

RESÍDUOS SÓLIDOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES ACERCA DE UMA PROPOSTA DE INCLUSÃO SOCIAL

Solid waste and public politics: reflections concerning a proposal of social inclusion

Alexandre Reis Rosa¹, César Tureta², Mozar José de Brito³

RESUMO

Neste ensaio é apresentada uma revisão dos conceitos de desenvolvimento sustentável, exclusão social e políticas públicas. Objetiva-se desenvolver uma articulação entre eles de maneira a propor uma saída para o problema sócio-ambiental que os governos locais têm vivido em virtude do crescimento dos índices de desemprego gerados pela reestruturação produtiva e reorientação de mercado vivida nos últimos anos e do também crescente aumento de resíduos sólidos que são gerados diariamente em virtude da ideologia do consumo promovida pela economia de mercado. Em meio a isso, a gestão de resíduos sólidos urbanos alinhados à ação do Estado – via políticas públicas – se apresenta como alternativa viável. A formação de cooperativas de catadores, com o apoio das prefeituras, constitui-se, portanto, num valioso instrumento de inclusão social e de gerenciamento ambiental na medida em que elas geram renda, preservam o meio ambiente e demonstram uma outra forma de racionalidade em sua proposta de gestão.

Palavras-chave: inclusão social, políticas públicas, resíduos sólidos urbanos.

ABSTRACT

In this essay it is presented a revision of the concepts of sustainable development, social exclusion and public politics. The objective of this is to develop a joint between them in way to consider an outlet for the social-environment problem that local governments have lived in virtue of the growth of the unemployment level generated for the productive reorganization and reorientation of market lived in last years and of also the increasing increase of solid waste that are generated daily in virtue of the ideology of the consumption promoted for the economy of market. In way to this, the urban solid waste management lined up the action of the State – via public politics – it is presented as alternative viable. The formation of garbage pickers' cooperative with the support of city halls consist, therefore, in a valuable instrument of social inclusion and environment management in the measure where they generate income, preserves the environment and demonstrates one another form of rationality in its proposal of management.

Key words: social inclusion, public politics, urban solid waste.

1 INTRODUÇÃO

“Se um Estado é governado pelos princípios da razão, a pobreza e a miséria são motivos de vergonha; se um Estado não é governado por esses princípios, a riqueza e as honras é que são motivos de vergonha”.

Confúcio

As últimas décadas do século XX foram marcadas por mudanças significativas no contexto sócio-ambiental. Particularmente no Brasil, estas mudanças se fizeram presentes a partir dos anos 1990 com a chamada abertura econômica e suas principais conseqüências, particularmente no âmbito da reestruturação produtiva dos diversos setores industriais brasileiros. Paralelo a isso, as

preocupações com o meio ambiente vêm assumindo importância cada vez maior, representada pela Agenda 21 (documento elaborado no encontro denominado de Rio-92), que levanta uma série de questões, entre elas a do desenvolvimento sustentável e suas implicações ao desenvolvimento econômico dos países. Ultimamente podemos sentir os efeitos destas mudanças por meio de indicadores econômicos e ambientais. Isto é, crescem em todo o mundo os índices de desemprego e, na mesma medida, as respostas ambientais advindas da degradação e desmatamento de rios e florestas por todo o planeta.

O principal amortecedor dessa problemática são as cidades, principalmente as capitais que foram as maiores vítimas da urbanização vivida no período entre 1960 e 1980 em que se consolidou-se a emergência de indústrias no Brasil (FERREIRA, 2000). No entanto, a geração de

¹Graduado em Administração, Mestrando em Administração – Universidade Federal de Lavras/UFLA – Caixa Postal 3037 – 37200-000 – Lavras, MG – Bolsista da CAPES alexandrereisrosa@yahoo.com.br

²Graduado em Administração, Mestrando em Administração – Universidade Federal de Lavras/UFLA – Caixa Postal 3037 – 37200-000 – Lavras, MG – Bolsista da CAPES – cesartureta@yahoo.com.br

³Doutor em Administração, Professor e Coordenador do PPGA – Universidade Federal de Lavras/UFLA – Caixa Postal 3037 – 37200-000 – Lavras, MG – Bolsista de produtividade do CNPq – mozarjdb@ufla.br

*Os autores agradecem a colaboração de Cléria Donizete da Silva Lourenço – Pós-graduada *Lato Sensu* Gestão Estratégica de Marketing e Negócios – Mestranda em Administração – Universidade Federal de Lavras/UFLA – Caixa Postal 3037 – 37200-000 – Lavras, MG – Bolsista do CNPq – clerialou@yahoo.com.br

Recebido em 30/08/05 e aprovado em 23/06/06

empregos foi insuficiente para absorver essa massa demográfica mais a população ativa que crescia nos grandes centros. O inchaço das cidades acarretou não só no desemprego, na violência e na exclusão social, mas também no desmatamento, na poluição, na contaminação de rios e, principalmente, na produção de lixo. Assim, por conta dessa convergência de problemas, o poder público se mostra incompetente para lidar com tais problemas, os quais vão se agravando, a ponto de colocar em xeque a própria sustentabilidade do atual sistema econômico.

