela gestão integrada de resíduos sólidos no município de Santo André, na região metropolitana de São Paulo. Todos eles estavam conectados através da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), que fazia parte do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, e também por terem participado de gestões municipais do PT.

No final de 2007, o grupo de trabalho coordenado por Costa finalizou a proposta e a enviou com apoio do presidente ao parlamento. Na Câmara nessa ocasião não se formou uma nova comissão especial como nas duas legislaturas anteriores. Em vez disso, o deputado Arnaldo Jardim (PPS/SP), que havia articulado a aprovação da lei de resíduos sólidos do Estado de São Paulo no ano anterior, liderou em parceria com o deputado Paulo Teixeira (PT/SP) um grupo de trabalho sobre a proposta de lei formulada pela equipe de Zica e Costa. A lei paulista valorizava muito o aspecto empresarial da gestão de resíduos, tocava pouco na questão dos catadores e não dizia nada sobre a responsabilidade estendida do produtor. Nos debates desse grupo de trabalho, finalmente, se consolidou o conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como a concretização de um consenso possível para a aprovação da lei 12.305/10.

O papel de grande parte dos atores relevantes na emergência do novo regime se evidencia tanto nos debates no interior do parlamento quanto nas articulações existentes no interior do poder executivo, principalmente no Ministério das Cidades, entre 2003 e 2007, e no Ministério do Meio Ambiente, a partir de 2007. Enquanto o setor produtivo incidiu de maneira mais forte na lei da PNRS diretamente no parlamento, por meio de influência sobre os trabalhos dos deputados Kapaz (PSDB/SP), José (PT/MG) e Jardim (PPS/SP), as organizações sociais defensoras dos interesses dos municípios, do meio ambiente e dos catadores incidiram mais fortemente por meio de suas interações com pessoas que ocupavam postos no poder executivo.

Em Brasília, diferentemente do que ocorreu nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, não houve um processo sustentado de interação entre organizações sociais e organizações de catadores de materiais recicláveis que produzisse o fortalecimento e estruturação das cooperativas. Por outro lado, entre 1999 e 2010, o governo do Distrito Federal não instaurou algum programa local de coleta seletiva inclusivo, em parceria com organizações de catadores. Além disso, aprofundou-se o modelo de terceirização da gestão dos RSU à iniciativa privada sem, contudo, regular a qualidade dos serviços prestados. Disputas políticas entre lideranças de organizações de catadores e a competição entre organizações sociais por recursos dos programas federais destinados ao fortalecimento de cooperativas de catadores dificultaram esse processo interativo

Apesar da aprovação da Lei 3.232/03, que estabeleceu uma política distrital de resíduos sólidos, e do grande volume de investimento do governo federal em projetos focalizados na estruturação de organizações de catadores no Distrito Federal, a falta de uma política de RSU consistente em nível local, a ausência de um aterro sanitário e a inexistência de programas efetivos de coleta seletiva em parceria com cooperativas de catadores contribuíram para que poucas organizações de catadores pudessem se consolidar nos últimos 15 anos em Brasília.

Na ausência de programas de coleta seletiva no DF (Almeida, 2008), a implementação da lei distrital 3.517/04 e do decreto 5.940/06 estimulou a organização dos catadores de Brasília na Central de Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal (Centcoop-DF), formada por 25 organizações. O processo de estruturação da central contou com fortes investimentos da FBB, Senaes, BNDES e Funasa, em parceria com as ONGs Ecooideia e Artur Andrade, a Unitrabalho, e a Incubadora de Empreendimentos de Economia Solidária da Universidade de Brasília. No entanto, a desestruturação do órgão responsável pela gestão da limpeza urbana da cidade a partir de 1999 e a contratação de empresas privadas para realizar a coleta (convencional e seletiva) e disposição final dos resíduos na capital resultaram extremamente caros e ineficazes.

