

# A LUTA POR UMA LEI QUE PROÍBA A INCINERAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ioli Gewehr Wirth, doutoranda, IFCH/UNICAMP  
[ioligw@gmail.com](mailto:ioligw@gmail.com)

CNPq

GT 5 – Sociedade Civil e Políticas Públicas

## Introdução

O presente artigo objetiva analisar as disputas em torno de um marco legal que proíba a incineração<sup>1</sup> no Rio Grande do Sul. A incineração foi amplamente implantada na Europa e nos Estados Unidos como forma de destinação final dos resíduos. Na década de 1960 surgem as primeiras críticas a essa alternativa e observa-se uma gradativa mudança nas leis ambientais dos países de origem dessa tecnologia, que passam a restringir cada vez mais as possibilidades de seu uso (GANDY, 1994). Posteriormente, observa-se a expansão de plantas de incineração para diversos países do mundo, o que motivou a construção de uma plataforma<sup>2</sup> internacional de luta contra a incineração.

No Brasil, essa luta encontra terreno fértil no processo de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que aponta uma abordagem simultaneamente ambiental, econômica e social dos resíduos, mas não chega a proibir a incineração. O debate nas instâncias participativas dessa política evidencia que sua implementação com o uso da incineração inviabiliza a possibilidade de concretização do conjunto de objetivos propostos pela PNRS e, por isso, aponta a necessidade de revisão dessa legislação: é o que indica o resultado da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA), que teve a proibição da incineração como uma das propostas mais votadas.

1ª Proposta (...) **Criar lei federal e/ou mudança na redação da Lei 12.305/2010, que proíba toda e qualquer incineração de resíduos sólidos**, desde a incineração de resíduos domésticos até a incineração para geração de energia (termoelétrica), e todo e qualquer tipo de tratamento térmico, incentivando a implementação de tecnologias limpas para tratamento dos resíduos sólidos e geração de novos produtos, como a biodigestão (energia limpa) e compostagem para resíduos orgânicos (RESULTADO FINAL 4ª CNMA, 2013, grifo nosso).

Paralelamente às mobilizações por uma legislação mais restritiva em âmbito federal, observa-se a proposição de projetos de lei com esse intuito em âmbito estadual e municipal. O presente texto foi construído a partir de um lado dos bastidores que envolvem

---

<sup>1</sup> Por incineração compreendemos todos os tipos de tratamento térmico dos resíduos sólidos, ou seja, todas as tecnologias que funcionam a partir da queima. Atualmente essa tecnologia é apresentada com outros nomes como pirólise, gaseificação, combustível derivado de resíduo (CDR), que são apenas diferentes formas de combustão.

<sup>2</sup> <http://www.no-burn.org/index.php>

essa disputa no estado do Rio Grande do Sul. Ele dá concretude ao que todo mundo já sabe: as empresas incineradoras e setores de técnicos querem o apoio do governo para a implantação da incineração, enquanto os catadores, por meio de seu movimento, e outros setores da sociedade civil lutam por sua proibição.

Neste artigo enfocamos a ação coletiva no âmbito institucional. Analisamos como o movimento social busca incidir para a construção de um marco legal. Para empreender essa reflexão, buscar elucidar a atuação do movimento e evidenciar os obstáculos enfrentados nessa esfera, pinçamos algumas categorias das teorias sobre o Estado. Essa busca conceitual se justifica pela limitação do campo teórico da ação coletiva, que é bastante rico para a compreensão da constituição das identidades coletivas, da construção das reivindicações e dos quadros de ação, mas oferece poucos instrumentos para refletir sobre quando a luta avança, quando as reivindicações são atendidas e transformadas em políticas públicas. Queremos analisar a implementação das conquistas dos movimentos em conjunto com o Estado. Buscamos então em alguns teóricos do Estado categorias que nos auxiliam a compreender a participação das classes populares nessa fase. A primeira seção do texto está dedicada a fundamentação teórica que sustenta a presente análise.