Nesse sentido, o presente trabalho procura explorar a gestão de resíduos sólidos urbanos como forma de convergência – por meio das políticas públicas de caráter local – da problemática que envolve tanto a inclusão social como a preservação ambiental. Assim propõe a formação de cooperativas populares como alternativa organizacional que venha a atenuar estas conseqüências e, ao mesmo tempo, promover ações que contemplem os requisitos para a obtenção do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. Embora o movimento de cooperativas de catadores envolva certa polêmica em torno da sua natureza autogestionária, acredita-se que esta forma de economia solidária, na medida em que combina o social na dimensão associativa e o econômico na dimensão empresarial, ainda se constitui numa resposta substantiva em face da instrumentalidade predominante no ambiente econômico competitivo (SINGER & SOUZA, 2000; RECH, 2000).

Sendo assim, o trabalho está estruturado da seguinte forma: uma primeira parte conceitual, em que se discutem o desenvolvimento sustentável e suas insustentabilidades discursivas, mostrando as assimetrias entre discurso e prática; a inclusão social, entendida aqui como o movimento oposto ao da exclusão e o fenômeno da sociedade descartável que exclui produtos e pessoas desnecessárias ao sistema. Numa segunda parte, promove-se um encontro dos conceitos discutidos na primeira parte com vistas a propor uma gestão de resíduos que atenda tanto às demandas sociais como ambientais e discute-se a formação de cooperativas no contexto da economia solidária. Por último, as considerações finais, seguidas das referências que sustentaram a argumentação.

2 O INSUSTENTÁVEL DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE: DE ESTOCOLMO A JOHANESBURGO

Fazendo-se um balanço das ações relacionadas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável desde a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano no ano de 1972, em Estocolmo, passando pela Rio-92, até a recente Conferência da Rio+10

em Johannesburgo, identifica-se um diagnóstico pouco favorável com tímidos avanços no sentido da preservação e agressivos avanços no sentido oposto. Tal cenário é fruto de uma declarada negligência ao cumprimento das metas estabelecidas pela Agenda 21 e, principalmente, pela resistência por parte dos países mais ricos – notadamente os EUA – em acatar e assinar acordos alegando prejuízos para suas respectivas economias nacionais. Assim, enquanto debates e mais debates se estendem de uma Conferência para outra, a pobreza, a desigualdade, o desperdício e a devastação dos recursos naturais continuam (RATTNER, 2002).

Nesse sentido, Vargas (2002) coloca que a situação é fruto, principalmente, do dilema entre desenvolvimento econômico e a preservação da diversidade ambiental, os defensores desta última advogam que, se nenhuma atitude for tomada no sentido de conter o crescimento desenfreado do mercado sem considerar os limites ambientais, logo o sistema global entrará em colapso. Entretanto, em meio à “romântica” proposta de sustentabilidade escondem-se algumas variáveis fundamentais que explicam, de certa forma, a insustentabilidade do próprio discurso.

O primeiro ponto levantado é a questão da competitividade *versus* sustentabilidade. Estes dois conceitos, pela sua contradição, carregam a maior barreira e a melhor explicação acerca da dificuldade de se realizar um modelo alternativo de desenvolvimento. A competitividade é a principal marca da globalização econômica e do atual quadro do mercado global. Desde a internacionalização da economia, com o advento das grandes navegações na Idade Média, as nações têm disputado a lucratividade por meio da conquista de novos mercados e da absorção de recursos humanos e materiais por um custo menor (VARGAS, 2002). Tudo com o fim de se realizar maiores lucros e, em conseqüência, maior crescimento econômico. Na contramão, tem-se o movimento da sustentabilidade que visa frear esta lógica e racionalizar de forma responsável o uso dos recursos, de maneira que eles possam se estender para as gerações futuras sem a ameaça de colapso ou exaustão. De acordo com essa perspectiva, surge a necessidade de se formular uma saída viável para o dilema de maneira a “racionalizar” o atual sistema numa espécie de “economia sustentável”, como uma terceira via em face do antagonismo apresentado anteriormente.

O segundo reside na série de propostas que buscam viabilizar um novo modelo de desenvolvimento que tenha uma base social, econômica, cultural e ambiental mais sustentável. Assim, temos a formação de um discurso

do desenvolvimento sustentável, cunhado ao longo de vários debates envolvendo governantes, acadêmicos e ativistas nos diversos eventos. A referência mais utilizada na formação deste discurso resulta do famoso documento denominado Relatório Brundtland. Nele, o desenvolvimento sustentável é definido genericamente como sendo “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (ALMEIDA JÚNIOR, 2000).

A intenção do documento foi pertinente e materializou o primeiro esforço de construir um conceito de desenvolvimento sustentável. No entanto, como mostram Olivo & Misoczky (2003), existe um jogo retórico subjacente ao discurso nele veiculado. Ou seja, ao analisarem criticamente seus pressupostos, identificaram que há uma série de elementos que opacificam seu sentido e desviam o leitor das contradições refletidas na defesa de uma ruptura com o modelo pautado na racionalidade econômica em concomitância com a satisfação humana via consumo de bens materiais de mercado. Dessa forma, da maneira como está posta, embalada pela pregação ecológica de apocalipse ambiental e pela lógica economicista, a idéia de desenvolvimento sustentável se traveste numa proposta de mudança, precisamente para garantir que nada mude, transformando o discurso da sustentabilidade num mero exercício de retórica.