O predomínio de uma visão empresarial que privilegiou soluções supostamente técnicas sobre a gestão de RSU em Brasília, a partir de 1999, prejudicou a implantação do novo regime então emergente no nível nacional, mais sensível à dimensão social do problema. A atuação do CIRS, a partir de 2011, produziu uma articulação inédita entre os órgãos responsáveis pelas múltiplas dimensões da gestão dos RSU, o que propiciou a retomada da coleta seletiva com inclusão de catadores ainda que de maneira precária no período pré-Copa do Mundo de 2014. A decisão do governo Agnelo Queiroz, em 2012, de implementar uma parceria público-privada para sanar os problemas da gestão de resíduos em nível local, sem

qualquer debate no CIRS, e sem incluir os catadores, entretanto, gerou uma enorme controvérsia e grande mobilização de diversos grupos. Membros de organizações sociais e estatais como o MNCR, a ABES-DF, o MPF, a SEMA e a SEDEST se aliaram em diversas ações no intuito de impedir a efetivação do contrato. Essa aliança mobilizou apoio junto à SG/PR, por meio do CIISC, contra a PPP no DF. Muitas das pessoas envolvidas na aliança por essa mobilização em Brasília participaram do Fórum Lixo e Cidadania, do CIISC, ocuparam postos no governo federal em anos anteriores e atuaram em favor da aprovação das leis 11.445/2007 e 12.305/2010. Entre as ações feitas contra a PPP proposta pelo governo distrital, ocorreram audiências públicas, atos de protesto, publicações de manifestos, o fechamento de uma via pública, e a interrupção do fluxo de caminhões ao Lixão do Jóquei. Com a entrada de um governo liderado por outro partido, parte das pessoas que participaram da aliança contra a PPP pretendida pelo governo Agnelo assumiram posições importantes na SEMA, SEDEST e SLU, o que resultou no abandono daquele modelo de PPP pelo governador Rodrigo Rollemberg em 2015.

ARGENTINA e BUENOS AIRES

Como se apreende das seções anteriores, o novo regime de política de RSU foi forjado no nível nacional por atores estatais: legisladores e seus assessores, por um lado, e técnicos da secretaria ambiental nacional, por outro. Foram estes últimos, em particular, que incluíram os recuperadores informais como atores do novo regime, sem que tenhamos podido detectar que organizações de recuperadores nem organizações ambientalistas tenham tido alguma participação ou incidência direta na sanção da lei 25.916/04 ou na elaboração da ENGIRSU. Isso não quer dizer, obviamente, que o fenômeno cartonero não tenha tido incidência na configuração do novo regime; sim o teve, como se manifesta no conteúdo do texto fundacional da ENGIRSU (SAYDS, 2005). Tampouco quer dizer que as organizações cartoneras não tenham tido participação direta em outros âmbitos: como veremos, essas organizações foram muito decisivas, por exemplo, na conformação do novo regime no âmbito específico da Cidade de Buenos Aires, que foi pioneira no que diz respeito à incorporação dos recuperadores urbanos na gestão de RSU.

Chegados a esse ponto, é conveniente distinguir entre os atores que promoveram o novo regime e aqueles chamados a participar ativamente nele. Se no nível nacional os atores promotores foram os legisladores, seus assessores e os técnicos do poder executivo, no novo regime por eles configurado o universo de atores chamados a participar é, naturalmente, mais amplo, incluindo os governos municipais, os governos provinciais, as organizações de

cartoneros, as empresas encarregadas da coleta e disposição dos resíduos e as empresas recicladoras. O que é mais importante ainda, vários desses atores foram promotores do novo regime em nível subnacional, como veremos na continuação da análise da Cidade de Buenos Aires.

Em contraste com o que sucedeu no nível nacional, as organizações de cartoneros e as organizações ambientalistas tiveram um alto protagonismo na conformação do novo regime na CABA. A política portenha de RSU esteve marcada, de 2001 em diante, pelas demandas e pela participação de dois grupos diferenciados: 1) os recuperadores urbanos e suas organizações; 2) as organizações ambientalistas. A incidência de ambos grupos permitiu a priorização do tema resíduos na agenda governamental, o que resultou na sanção rápida de uma ampla legislação sobre RSU baseada no modelo GIRSU, o desenvolvimento de programas de coleta seletiva e a criação de novos mecanismos de participação social na gestão de RSU.