As seções seguintes foram estruturadas a partir de quatro propostas de redação para um possível Projeto de Lei (PL) estadual que tenha como objetivo proibir a incineração. A primeira iniciativa partiu do legislativo. A segunda proposta foi elaborada pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e apresentada ao executivo. A terceira e a quarta foram elaboradas pela Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa SESAMP e debatidas com o MNCR e outros representantes de cooperativas no âmbito do conselho gestor da Cadeia Binacional do Pet. As diferentes redações são o fio condutor que permite visualizar as tensões políticas envolvidas nesse debate.

As informações apresentadas ao longo do texto seguem a ordem cronológica dos fatos ocorridos no estado. Elas estão referenciadas em fontes oficiais e foram obtidas a partir de declarações proferidas em eventos públicos ou a partir de documentos cedidos pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Apenas uma das quatro propostas de redação do PL chegou a tramitar; por essa razão, as versões cedidas pelo MNCR – que está diretamente envolvido nessa negociação – são uma importante fonte de informação.

Cada uma das propostas de redação do PL deu origem a uma seção do texto, quais sejam: o PL derrotado, o PL ideal, o PL possível e o PL inaceitável. Conforme os

subtítulos indicam, o processo aqui sistematizado ainda não encontrou seu desfecho. Espera-se que essa reflexão, produzida no calor dos acontecimentos, possa contribuir para o debate em curso.

## **1. O Estado e as lutas populares**

O diálogo para a construção de uma lei que proíba a incineração acontece em audiências públicas, em reuniões entre poder público e movimento convocadas para este fim e no âmbito do comitê gestor da cadeia Binacional do Pet, que reúne lideranças do movimento, representantes de cooperativas e gestores da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (SESAMPE).

O subtítulo desta seção, emprestado de Poulantzas, foi utilizado para evidenciar que existe um lugar para as lutas populares no seio do Estado. Conforme esse autor, o Estado é uma “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 2000, p.147). Essa concepção considera a presença de frações das classes populares no seio do Estado. Elas possuem um papel importante para compreender a transformação do Estado capitalista, que possui como principal objetivo a unificação da classe dominante. Mas essa presença não significa que “elas aí detenham poder, ou que possam a longo prazo deter, sem transformação radical desse Estado.” (POULANTZAS, 2000, p. 164) Não existe duplo poder no Estado, as classes dominadas participam na condição de classes dominadas. “Sua inserção se dá sob a forma de focos de oposição ou resistência ao poder das classes dominantes” (ARAÚJO e TAPIA, 2011, p.17 - 18). Ao mesmo tempo, essa concepção rompe com a ideia de um Estado monolítico e afirma que existe margem de ação para as classes populares dentro do Estado.

Outro conceito útil para compreender a disputa em questão é o de seletividade estrutural desenvolvido por Claus Offe (1984). Esse autor avança na explicação sobre a atuação fundamentalmente classista do Estado capitalista à medida que evidencia os filtros institucionais que produzem determinados resultados políticos e inibem outros.

Por um lado o aparelho estatal deve apresentar uma seletividade que procure decantar um “interesse de classe” a partir dos interesses estreitos, efêmeros, contraditórios e imperfeitamente formulados de uma política pluralista de influências, ou seja, escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os “interesses globais do capital”, de forma a favorecer sua articulação.” (OFFE, 1984, p.149)

Ele identificou quatro níveis de mecanismo de seleção: estrutura, ideologia, processo e repressão. A seleção no nível da estrutura diz respeito às questões abordadas

pelo Estado e às excluídas. Outro elemento é a presença das instituições burocráticas nos territórios, uma vez que a ação estatal só ocorre por meio delas. No nível da ideologia é possível verificar a seleção por meio da ocorrência de determinadas operações institucionais e a negligência de outras, embora administrativamente possíveis. O que explica isso são os valores que movem a burocracia. O nível do processo diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas. O filtro nesse momento é verificado por meio dos parceiros que são escolhidos e viabilizados para participarem desse momento. Essa participação sempre possui uma intencionalidade.