Não obstante, sobre as inconsistências em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, Sachs (1993) apresenta uma proposta que considera a sustentabilidade como resultado de múltiplas dimensões. Ou seja, em vez de se considerar apenas a dimensão econômica e ambiental, inclui também a dimensão ecológica, a espacial e a cultural. A dimensão *social* refere-se à equidade na distribuição de renda e na melhoria das condições e oportunidades que, de alguma forma, reduza as distâncias entre ricos e pobres. A dimensão *econômica* está relacionada à alocação de recursos públicos que dêem maior ênfase a investimentos sociais e está mais voltada às políticas de Estado. Na dimensão *ecológica*, propõe uma exploração racional dos recursos naturais, de maneira a não comprometer os ecossistemas que sustentam a vida. A sustentabilidade *espacial* preocupa-se com uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas. Finalmente, a dimensão *cultural* visa encontrar soluções que atendam às necessidades locais no que tange às especificidades de cada ecossistema e de cada cultura de uma determinada localidade. Assim, as cinco dimensões,

aliadas a uma iniciativa de inclusão social pelo trabalho, resumem a contribuição de Sachs (1993, 2003) para o entendimento da problemática exposta.

3 EXCLUSÃO SOCIAL: EM BUSCA DE UM CONCEITO

A exclusão social, diferente do que se pensa, não é um fenômeno que atinge apenas os países periféricos. Por todo o mundo, observa-se uma crescente massa de indivíduos que são colocados à margem do sistema produtivo e perdem seus vínculos sociais caindo na situação de excluído (OLIVEIRA, 1997). Suas causas vão desde as transformações do mundo do trabalho até modelos de estruturas econômicas que geram desigualdades. Sendo os anos 1990 um marco nessa discussão em virtude das bruscas transformações ocorridas na economia, particularmente no Brasil, onde tais mudanças foram marcadas pela abertura e reorientação da economia nacional.

As origens da exclusão social remontam ao advento da sociedade moderna e suas conseqüências, tais como o rápido e desordenado processo de urbanização, a inadaptação e uniformização do sistema escolar, o desenraizamento causado pela mobilidade profissional e as desigualdades de renda e de acesso aos serviços que, aliadas ao fim do Estado-providência, foram determinantes neste processo. Assim, o conceito de exclusão ainda é visto como uma categoria analítica fluida e difusa, conforme atestam diversos estudos e intensos debates em torno de seu conceito que acabaram considerando-o como um novo paradigma em fase de construção (OLIVEIRA, 1997; WANDERLEY, 2002). Boa parte da confusão se dá em virtude da abrangência do termo e a multiplicidade de situações de ruptura do vínculo social dificulta sua precisão. Ou seja, segmentos, como os de negros, índios, homossexuais e portadores de necessidades especiais, têm sido enquadrados como excluídos, quando, na verdade, constituem os grupos chamados de ‘minorias’. Tal recorte é necessário para se evitar o contra-senso de colocar no mesmo patamar um morador de rua e um empresário homossexual ou, ainda, um catador de lixo ao lado de um parlamentar de origem indígena (OLIVEIRA, 1997).

Nesse sentido, ser um excluído depende do prisma de análise que o define. Na medida em que este prisma é econômico, o excluído se define como aquele que não compõe a população economicamente ativa. Na medida em que é social, o excluído é definido como aquele que não exerce sua cidadania e é visto como um subcidadão que flutua ao sabor da estrutura social, sendo incapaz de reagir

às suas instituições, estando assim preso a condições de vida por vezes subumanas (OLIVEIRA, 1997). A exclusão, portanto, segundo Dupas (1999), pode ser do mercado de trabalho, do trabalho regular, do acesso à moradia, do acesso a bens e serviços, do acesso à terra, entre outras. Sendo assim, qualquer um pode estar sujeito à exclusão. Por isso, o cuidado e a dificuldade em sua definição. Por conseguinte, o termo passa a ser tão vasto que, do ponto de vista teórico, torna-se quase impossível de ser delimitado.

Fazendo-se um esforço, entretanto, para defini-lo, entende-se aqui a exclusão social como sendo um processo dinâmico de desintegração social em que há uma situação de privação coletiva que leva indivíduos ou grupos a ficarem à margem das diversas relações econômicas, sociais, políticas e culturais de uma dada sociedade e isso inclui compartilhar de um estado de pobreza, de discriminação, de subalternidade, de não equidade, de não acessibilidade e de não representação pública (WANDERLEY, 2002).

4 A SOCIEDADE DESCARTÁVEL: PRODUTOS E INDIVÍDUOS QUE NÃO SERVEM MAIS

Por lixo entendem-se os restos gerados pelas atividades humanas que são vistos como inúteis, indesejáveis e descartáveis. Podem estar sob a forma de lixo sólido, semi-sólido ou semilíquido. Sua composição química pode ser orgânica ou inorgânica e sua tipologia vai desde o lixo domiciliar, passando pelos lixos comercial, público, hospitalar, industrial e agrícola até o perigoso lixo nuclear (JAMES, 1995). Em todos os casos, a idéia associada ao termo “lixo” sugere algo sem valor, sem importância, imprestável.