Enquanto as organizações ambientalistas, como seu nome o indica, brigam pela proteção do ambiente, a preocupação primária dos recuperadores se centra no acesso ao material reciclável de melhor qualidade, o que lhes permite obter melhores preços de venda ou menores custos de recuperação. Essas preocupações distintas convergem numa mesma demanda ao governo municipal: a implementação de um programa de coleta seletiva estendido.

Embora seus objetivos não sejam completamente concordantes, a influencia das organizações de cartoneros e de ambientalistas na política de RSU se potencializaram reciprocamente. Pode-se afirmar que a sanção e o conteúdo da Lei Lixo Zero (Lei 1.854/05), peça central da implementação do modelo GIRSU na CABA, foi resultado da conjunção de duas demandas sociais: a preocupação social dos cartoneros em assegurar-se um lugar importante no sistema de coleta seletiva e a preocupação ambiental liderada pelo Greenpeace e acompanhada por outras organizações ambientalistas.

A maioria das organizações ambientalistas que promoveram a Lei Lixo Zero e sustentaram o tema na agenda tem mantido uma relação distante, ao menos até 2015, com o governo portenho, reservando-se ao papel de “monitores” e “demandantes públicos” do cumprimento da lei (embora algumas ONG tenham mantido uma relação colaborativa com o governo portenho, tais como Poder Ciudadano e Fundación Ciudad). Por sua vez, as organizações de recuperadores que participam no Serviço de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos Fração Secos mantêm desde 2014 um enfrentamento com o governo municipal pelo que consideram uma demora injustificada na expansão da coleta seletiva, que, segundo os próprios planos do

governo, deveria haver coberto todo o território da cidade em 2015. Em que pese essas divergências, é indubitável que as demandas de umas e outras organizações e as respostas a elas dadas pelo governo portenho têm impulsionado, ao menos até 2015, uma importante mudança normativa, a incorporação formal dos recuperadores urbanos na gestão de RSU e o avanço (às vezes errático) na implementação do modelo GIRSU.

Outros atores que se somaram na CABA ao novo regime de política de RSU são os geradores especiais, uma fonte muito importante de materiais recicláveis para as cooperativas de recuperadores, e as próprias empresas de coleta. No começo do processo, essas empresas entraram em conflito com os cartoneros porque ambos competiam pelos resíduos em um contexto em que as empresas recebiam por tonelada coletada. A Lei 992/03 mudou o critério de tonelada coletada pelo de área limpa, o que ajudou a mitigar as tensões entre as empresas coletoras e as organizações cartoneras. Estas últimas, entretanto, sempre mantiveram latente a suspeita de que o governo portenho queria transferir o serviço de coleta seletiva às empresas privadas, suspeita que se recrudescer enquanto escrevemos estas linhas diante da incerteza a respeito da renovação do contrato de concessão pelo serviço de coleta da fração secos, que vence em dezembro de 2016. Para fechar o quadro dos atores do novo regime, devemos incluir as empresas especializadas na instalação e operação de usinas de tratamento e as empresas recicladoras. Na calçada da frente se encontram os mesmos atores que no nível nacional: o lobby das empresas que resistem à instauração do princípio da responsabilidade estendida do produtor e bloqueiam, até agora, toda tentativa de sanção de uma lei de embalagens. A posição da CEAMSE, finalmente, é difícil de desentranhar, na medida em que não tem manifestado publicamente nenhuma oposição ao objetivo portenho de reduzir o enterramento nos aterros. Embora seja cedo para determinar, certos indícios pareceriam indicar que a CEAMSE, especializada até agora na disposição final em aterros sanitários, está buscando posicionar-se também como operadora de usinas de tratamento.