As estruturas formais de regulamentação, que determinem os processos [...] do planejamento e da administração burocrática, do assessoramento político-científico, [...] jamais são meros formalismos processuais, mas prejudgam como tais, o possível conteúdo, ou seja, o possível resultado do respectivo processo. Tais estruturas alcançam este objetivo na medida em que conferem a certos conteúdos políticos probabilidades de realizações maiores, assegurando tratamento preferencial a certos interesses, concedendo-lhes prioridade no tempo, oportunidades de coalizão mais favoráveis ou a possibilidade de aplicação de meios de poder específicos. (OFFE, 1984, p.153)

A não decisão é um mecanismo utilizado no nível do processo, conforme elucidado o trecho a seguir:

Cada regra processual cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses. É a isso que se refere o conceito da “não-decisão”. “O processo da não-decisão é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou eliminadas antes que acedam à arena decisória relevante; ou, falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político.” (BACHRACH e BARATZ, 1970 apud OFFE, 1984, p.153)

O último nível de seleção é o da repressão, que consiste na utilização da força policial para impedir a realização de interesses não capitalistas.

A seletividade estrutural compreende então uma dimensão positiva, constituída pelos diversos mecanismos de unificação e efetivação dos interesses da classe dominante e uma dimensão negativa, que consiste no bloqueio e repressão dos interesses antagônicos. Os resultados desse conjunto de mecanismos são “operações cumulativas de seleção deste sistema”. Essa sistemática é intencionalmente ocultada uma vez que a característica da “dominação política em sociedades industriais capitalistas é o método da dominação de classes que não se revela como tal” (OFFE, 1984, p. 162)<sup>3</sup>. Uma das formas de

---

<sup>3</sup> “é somente sob a condição de que as atividades estatais a serviço do processo de valorização permaneçam ocultas, que a base do poder soberano, do qual depende a realização dessas atividades, pode ser mantida intacta e preservada.” (OFFE, 1984,p.162)

ocultamento é a realização de “operações divergentes, isto é, as que seguem direções opostas”. (p.163)

Utilizaremos a noção de Estado enquanto condensação de forças e a noção de seletividades estrutural conforme formulados originalmente por cada um dos autores<sup>4</sup>, pois cada um lança luz sobre uma dimensão diferente da questão em estudo. Enquanto Poulantzas contribui para pensar as possibilidades de ação das classes populares dentro do Estado, Offe oferece ferramentas para clarear os obstáculos.

Além da presença das classes populares no seio do Estado e de um olhar para seus filtros, o tema em questão exige extrapolar a análise para além da esfera institucional. Mobilizaremos então a ideia de Projeto Político (DAGNINO, 2004), que compreende a atuação na negociação com o Estado, mas, sobretudo, ilumina a construção do arcabouço de ideias que orienta esse diálogo. Ela contribui para explicitar a intencionalidade da participação dos diferentes setores envolvidos na implementação da política pública estadual de resíduos sólidos e dialoga, nesse sentido, com a seleção ocorrida no nível do processo, conforme proposto por Offe (1984). A noção de Projeto Político, fundamentada em Gramsci, está apoiada na importância da sociedade civil para a construção da hegemonia. O projeto político formulado pelo MNCR orienta a intervenção nos espaços de participação, mas, sobretudo, as práticas de trabalho atuais e as perspectivas futuras. A próxima seção está dedicada a explicitação desse projeto.

Com a escolha desses conceitos fica nítido que estamos adotando a concepção de Estado ampliado, cuja condensação de forças está relacionada também à presença atuante dos movimentos sociais. A identificação dos diferentes filtros ocultos contribui para analisar as diferentes estratégias de incidência das classes populares. Contribuir para desvelar e denunciar essa sistemática de seleção é uma das tarefas que diferentes movimentos sociais têm assumido.