Nos últimos anos, entretanto, algumas transformações vêm ocorrendo e o que antes era chamado de “lixo” hoje ganha o status de “resíduos sólidos”. A mudança do termo traz consigo não só a preocupação ambiental mundial, mas, sobretudo, o valor econômico que os resíduos sólidos passaram a ter na nova economia. Enquanto o lixo não possuía qualquer tipo de valor, uma vez que era visto apenas como algo a ser descartado por não possuir mais utilidade, hoje os resíduos sólidos são tratados como insumos de valor econômico agregado pela sua capacidade de reaproveitamento no processo produtivo (DEMAJOROVIC, 1995). Esta mudança de enfoque contribuiu para que o assunto fosse tratado de forma prioritária tanto no setor público, pela sua função institucional de coleta pública, como no setor privado,

pela possibilidade de redução de custos na produção. Pois ambos entendem que o crescimento da geração de resíduos tem acompanhado o crescimento populacional, particularmente nas grandes cidades, onde o consumo per capita é maior e, com isso, acaba gerando uma maior demanda por serviços de coleta pública e maior reaproveitamento destes insumos na produção.

Enquanto o lixo ganha esta visibilidade, um movimento contrário ocorre com os milhares de indivíduos que são colocados diariamente à margem do processo produtivo que, por não possuírem as habilidades requeridas para serem absorvidos pelos novos processos de produção, tornam-se “desnecessários economicamente”. São eles, especificamente, moradores e meninos de rua, desempregados das favelas e periferias, delinqüentes e catadores de lixo que, diferente do lixo, perdem sua visibilidade e carregam o estigma de não serem aceitos socialmente, tornando-se “invisíveis” perante uma sociedade que os ignora como algo que não serve mais (GOMES FILHO, 2004).

Esta sociedade, por sua vez, híbrida no sentido exposto por Damatta (1997), expõe seu lado individualista no trato com estes “homens invisíveis”, deixando-os fora do sistema de pessoas em que todos são “gente” e se respeitam. Assim, não tendo a quem recorrer ou quem os representem no mundo das pessoas, estes “inferiores estruturais” ficam à mercê da face individualizante desta realidade dual que os empurra para junto do aparato legal do Estado onde são classificados como “[...] desgarrados, indigentes e párias sociais” (DAMATTA, 1997, p. 236). Nos termos colocados por Figueiredo (1995), equivale a dizer que são *meros indivíduos* que buscam sua autonomia na forma de *sujeitos*, deixando, com isso, de serem reduzidos à condição de objetos de uso alheio e submetidos a formas autoritárias de controle.

O paradoxo desta dinâmica – entre produtos e pessoas que não servem mais – reside na interdependência de ambos. Ou seja, se, de um lado, a reciclagem trás visibilidade ao lixo, por outro, é a principal responsável pela invisibilidade dos que vivem dela. O desafio, portanto, é rever esta lógica mantendo o lixo visível por meio da gestão dos resíduos e tirando da invisibilidade os indivíduos por meio de políticas públicas de inclusão. Assim, a re-conceituação de lixo para resíduo e de mero indivíduo para sujeito (FIGUEIREDO, 1995) coloca o Estado – via governo municipal – como ator principal na revisão da problemática sócio-ambiental. Nos próximos itens discutir-se-á teoricamente esta possibilidade.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ENCONTRO POSSÍVEL

Segundo Fedozzi (1999), até a Constituição de 1988, a formulação de políticas públicas no Brasil era centralizada na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios apenas a execução das políticas. Após a promulgação da constituição, entretanto, esses níveis de governo ganharam papel fundamental. A incapacidade de lidar com problemas complexos e extensos por parte dos governos centrais conduziu a um movimento de descentralização nas esferas estadual e, principalmente, municipal. O argumento reside no fato de que a resolução dos problemas tem maior efetividade na medida em que se está mais próximo dele. Com efeito, os governos locais passam a ocupar um papel central na formulação e na implementação de políticas públicas, haja vista sua maior capacidade de acompanhamento e controle dos projetos.

Pinho & Santana (2000) destacam que a implementação desses projetos passa pela formulação de *políticas horizontais e políticas transversais*. Por políticas horizontais entendem-se todas aquelas políticas de setores bem explícitos que possam ser pontuais ou mesmo mais abrangentes. Tais como: **meio ambiente**, que reflete a preocupação das municipalidades em salvar e preservar o seu meio ambiente, tanto por meio de ações pontuais relativas ao meio urbano (esgoto, limpeza pública, água tratada, etc.) como ações macro relativas à preservação de pontos que extrapolam o município, como reflorestamentos, bacias hidrográficas, manguezais, etc.; **saúde**, que tem a ênfase na medicina preventiva em contraponto à tradicional medicina curativa e abrange programas como médico da família, atendimento preventivo e aleitamento materno, entre outros; **educação**, que busca a universalização do ensino acompanhado da sua constante melhoria e inclui, por exemplo, programas como o Bolsa-Escola e o de inclusão digital; **alimentação e abastecimento**, que atua na área de segurança alimentar com estímulo a programas de combate à desnutrição; **habitação e urbanização**, na busca de tecnologias alternativas para a construção civil, com a utilização de materiais e métodos não convencionais; **crianças e adolescentes**, que trata da situação de risco deste segmento diante da crescente pobreza e marginalização; **emprego e renda**, que atua na promoção da renda mínima para idosos e na implantação de unidades produtivas autogestionárias e os **projetos agrícolas**, que buscam a qualificação da mão-de-obra de bóias-frias e a difusão de tecnologias no campo, com vistas a evitar o êxodo rural, fixando pequenos produtores.