Conclusão

Os regimes de políticas de resíduos sólidos urbanos em Brasil e Argentina são similares na medida em que adaptaram a seus contextos nacionais o modelo GIRSU formulado no Norte Global. No entanto, os processos pelos quais se forjaram tais regimes foram diferentes em cada país, contando com a participação de distintos atores com mais ou menos incidência nos níveis nacional e municipal de governo.

No nível nacional, ambos regimes combinaram as ideias de GIRSU e inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis, embora esta última ideia tenha uma presença mais

forte na legislação brasileira que na argentina. Adicionalmente, o regime brasileiro resultou ser mais amplo que o argentino na medida em que incorpora a ideia de responsabilidade estendida do produtor em seu arranjo institucional, um ponto sobre o qual a normativa argentina ainda não conseguiu avançar.

Aparentemente, o conflito de interesses em torno da gestão dos resíduos sólidos ocupou mais espaço e mais tempo na agenda pública nacional brasileira que na argentina. Isso se expressa na constelação de atores que participaram na definição do novo regime, em especial na formulação das leis nacionais sobre RSU. Se organizações sociais, grupos de interesse, e organizações de catadores participaram ativamente do longo processo de formulação da lei nacional no Brasil, a elaboração da lei argentina foi mais rápida e esteve mais concentrada nos atores parlamentares, com o acompanhamento da secretaria ambiental nacional.

Em termos locais, é grande o contraste entre os Distritos Federais de Buenos Aires e Brasília. Enquanto a experiência de Buenos Aires teve um papel de liderança na construção do regime argentino, a experiência de Brasília pouco avançou antes da emergência do regime nacional. Em relação com isso, as organizações de catadores de Buenos Aires tiveram um papel mais ativo na constituição do regime argentino que as organizações de catadores em Brasília. Adicionalmente, enquanto Buenos Aires busca soluções alternativas ao fechamento de grandes aterros sanitários que funcionam desde o final dos anos 1970, Brasília acaba de começar a encerrar seu gigante lixão à céu aberto e está em uma transição rumo à operação de seu primeiro aterro sanitário.

A experiência de Buenos Aires se assemelha mais ao que ocorreu em outras cidades das regiões mais economicamente desenvolvidas do Brasil, como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte. Brasília, por outro lado, se assemelha mais ao que ocorre nas regiões mais distantes da região metropolitana de Buenos Aires. A constatação é impressionante, no entanto, pois o orçamento do Distrito Federal brasileiro nunca foi um problema tão grave como é para os pequenos municípios no Brasil.

Outra característica interessante ao comparar os processos de formação dos regimes é o papel fundamental das redes de ativistas conectando organizações do Estado e da sociedade no caso brasileiro. Entre 2003 e 2015, inúmeras pessoas que participaram das primeiras experiências de gestão compartilhada e integrada de resíduos no início dos anos 1990 passaram a exercer funções no poder executivo federal. A existência do CIISC entre 2003 e 2015 e de numerosos projetos federais de financiamento para a estruturação e fortalecimento de organizações de catadores em todo o país se deveram à interação dessas pessoas com organizações sociais e o MNCR. Estas interações também constituíram as alianças necessárias para a aprovação de

artigos favoráveis à inclusão socioprodutiva dos catadores nas leis de saneamento (2007) e resíduos sólidos (2010). Embora em menor escala e num período de tempo mais curto, algo similar ocorreu na Cidade de Buenos Aires, onde as organizações de cartoneros têm interagido com o governo portenho em distintas instâncias desde as vésperas da sanção da lei 992/03 até hoje em dia. Também os membros de algumas organizações ambientalistas participaram de distintas instâncias de gestão participativa abertas ocasionalmente pelo governo (tais como a discussão sobre as especificações da fração secos, a implementação da coleta em comunidades de baixa renda e a Comissão de Monitoramento da Lei Lixo Zero), alguns dos quais inclusive se incorporaram como funcionários e técnicos de organismos públicos.