---

<sup>4</sup> A contribuição de Offe foi posteriormente incorporada por Poulantzas. Araújo e Tapia (2011) verificaram uma inconsistência nessa incorporação que está relacionada com as diferentes tradições de pensamento às quais os autores se filiam. Offe é da Escola de Frankfurt. Sua reflexão teórica oferece pouco espaço para a luta de classes dentro do Estado. Segundo essa tradição, o objetivo do Estado consiste na realização de seu autointeresse, que é a perpetuação dessa estrutura. O Estado possui uma seletividade estrutural intrínseca que garante que o interesse do capital seja materializado pelas diferentes políticas. Ao explicitar os mecanismos internos responsáveis pela orientação classista do Estado, o autor supera a teoria da influência, que atribuía esse fenômeno a um empenho externo e tomava o Estado como aparato neutro (OFFE, 1984, p. 143-147). Poulantzas, por sua vez, enxerga a luta de classes dentro do Estado, mas não consegue explicar porque a ação política do Estado acaba sendo predominantemente burguesa, o que a formulação teórica de seletividades estrutural de Claus Offe consegue explicar.

## 2. Os projetos em disputa

Na luta por uma lei que proíba a incineração no estado do Rio Grande do Sul identificamos três projetos políticos. O primeiro é o da “Reciclagem Popular”, que luta pela proibição da incineração. O segundo é o da incineração, que se movimenta para bloquear iniciativas que proíbam essa opção tecnológica. O terceiro pretende ser uma conciliação dos projetos anteriores, o qual denominaremos de “incineração com inclusão social”. Esse projeto é fruto do antagonismo entre os dois primeiros e ficará mais claro ao longo do artigo.

Estamos diante de uma luta entre capital e trabalho. O terreno sobre o qual esse conflito se desenvolve é o ambiental, e o objeto do confronto é tecnológico. Isso torna necessário entender como a luta de classes se materializa a partir dessas dimensões. É preciso considerar que as diferentes concepções de meio ambiente e de tecnologia são constituídas também a partir de interesses de classe. A escolha tecnológica ou a opção por uma ou outra rota de gestão de resíduos sólidos faz parte da implementação desta política pública e é, portanto, uma das questões em que pode ser observada a operação dos filtros institucionais. Sobre análise do processo de tomada de decisão e sua relação com a implementação de diferentes projetos tecnológicos, que materializam as escolhas<sup>5</sup>, recorreremos à reflexão do filósofo da tecnologia Andrew Feenberg:

...a tecnologia é uma das maiores fontes de poder nas sociedades modernas. Quando as decisões que afetam nosso dia-a-dia são discutidas, a democracia política é inteiramente obscurecida pelo enorme poder exercido pelos senhores dos sistemas técnicos (...). Eles possuem muito mais controle sobre os padrões de crescimento urbano, o desenho das habitações, dos sistemas de transporte, a seleção das inovações, sobre nossa experiência como empregados, pacientes e consumidores do que o conjunto de todas as instituições governamentais da sociedade” (FEENBERG, 2010, p.69).

Nas decisões sobre a gestão dos resíduos sólidos “os senhores dos sistemas técnicos” possuem grande influência sobre a quantidade de resíduo produzida, sobre a forma como será classificado, determinam quanto custará sua coleta e destinação final e definem se será reciclado, compostado ou incinerado.

Os projetos em disputa possuem como horizonte diferentes concepções de sociedade. Essas diferenças se materializam no modelo de gestão dos resíduos sólidos e na rota tecnológica a ser implantada.

---

<sup>5</sup> Sobre o debate do desenvolvimento tecnocientífico como resultado de escolhas ver Fraga (2011), Dagnino (2010), Thomas (2008). Sobre uma análise inicial sobre a participação dos catadores nessas escolhas ver Wirth e Fraga (2012).

De um lado há a proposta de incineração. Ela representa uma solução tecnológica de larga escala para a destinação dos resíduos sólidos urbanos (RSU). É intensiva em capital, com capacidade para gerar apenas um número reduzido de postos de trabalho. Para ser viável economicamente, necessita de um volume constante ou crescente de RSU. Por isso, é coerente com a sociedade de consumo, que se sustenta a partir de um ritmo cada vez mais acelerado de produção, venda e consequente descarte de mercadorias. Ela representa uma solução única, oferecida por algumas empresas que possuem o monopólio dessa técnica estrangeira. Geralmente essa tecnologia vem acompanhada do modelo de gestão da Parceria Público-Privada (PPP) em que o poder público transfere por mais de vinte anos para a iniciativa privada a decisão sobre o que deve ser feito com os resíduos. Isso gera um engessamento tecnológico e orçamentário que impede a construção de soluções ambiental e socialmente mais adequadas. Por esses motivos não é exagero afirmar que essa alternativa concentra renda, conhecimento e poder de decisão.