Por atravessarem quase todas as políticas horizontais, as políticas transversais estão presentes em boa parte das ações realizadas pelos governos locais e são classificadas como políticas de: **democratização e cidadania**, que buscam romper com a estrutura tradicional de paternalismo, clientelismo e autoritarismo construindo uma nova relação entre Estado e sociedade civil; **participação popular**, que busca aproximar a sociedade da gestão pública por meio de orçamento participativo, ouvidoria pública e “empoderamento” de associações de bairro; **combate à pobreza**, por meio de projetos na área de educação, habitação e renda, e **inclusão dos indivíduos**, que está intimamente ligada ao combate à pobreza. Esta política transversal é a que perpassa todas as políticas horizontais e sua proposta constitui-se no fio condutor deste trabalho.

A confluência destas políticas e sua respectiva implementação conferem aos governos locais uma espécie de *welfare city*, na medida em que oferece possíveis saídas para os inúmeros problemas gerados pela crise econômica que assola as economias em desenvolvimento, como a do Brasil. Com isso, num esforço de operacionalizar estas políticas no âmbito da gestão de resíduos sólidos, foi incluída no debate a questão das cooperativas de reciclagem, como proposta de desenvolvimento sócio-ambiental e, principalmente, de inclusão social dos cooperados.

As cooperativas surgem como uma proposta alternativa ao modelo de trabalho em nossa sociedade, cada vez mais exigente e complexa, que exclui drasticamente boa parte da força de trabalho (SINGER & SOUZA, 2000). Predominante na área rural, as cooperativas têm uma filosofia de gestão que se aproxima da autogestão, em que todos os participantes são donos dos meios de produção e atuam de forma direta na administração. O caráter participativo e democrático deste modelo sugere uma distribuição igualitária de poder, eliminando, assim, a figura do “patrão”. Em face da solidariedade comunitária que permeia o modelo e do compartilhamento de crenças e valores comuns, prevalece uma racionalidade substantiva que se contrapõe ao modelo capitalista dominante do cálculo utilitário de resultados (SERVA, 1997).

Assim, a implementação deste modelo de gestão pode ter como vantagens: **geração de renda**, na medida em que otimiza os esforços de coleta e separação do lixo; **economia de recursos naturais**, no sentido de re-inserir insumos reciclados no processo produtivo evitando o desmatamento ou exploração mineral; **preservação do meio ambiente**, na medida em que a coleta seletiva reduz a

quantidade de resíduos a serem depositados em locais impróprios, como rios e mananciais; **resgate da auto-estima**, no sentido de integrar o catador no sistema de limpeza pública, dando-lhe o status de agente ambiental e **redução de gastos públicos**, na medida em que os governos locais dividem a coleta seletiva com as cooperativas e economizam recursos de forma direta na limpeza pública e indireta nos outros setores atendidos pelo impacto das vantagens do desenvolvimento local via cooperativas. Ou seja, as prefeituras passam a dispor de recursos que podem ser realocados para setores mais urgentes do município.

Embora as cooperativas apresentem inúmeras vantagens, sua concepção funcional tem sido alvo de uma série de críticas (FARIA, 1988; MAGERA, 2003). As brechas na legislação, aliadas ao controle complacente, têm motivado o surgimento do chamado “coopergato” (VERARDO, 1995, p. 70), isto é, empresas comuns disfarçadas de cooperativas para usufruírem das vantagens legais daquelas. Com isso, a

filosofia autogestionária fica em segundo plano e os cooperados são tratados como empregados, deixando de exercer seu papel de proprietários dos meios de produção e de agentes ativos no processo decisório.

Nesse sentido, a parceria entre poder público e cooperativas que é proposta neste artigo visa minimizar estes efeitos deturpadores resultantes de uma lógica instrumental. No momento em que se estabelece uma convergência entre políticas públicas, dimensões da sustentabilidade e vantagens advindas do modelo de organização cooperativa, busca-se também a convergência de interesses que resulta num ganho econômico e social para ambas as partes envolvidas na parceria. Outro aspecto subjacente à proposta de integração é suprir a lacuna existente no setor de resíduos sólidos no Brasil, causada pela ausência de políticas públicas de regulação do setor (ABRELPE, 2004). O Quadro 1 representa um esforço de promover um “encontro” entre estes fatores, bem como suas possibilidades de complementação.

QUADRO 1 – Integração dos conceitos discutidos.

Políticas Horizontais	Políticas Transversais	Dimensões da Sustentabilidade	Vantagens das Cooperativas
Meio ambiente	Participação popular	Ecológica	Preservação ambiental/economia de recursos naturais
Saúde	Inclusão dos indivíduos	Social	Redução de gastos públicos
Educação	Democratização e cidadania/inclusão dos indivíduos	Cultural/social	Resgate da auto-estima/redução de gastos públicos
Alimentação e abastecimento	Combate à pobreza/inclusão dos indivíduos	Econômica/social	Geração de renda/economia de recursos naturais
Habitação e urbanização	Inclusão dos indivíduos/participação popular	Econômica/espacial	Redução de gastos públicos/geração de renda
Crianças e adolescentes	Democratização e cidadania/combate à pobreza/inclusão dos indivíduos	Cultural/social	Resgate da auto-estima/redução de gastos públicos
Emprego e Renda	Participação Popular/inclusão dos indivíduos /combate à pobreza	Econômica/ecológica/social	Geração de Renda/economia de recursos naturais/resgate da auto-estima
Projetos agrícolas	Democratização e cidadania/combate à pobreza	Econômica/espacial	Preservação do meio-ambiente/economia de recursos naturais

Fonte: elaborado pelos autores.