Nossas conclusões sobre os casos argentino e brasileiro nos permitem reconsiderar a relação entre os três componentes do conceito de regime de política. Do nosso relato do processo de mudança em ambos países pode inferir-se que a forma concreta que vão assumindo as novas ideias e instituições resulta dos interesses e visões dos atores envolvidos e de suas interações e negociações ao longo do tempo. Isto permitirá explicar que o processo de mudança tenha sido mais longo no Brasil e que o regime brasileiro de política de resíduos (ao incluir a responsabilidade estendida do produtor) seja mais amplo que o argentino (onde esse princípio está, até agora, ausente). Ambos fatos se explicariam por uma maior presença de catadores no Brasil que na Argentina (em termos tanto de número e poder organizacional como de existência no tempo) e uma maior diversidade de interesses envolvidos na discussão das novas ideias e interesses, tal como se aprecia claramente comparando o processo de formulação das leis nacionais em ambos países.

Bibliografia

- Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511–537.
- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Almeida, V. G. (2008). Pessoas residuais e os resíduos das pessoas: uma análise do desenvolvimento mercadológico do Distrito Federal – DF (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Araújo, S. M. V. (2013). *Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. (1991) “Agenda Dynamics and Policy Subsystems.” *The Journal of Politics* 53, no. 4: 1044–74. doi:10.2307/2131866.

- . *Agendas and Instability in American Politics*. (1993) American Politics and Political Economy Series. Chicago: University of Chicago Press.
- Besen, G. R. (2011). *Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Brandão y Viana (2016). *De volta à confluência perversa? Ativismo institucional e criatividade política nos programas Minha Casa, Minha Vida-Entidades e Cataforte*. Paper preparado para o Congresso da ANPOCS, Caxambu.
- Burstein, Paul. (1991) “Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes.” *Annual Review of Sociology* 17: 327–50. <http://www.jstor.org/stable/2083346>.
- Funasa(2010). *Programas municipais de coleta seletiva de lixo como fator de sustentabilidade dos sistemas públicos de saneamento ambiental na região metropolitana de São Paulo*. Brasília: Fundação Nacional de Saúde. Ministério da Saúde.
- MCidades (2005). *Lixo e Cidadania Guia de ações e programas para a gestão de resíduos sólidos*. Brasília: Secretaria de Saneamento Ambiental, Ministério das Cidades.
- Cunha, G. C. (2012). *Outras Políticas para outras economias contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)* (Tese Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Dagnino, E. (Ed.). (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil* (1. ed). México, D.F: Fondo de Cultura Económica : Univesidade Estadual de Campinas.
- Damasio, J., Teixeira, T. C., & Delmont, L. G. (2006). *Análise do Custo de Geração de Postos de Trabalho na Economia Urbana para o Segmento dos Catadores de Materiais Recicláveis*. Salvador, BA: Universidade Federal da Bahia.
- Demajorovic, J., & Lima, M. (2013). *Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores*. São Paulo, SP: SENAC : Edições SESC.
- Dias, S. M. (2002). *Construindo a cidadania: avanços e limites do Projeto de Coleta Seletiva em parceria com a ASMARE*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Dias, S. M. (2009). *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Dubois, A. M. (1999). *Coleta seletiva: análise da experiência do Distrito Federal* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Eigenheer, E. M. (Org.) (1993) *Coleta seletiva de lixo: experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: In-Fólio.
- Eigenheer, E. M. (Org.) (1998) *Coleta seletiva de lixo: experiências brasileiras nº 2*. Rio de Janeiro: In-Fólio.
- Geary, M. (2014). *Basura y política: los residuos en la ciudad de Rosario, (1995-2003)*. Rosario: Ediciones DelRevés.
- Grimberg, E. (1994). *Estudo sobre a Coopamare Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis de São Paulo sobre a COOPAMARE* (p. 52). São Paulo, SP: Instituto Pólis.
- Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista EURE*, 38(114), 147–171.
- Gutiérrez, R. A. (2015a). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, 19(30), 13–36.
- Gutiérrez, R. A. (2015b). ¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. In *Anales del VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (pp. 1-23). Lima, Perú: ALACIP.