De outro, está a proposta da Reciclagem Popular. É intensiva em trabalho; combina a educação ambiental, a coleta seletiva solidária, a compostagem caseira, a compostagem em larga escala, a biodigestão, diferentes formas de triagem, redes de comercialização e processamento industrial dos diferentes materiais recicláveis. Ao contrário da proposta anterior, essa rota tecnológica combina uma diversidade de formas de coleta, reaproveitamento e reciclagem e gera um grande número de postos de trabalho. À medida que as diferentes etapas são executadas por associações e cooperativas autogestionárias de catadores e catadoras, ocorre a distribuição da riqueza, do poder e do conhecimento gerados a partir dos resíduos sólidos. Como congrega soluções múltiplas, ela pode ser feita em pequena, média e larga escala. Para ser viável, são necessários a restauração do sentido público do serviço de limpeza urbana e o envolvimento da comunidade. A Reciclagem Popular aponta, portanto, para um modelo de gestão participativo em que a comunidade está implicada na construção de soluções locais e regionais adequadas, bem como na mudança de hábito em relação ao resíduo que produz. Nesse sentido, contribui para a preservação ambiental, justiça social e fortalecimento da democracia.

O presente texto é crítico à incineração e adepto ao Projeto da Reciclagem Popular. O debate sobre os riscos à saúde e ao meio ambiente que a tecnologia da incineração representa, bem como sobre a falsa ideia de sua eficiência energética, pode ser encontrado em diversas referências da literatura nacional e internacional (GANDY, 1994; CONNET, 2013; NEGRÃO e ALMEIDA, 2010; ORS, 2013; VIA PÚBLICA E CLIMATE WORKS,

2012). Partimos dos argumentos desenvolvidos por uma ampla plataforma<sup>6</sup> de luta internacional contra a incineração composta por movimentos sociais, ambientalistas e em defesa da saúde, além de organizações não governamentais e pesquisadores.

### 3. A luta gaúcha contra a incineração

A luta contra a incineração ganha força no Brasil no contexto de implementação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). Aprovada em 2010, essa legislação ambiental muda o enfoque sobre a questão do lixo. Antes tratado como externalidade, o lixo agora figura como potencial insumo para as diversas cadeias produtivas. Enquanto anteriormente a principal preocupação era com sua destinação, agora a abordagem do problema deve se iniciar pela não geração, passando pela redução, reaproveitamento e reciclagem. Nessa nova ótica, os catadores e as catadoras de materiais recicláveis ganham importância: figuram como sujeitos imprescindíveis para a efetivação da responsabilidade compartilhada e operacionalização da gestão integrada dos resíduos sólidos. A lei reconhece essa categoria de trabalho e determina a prioridade<sup>7</sup> de contratação para cooperativas e associações de catadores pelas municipalidades para a execução dos serviços de limpeza urbana (BRASIL, 2010).

Ao mesmo tempo, a legislação federal não veta a possibilidade de incineração, mas a submete à ordem de prioridade de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, na qual aparece como última alternativa, após esgotadas todas as possibilidades de reciclagem (BRASIL, 2010, Art. 9º). Observamos então um marco legal que comporta a realização de operações divergentes, que podemos ler, a partir de Offe (1984), como um dos mecanismos da seletividade estrutural.

O lugar restrito estabelecido pela legislação federal não intimida o lobby da incineração, que avança a passos largos. Não são raros os relatos sobre prefeitos que foram convidados a conhecer as modernas instalações de incineradores da Europa com as despesas de viagem patrocinadas pelas empresas interessadas em implantar essa tecnologia no Brasil.