Pelos dados do Quadro 1 pode-se perceber um congestionamento maior na linha referente à política horizontal de emprego e renda. Tal convergência reflete a importância da dimensão econômica na vida social. Retomando as discussões sobre a sustentabilidade do discurso ambiental, a exclusão social e as políticas municipais, observa-se que o fator econômico aparece como fio condutor de toda a discussão. Poderia ser diferente? Haveria uma forma de romper com a lógica do capital e trilhar sob a ótica da solidariedade entre pessoas e países? Vai depender, em parte, da racionalidade.

Aqui se recupera a noção de racionalidades descrita por Weber (1999) em seus estudos sobre o processo de racionalização e desencantamento do mundo. Neles, o autor descreve o processo de modernização da sociedade ocidental a partir do critério da racionalidade. Ou seja, a ação social – como conduta humana sujeita a um sentido subjetivo – é motivada por racionalidades que caracterizam a natureza dessa ação, podendo ser dos tipos: **racional motivada pelos meios e fins**, caracterizada por um conjunto de comportamentos esperados que delimitem “as condições” ou “os meios” com que se pode contar para atingir determinados fins que são racionalmente ponderados e perseguidos; **racional motivada pelos valores**, caracterizada pela crença consciente em valores éticos, estéticos, religiosos ou outras que se manifestem de forma própria e absoluta na conduta humana e estes valores não possuem qualquer relação com um dado resultado; **afetiva**, caracterizada por afetos e estados sentimentais do momento e a **tradicional**, caracterizada pelo costume arraigado. Nos estudos organizacionais, Guerreiro-Ramos (1989) recupera a discussão original weberiana sobre a racionalidade e coloca em destaque a racionalidade motivada pelos valores como principal contraponto à racionalidade motivada pelos meios e fins. A primeira ele denomina por racionalidade substantiva e a segunda mantém o que o próprio Weber chamou de instrumental. Ambas as racionalidades são o principal combustível para a ação social. Por extensão, também o é para a ação organizacional.

Com efeito, qualquer tentativa de ruptura com a lógica do capital que esteja baseada numa racionalidade de caráter instrumental estaria fadada ao fracasso. Ou seja, não há possibilidade de ruptura, pois a busca pela eficiência econômica requer a competitividade e não a solidariedade. Ademais, o desenvolvimento econômico e social, dentro desta racionalidade, passa, necessariamente, pela criação de riqueza, isto é, de maiores lucros.

Por outro lado, se a resposta for buscada do ponto de vista da racionalidade substantiva, pode-se dizer que sim. É possível romper esta lógica e direcionar os esforços para a redução das desigualdades e para uma relação solidária entre pessoas e países, desde que se construa um modelo de gestão que integre as diversas demandas e possa, de fato, contribuir para um desenvolvimento sustentável que leve em conta as cinco dimensões discutidas anteriormente. Assim, a proposta inserida neste trabalho vai ao encontro de um modelo de gestão que considere prioritária a integração dos interesses sociais, políticos e econômicos em torno da gestão dos resíduos sólidos urbanos, tendo como pano de fundo a racionalidade substantiva.

6 SOLUÇÃO SUBSTANTIVA PARA A PROBLEMÁTICA SÓCIO-AMBIENTAL: COOPERATIVAS DE CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL

A experiência de parcerias entre poder municipal e comunidade não é uma novidade. No que tange às cooperativas de catadores, dois casos merecem destaque: a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis (ASMARE), em Belo Horizonte, MG e a Cooperativa de Catadores da Zona Sul (COOPERSUL), no Rio de Janeiro, RJ. Ambas, com o apoio das respectivas prefeituras municipais, conseguiram materializar o encontro entre políticas públicas, dimensões da sustentabilidade e as vantagens advindas do modelo de organização cooperativa.

No caso da ASMARE, segundo Maulin (1999), a organização dos catadores em torno da associação teve o apoio inicial da Igreja Católica, por meio da Pastoral da Rua e da Cáritas, por volta dos anos 1980. Anos mais tarde, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH), mais precisamente em 1993, formalizou a participação dos catadores no sistema de coleta e reciclagem de lixo por meio da lei orgânica municipal que prevê a implantação da coleta seletiva na cidade, destacando as cooperativas de catadores como principais agentes neste processo. Assim, por meio da regulamentação, tem início um profícuo processo de inclusão social, na medida em que se reconhece a ASMARE como parceira, legitima-se o trabalho dos catadores tirando-os da informalidade e promovendo-os de meros catadores para agentes de limpeza pública.

No entanto, a parceria entre a prefeitura de Belo Horizonte e a ASMARE também resultou em outros benefícios nas áreas de políticas horizontais e transversais. No primeiro caso, Maulin (1999) mostra que houve avanços significativos nas áreas de **meio ambiente, educação e**

emprego e renda, pois a sobrecarga do sistema de coleta pública foi amenizada com a entrada dos catadores e boa parte do lixo que antes era jogado em locais impróprios ou depositado em aterros sanitários passou a ser reaproveitado no sistema produtivo por meio da reciclagem. Como a ASMARE possui um programa de alfabetização para os cooperados e suas famílias, tem tido também uma forte influência na área educacional na medida em que contribui com o resgate da auto-estima por meio da formação e do aperfeiçoamento humano. Finalmente, a possibilidade de auferir ganhos financeiros por meio de parcerias de fornecimento do material coletado para as usinas de reciclagem contempla a questão do emprego e da renda, minimizando a pobreza e inserindo os cooperados no sistema econômico.