- Gutiérrez, R. A. (Ed.). (2015c). *Avances hacia la gestión integral de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: EPyG/UNSAM.
- Gutiérrez, R. A., & Alonso, G. V. (2016). La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos. In G. V. Alonso, R. A. Gutiérrez, M. G. Merlinsky, & P. B. Besana, *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense* (pp. 7–36). San Martín: UNSAM EDITA.
- Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295–322.
- IPEA (2010). *Pesquisa sobre o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos*. Brasília, DF: Ipea.
- Jacobi, P. R. (Ed.). (2006). *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social* (1a. ed). São Paulo, SP, Brasil: Annablume.
- Juras, I. A. G. M., & Araújo, S. M. V. (2012) A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. In A. Jardim, C. Y. M. Yoshida, & J. V. Machado Filho, (Eds.). (2012). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos* (1a edição). [São Paulo, Brazil] : Barueri, SP, Brasil: PUC-SP ; Manole.
- MNCR (2012). Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In A. Jardim, C. Y. M. Yoshida, & J. V. Machado Filho, (Eds.). (2012). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos* (1a edição). [São Paulo, Brazil] : Barueri, SP, Brasil: PUC-SP ; Manole.
- Hecho, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In *The New American Political System*, ed. A. King. Washington, DC: American Enterprise Institute, 87–124.
- Jochim, A. E., & May, P. J. (2010). Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303–327.
- Kreith, F., & Tchobanoglous, G. (Eds.). (2002). *Handbook of solid waste management* (2nd ed). New York: McGraw-Hill.
- Kemp, V. H., & Crivellari, H. M. T. (Eds.). (2008). *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Koehs, J. R. (2004, April). *The Participation of Cartoneros in the Planning and Implementation of Law 992* (Master Thesis). School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D. C.
- Levander, & Mignolo. (2011). Introduction: The Global South and World Dis/Order. *The Global South*, 5(1), 1.
- May, P. J., & Jochim, A. E. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing: Policy Regime Perspectives. *Policy Studies Journal*, 41(3), 426–452.
- Mozobancyk, S. (2014, March). *¿Es posible una gestión integral de residuos en la Ciudad de Buenos Aires? El caso de la Ley "Basura Cero": análisis de su viabilidad desde la perspectiva de distintos actores involucrados*. (Tesis de Maestría). Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pereira, M. C. G., & Teixeira, M. A. C. (2011). A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 895–913.
- Ribeiro, H. (Ed.). (2009). *Coleta seletiva com inclusão social: cooperativismo e sustentabilidade* (1a ed). São Paulo, SP, Brasil: FAPESP : Annablume.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Sabatier, Paul A. (1991) "Toward Better Theories of the Policy Process." *PS: Political Science and Politics* 24, no. 2: 147. doi:10.2307/419923.

- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith, eds. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible, eds. (2014) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group.
- SAYDS. (2005). *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Ambiente.
- Schamber, P. (2008). *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Schamber, P., & Suárez, F. (Eds.). (2007). *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo - UNGS - UNLA.
- Shammah, C. (2009). *El circuito informal de los residuos: los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires: Espacio.
- Silva, R. B. da. (2006). O movimento nacional dos catadores de materiais recicláveis: atores, governação, regulação e questões emergentes no cenário brasileiro. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, 3(2), 1–40.
- Suárez, F. M. (2010, September). *Residuos, territorios, representaciones e identidades: una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de Residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires* (Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Suárez, F. M., & Chamber, P. J. (Eds.). (2015). *Recicloscopio IV: miradas sobre dinámicas de gestión de residuos y organización de recuperadores*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Vergara, G. (Ed.). (2015). *Recuperadores, residuos y mediaciones: análisis de los interiores de la cotideaneidad, la gestión y la estructura social*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.