---

<sup>6</sup> GAIA, Zero Waste Europe, Rede Latino-americana de Recicladores (Redlacre), Observatório da Reciclagem Inclusiva e Solidária (ORIS), Aliança Resíduo Zero Brasil, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, Coalizão Nacional Contra a Incineração.

<sup>7</sup> Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana (...) I- adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólido. II – estabelecer sistema de coleta seletiva (...) 1º. Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, o titular dos serviços público de limpeza urbana **priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores** de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, **bem como sua contratação.** (BRASIL, 2010, grifo nosso)



No Rio Grande do Sul, o alvo inicial dessas empresas foram as regiões norte e fronteira oeste do estado. Na cidade de Seberi, a proposta de incineração surge a partir do consórcio intermunicipal de gestão dos resíduos sólidos (CIGRES) e encontra-se em fase de estudo. Nas cidades gaúchas de Caxias do Sul e Erechim, bem como no litoral norte do estado, foram igualmente apresentados projetos de incineração<sup>8</sup>. Em Panambi e Uruguaiana observa-se forte influência da empresa espanhola Inverjuvi. Em 12 de junho de 2013, o prefeito da cidade de Panambi e o ex-prefeito da cidade de Uruguaiana, acompanhados por engenheiros e sócios dessa empresa, apresentaram a proposta de incineração à Comissão de Saúde e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Quando indagado sobre o destino dos catadores, o diretor da empresa Victor Hugo Jerez “esclareceu que o interesse maior é no resíduo orgânico, mas onde houver coleta seletiva a intenção da empresa é assumir a responsabilidade pelas cooperativas e catadores” (DIÁRIO OFICIAL... 2013, p. 18).

Essa declaração explicita a possibilidade de conciliação entre reciclagem e incineração sob a ótica da empresa. No entanto, conforme exposto anteriormente, a PNRS possui objetivos muito mais amplos, que implicam a inversão da ordem de prioridade historicamente praticada na gestão dos resíduos. Limitar o conflito entre reciclagem e incineração meramente à preservação dos postos de trabalho dos catadores significa um reducionismo da questão.

Em cada um dos casos em que a proposta da incineração é apresentada, o movimento ambiental e o movimento de catadores têm incidido, alertando gestores sobre os riscos e malefícios dessa alternativa e explicitando os objetivos da não geração, redução, reutilização e reciclagem. Essa atuação tem revelado irregularidades nos processos e revertido a implantação de incineradores nos municípios. Entre eles, citamos o caso de Uruguaiana, em que o prefeito rompeu o acordo de cooperação assinado com a empresa Inverjuvi e contratou a associação de catadores para a realização da Coleta Seletiva Solidária (URUGUAIANA, 2013). Na vertente propositiva, ainda têm sido realizados diversos encontros<sup>9</sup>, seminários<sup>10</sup>, conferências<sup>11</sup>, audiências<sup>12</sup> e atos públicos<sup>13</sup> em defesa

---

<sup>8</sup> Informações obtidas durante as audiências públicas sobre o Plano Estadual de Resíduos Sólidos ocorridas entre os meses de junho e julho de 2013.

<sup>9</sup> Encontro Estadual de Catadores de Materiais Recicláveis, realizado em Canoas, no dia 13/06/2013, com participação do governador Tarso Genro e ex-presidente Lula, com apresentação de reivindicação por proibição da incineração e por programa de 100% de reciclagem com 100% de inclusão dos catadores.

<sup>10</sup> Seminário de Catadores(as) em Rede, promovido por MNCR e FLD, em Porto Alegre, no dia 03/06/2014, com presença do MP, CIISC e SESAMP; Seminário Gestão ambiental e inclusão socioeconômica: desafios e oportunidades frente à Política Nacional de Resíduos Sólidos, promovido por MNCR e FLD em Uruguaiana, no dia 09/06/2014, com presença do MP, CIISC e SESAMP.

da Reciclagem Popular, da Coleta Seletiva Solidária e da PNRS. Também registra-se a importante atuação do Ministério Público (MP), que está fiscalizando as irregularidades em 50 contratos de lixo (G1, 2014) e do Tribunal de Contas do Estado, que está realizando pesquisa qualitativa sobre a adequação dos planos municipais de saneamento e de resíduos sólidos à legislação federal (TCE-RS, 2014).