No âmbito das dimensões da sustentabilidade e das vantagens das cooperativas, o caso ASMARE também mostra um avanço na **dimensão ecológica** proposta por Sachs (1993). Isto é, além do econômico e do social presente na parceria entre o município e a cooperativa, observa-se também a preocupação em diminuir a exploração de recursos naturais por meio da reciclagem, dando maior equilíbrio ao ecossistema. Já em termos de vantagens advindas da cooperativa de reciclagem, tem-se a redução dos gastos públicos com limpeza pública, uma vez que a ASMARE realiza: parte do processo de coleta, preservação do meio ambiente em virtude do reaproveitamento do lixo, evitando que sejam depositados em locais impróprios e resgate da auto-estima, por conta dos programas de alfabetização dos cooperados e pelo reconhecimento dos catadores como agentes de limpeza pública.

No segundo caso, o da COOPERSUL, Carmo et al. (2004) destacam a ação do governo municipal já nos primeiros momentos de funcionamento da cooperativa. Em 1993, por intermédio da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) e de ONGs como o Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social (IBISS) e Cáritas, a prefeitura carioca apoiou a formação de cooperativas de catadores cedendo, além do espaço, instalação elétrica, sanitários feminino e masculino, refeitório e uma sala de escritório. Já os equipamentos necessários para o processo de enfardamento e armazenamento (prensa, balança etc.) têm sido fornecidos por empresas associadas que compram materiais dessas cooperativas.

Nesse caso, constatam-se também alguns avanços na área política, em particular nas políticas horizontais de meio ambiente, crianças e adolescentes, alimentação e abastecimento e emprego e renda, cujos efeitos são semelhantes aos relatados no caso da ASMARE, com

diferenças no que tange à distribuição de cestas básicas aos cooperados como forma de combater a fome e a desnutrição e pela oportunidade de trabalho para jovens, que estejam estudando, para trabalhos de seleção e processamento do lixo coletado em turnos de meia jornada, afastando-os de situações de risco e gerando renda para suas famílias.

No âmbito das dimensões da sustentabilidade e das vantagens das cooperativas, a COOPERSUL apresenta alguns avanços também na **dimensão ecológica e cultural**. Ou seja, além do econômico e do social subjacente à parceria e da preocupação com o equilíbrio do ecossistema, desenvolve atividades de conscientização ambiental por meio de campanhas que visam criar ou desenvolver a cultura da separação do lixo junto às comunidades atendidas pela cooperativa. Assim, além de construir as bases para um comportamento sustentável diante da problemática ambiental, facilita o trabalho dos catadores que passam a contar com a colaboração da comunidade na hora da coleta. Quanto às vantagens advindas da cooperativa de reciclagem, elas são as mesmas apresentadas pela experiência da ASMARE, que são a redução dos gastos públicos, a preservação do meio ambiente e o resgate da auto-estima.

Além da política transversal de **inclusão dos indivíduos** presente nos dois casos apresentados, é possível constatar a presença das políticas de **democratização e cidadania** construída por meio da parceria entre o poder público e a sociedade, tendo como ponto de convergência a questão sócio-ambiental e de **combate à pobreza** por meio da geração de emprego e renda para os cooperados.

Embora ambos os casos tenham sido viabilizados com o apoio das prefeituras municipais, no que tange a infra-estrutura, apoio técnico e aparato legal, não há interferência do Estado nas questões relativas à gestão interna das cooperativas. A idéia implícita nos projetos citados é a de promover a autonomia e a inclusão dos catadores, a partir do reconhecimento deles como agentes de limpeza pública e, com isso, espera-se também a participação voluntária e livre na gestão democrática proposta pelo modelo cooperativo de organização. Assim, é importante que haja um intenso trabalho de capacitação técnico-administrativa junto aos cooperados para que eles possam tocar o empreendimento de forma autônoma e, conseqüentemente, consigam uma inserção no mercado de recicláveis. Em alguns casos, a renda dos cooperados numa cooperativa pode chegar a 900 reais por mês (CEMPRE, 2003).

Dessa forma, fica evidente a necessidade do apoio externo durante a gestação destas cooperativas. Tanto pelo sucesso demonstrado pelas experiências de Belo Horizonte e Rio de Janeiro, como pela própria sustentabilidade do projeto em relação aos parâmetros convergentes apresentados no Quadro 1, torna-se necessária uma participação ativa das prefeituras por meio de políticas que dêem prioridade à temática e que isso não seja visto como gasto público, mas sim como investimento público.

7 À GUIZA DE UMA CONCLUSÃO

Neste ensaio vimos uma tentativa de articulação entre os conceitos de desenvolvimento sustentável, exclusão social e políticas públicas. O encontro destes conceitos viabiliza a criação de cooperativas de catadores como principal antídoto às mazelas relacionadas à modernidade. Todavia, o projeto de implementação delas convive com uma série de nuances advindas do modelo dominante de economia competitiva que, diferente do discurso veiculado, solapa as iniciativas de caráter substantivo e acabam deturpando sua proposta original de solidariedade econômica.

Dentro desta perspectiva, vale destacar que a operacionalização das cooperativas de catadores passa pelo constante monitoramento do caráter institucional. Ou seja, para que a proposta de gestão democrática e o modelo solidário de economia sejam preservados, torna-se indispensável a manutenção de uma racionalidade substantiva por meio da preservação do modelo “Rochdale” de organização cooperativa, cujo controle é feito pelos próprios cooperados e reflete os princípios da filosofia cooperativista surgida na cidade homônima em dezembro de 1844, quando 28 tecelões fundaram a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale (RECH, 2000). Pois, uma vez que a lógica competitiva de mercado tende a exigir a maximização de resultados econômicos, há um risco muito grande de desvio desse modelo solidário para um modelo racional-instrumental que coloca em primeiro plano o cálculo utilitário de resultados em prejuízo aos valores subjacentes às relações entre os membros de uma dada organização ou comunidade.

Nessa linha de ação racional, Olson (1999) argumenta que os grandes grupos só conseguem atingir seus objetivos de forma eficaz se houver algum tipo de mecanismo coercitivo ou de incentivo econômico. Descarta, portanto, a ação substancial em que os indivíduos são levados a agir segundo valores e crenças institucionalizados (DOUGLAS, 1998). No caso específico da gestão cooperativa, o autor chega a apresentar o modelo

Kirkpatrick, cujo controle não é feito pelos cooperados, mas por uma organização legalmente independente, como forma de operacionalizar racionalmente o modelo de assembleias inerente à proposta original do modelo *Rochdale*. Isso tem levado, como aponta Magera (2003), a um desvirtuamento do modelo socialista que caracteriza a administração e o funcionamento das organizações coletivistas, jogando por terra as premissas do modelo solidário que são antagônicos aos valores dominantes da competição individual e da primazia do capital sobre o trabalho predominantes no sistema capitalista de produção.

Finalmente, reforçando o argumento anterior, o apoio externo por meio de políticas públicas é fundamental para que haja uma preservação dos valores solidários e que as cooperativas de catadores possam, a partir da confluência de fatores proposta neste artigo, ser um dos principais vetores de um desenvolvimento sustentável que esteja comprometido com as cinco dimensões apresentadas e, assim, rompam com a lógica econômica que permeia as relações sociais no mundo contemporâneo. Em linhas gerais, este esforço reflete a preocupação do autor diante de uma problemática que envolve perdas irreversíveis, seja no meio ambiente ou no tecido social. Assim, acredita-se que a proposta, viabilizada teoricamente, conduz à reflexão de que a consciência de ruptura ainda seja mais forte do que efetivamente ocorre na realidade e a transformação do indivíduo em sujeito, do lixo em resíduo e da competição em cooperação, assinala a fronteira entre o mundo desejável e o mundo possível.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA JÚNIOR, J. M. G. **Um novo paradigma de desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/estudosetembro/pfam.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. 2004. Disponível em: <<http://www.abrelpe.com.br>>. Acesso em: 10 jan. 2005.

CARMO, M. S. do; OLIVEIRA, J. A. P.; MIGUELES, C. P. Significado do lixo e ação econômica: a semântica do lixo e o trabalho dos catadores do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. CD-ROM.

- COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM (CEMPRE). **Boletim Informativo**, [S.l.], n. 12, set./out. 2003. Disponível em: <<http://www.cempre.org.br>>. Acesso em: 15 maio 2003.
- DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DEMAJOROVIC, J. Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: as novas prioridades. **Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 88-93, maio/jun. 1995.
- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Edusp, 1998.
- DUPAS, G. **Economia global e exclusão social**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- FARIA, J. H. de. **Relações de poder e formas de gestão**. Curitiba: Criar, 1988.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1999.
- FERREIRA, Y. N. Metrópole sustentável? não é uma questão urbana. **São Paulo em Perspectiva**, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 139-144, 2000.
- FIGUEIREDO, L. C. **Modos de subjetivação no Brasil e outros escritos**. São Paulo: Escuta, 1995.
- GOMES FILHO, J. M. Prefácio: a invisibilidade pública. In: COSTA, F. B. da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social. São Paulo: Globo, 2004.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- JAMES, B. **Lixo e reciclagem**. São Paulo: Scipione, 1995.
- MAGERA, M. **Os empresários do lixo**: paradoxos da modernidade. São Paulo: Átomo, 2003.
- MAULIN, G. C. **Curitiba e Belo Horizonte na coleta de políticas públicas para os catadores de papel**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999.
- OLIVEIRA, L. Os excluídos ‘existem’?: notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 49-61, fev. 1997.
- OLIVO, V. M. F.; MISOCZKY, M. C. As estratégias discursivas presentes na origem do referencial para o desenvolvimento sustentável: uma análise crítica do relatório de Brundtland. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. CD-ROM.
- OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.
- PINHO, J. A. G. de; SANTANA, M. W. O que faz o governo municipal no Brasil?: realizações, tendências e perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Atibaia. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. CD-ROM.
- RATTNER, H. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: o mundo na encruzilhada da história. **Política Externa**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 112-121, set./nov. 2002.
- RECH, D. **Cooperativas**: uma alternativa de organização popular. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.
- SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 37, n. 2, p. 18-93, abr./jun. 1997.

- SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Orgs.). **A economia solidária no Brasil**: autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.
- VARGAS, P. R. O insustentável discurso da sustentabilidade. In: BECKER, D. F. (Org.). **Desenvolvimento sustentável**: necessidade e/ou possibilidade? 4. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.
- VERARDO, L. H. Desemprego e autogestão. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 68-72, 1995.
- WANDERLEY, M. B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. (Org.). **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: UnB, 1999.