É para barrar o interesse do lucro e fortalecer as ações públicas e populares de apoio à implantação de uma rota tecnológica favorável ao meio ambiente, à distribuição de renda e ao controle social que se faz necessária a aprovação de uma lei que proíba a incineração no estado. Enquanto permanecer a brecha da incineração, o interesse privado irá aproveitá-la para inverter a ordem de prioridade estabelecida pela PNRS. É isso que os casos concretos demonstram.

#### 4. Em busca de um projeto de lei, diferentes propostas de redação

##### 4.1 Redação 1 – O PL derrotado

A primeira iniciativa de uma lei que proíba a incineração no estado do Rio Grande do Sul partiu do deputado Jurandir Maciel (PTB), que propôs o Projeto de Lei (PL) 230/2013. Esse PL objetivava instituir a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Para a sua construção, foram realizadas diversas audiências públicas, das quais o MNCR participou, enfatizando a necessidade de proibição da incineração. Tal reivindicação foi contemplada pelo texto original, conforme é possível verificar no trecho em seguida:

##### CAPÍTULO VII - DAS PROIBIÇÕES

Art. 46. **São proibidas** as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;

II - lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;

**IV - queima e/ou incineração de resíduos sólidos secos recicláveis;**

V - outras formas vedadas pelo poder público (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 18, grifos nossos).

---

<sup>11</sup> Conferência Estadual do Meio Ambiente, realizada em Porto Alegre de 31/08 a 1/09/2013, que teve proibição da incineração como ação aprovada. Conferência Estadual de Economia Solidária, realizada em Porto Alegre entre 6 e 7/06/2014, com aprovação de moção contra a incineração. Conferência Municipal de Saneamento em Canoas, ocorrida entre os dias 8 e 9/08/2014, cujo texto final proíbe incineração no município e faz opção pela rota tecnológica da reciclagem.

<sup>12</sup> Audiência Pública “A Situação de famílias de catadores e a gestão de resíduos em Uruguaiana”, ocorrida no dia 29/11/2013, com participação da Comissão de Saúde e Meio Ambiente da ALERGS, MNCR, FLD, Deputado Jurandir Maciel, Prefeito de Uruguaiana Luiz Augusto Schneider, CIISC; Diversas Audiências Públicas para a construção do PL 230/2013.

<sup>13</sup> Atos públicos contra a incineração e a favor da PNRS em São Leopoldo, Canoas e Novo Hamburgo, ocorridos nos dias 5/07/2014, 2/08/2014, 30/08/2014 respectivamente.

Esse PL começou a tramitar no dia 3 setembro de 2013 na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, tendo sido aprovado por unanimidade em 25 de março de 2014.

Contudo, a possibilidade de sua sanção integral por parte do governador não agradava a todos os setores. Em seminário<sup>14</sup> ocorrido em Novo Hamburgo nos dias 8 e 9 de abril de 2014, diversos palestrantes mostraram-se surpresos com a fase avançada em que se encontrava a tramitação da Política Estadual de Resíduos Sólidos e teceram críticas ao seu conteúdo. Entre elas destaca-se a fala de Darci Campani, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e presidente da seccional gaúcha da Associação Brasileira de Engenheiros Sanitários (ABES-RS). Durante sua exposição, Campani defendeu que a lei deveria ser neutra em relação à tecnologia e sugeriu que as instituições organizadoras do seminário incidissem junto ao governo do estado em relação a essa questão. No mesmo sentido, Mário Saffer, engenheiro e coordenador da Engebio (empresa contratada pelo governo para a construção do plano estadual dos resíduos sólidos), defendeu a incineração como solução para destinação dos resíduos sólidos.

Em oposição a essa alternativa, o MNCR defendeu a rota tecnológica da Reciclagem Popular e explicitou a sua incompatibilidade com a incineração, uma vez que as duas rotas tecnológicas necessitam do material reciclável para se efetivarem. Os representantes do movimento lembraram ainda que a Conferência Nacional do Meio Ambiente rejeitou essa alternativa. Flávia Burgmeister, do Tribunal de Contas do Estado, chamou a atenção para os altos custos envolvidos com os projetos de incineração. Além disso, alertou que a instalação dessas plantas muitas vezes é feita em desobediência à ordem de prioridade prevista pelo artigo 9º da PNRS. De acordo com a lei federal, o tratamento e a destinação ambientalmente correta dos rejeitos são as últimas ações após esgotadas as possibilidades de redução, reaproveitamento e reciclagem (BRASIL, 2010). Sobre esse tema destacam-se ainda diversas manifestações da plateia e o protesto contra a incineração realizado pela Cooperativa de Catadores de Novo Hamburgo por meio de faixas e palavras de ordem. Os ecos desse debate são perceptíveis no documento final do seminário:

---

<sup>14</sup> Seminário Nacional Tratamento e Destinação dos Resíduos Sólidos, organizado por ANNAMA, ASSEMAE, ABES, MNCR e prefeitura de Novo Hamburgo.

Durante os dois dias do Seminário Nacional houve a apresentação das diferentes rotas que priorizam a reciclagem da fração dos secos e dos orgânicos. A incineração foi abordada superficialmente em um dos painéis e suscitou posições contrárias. Há muitas controvérsias sobre sua viabilidade econômica e sobre os malefícios ambientais e para a saúde pública, sendo questionável a capacidade operacional e técnica do Estado brasileiro em controlar tais malefícios. Além disso, a proibição da incineração foi a proposta mais votada na IV Conferência Nacional do Meio Ambiente, a qual envolveu mais de 200 mil participantes no Brasil. (CARTA DE NOVO HAMBURGO, 2014)

A síntese alcançada durante os dois dias de discussão não impediu a incidência dos setores descontentes com a proibição da incineração junto ao governo estadual. É o que fica evidente a partir da leitura do veto ao PL 230/2013, assinado pelo governador Tarso Genro, em 16 de abril de 2014. Diversos artigos foram vetados com a justificativa de não ser de competência estadual e de já estar previstos na legislação federal. No artigo que proíbe a incineração, a justificativa do veto é baseada na defesa da tecnologia de incineração e em lei estadual que regulamenta essa alternativa, conforme trecho transcrito a seguir:

Impõe-se, pois, da mesma forma, a negativa de sanção ao inciso IV do artigo 46 , que possui o seguinte teor:

“Art. 46.....

*IV - queima e/ou incineração de resíduos sólidos recicláveis”;*

Com efeito, a proibição de “queima” de resíduos já se encontra explicitada no inciso III do mesmo art. 46, quando se proíbe a queima a céu aberto, o que enfatiza o art. 47 da PNRS - Lei Federal nº 12.305/2010. Entretanto, o tratamento térmico de resíduos sólidos é uma tecnologia que pode ter sustentação técnica, dependendo do tipo de resíduo e das condições em que este se apresenta para tratamento. Em muitas situações, resíduos sólidos secos podem não ter condições de reciclagem em função de sua origem e da presença de contaminantes, cuja remoção se torna técnica e/ou economicamente inviável. Neste caso o reaproveitamento energético deste resíduo pode ser possível mediante tratamentos térmicos. Por oportuno, convém salientar a interpretação incorreta do termo incineração, confundido como uma “queima” de resíduo pura e simples. O tratamento térmico de resíduos é um processo de destruição térmica do resíduo, que permite o reaproveitamento de suas características energéticas intrínsecas e que é complementado por um complexo sistema de controle operacional e de qualidade dos gases gerados. E esses processos são implementados e licenciados após a adequada análise técnica dos projetos, executada pelos órgãos ambientais competentes. A propósito, a Lei Estadual nº 9.921, de 27 de julho de 1993, autoriza o uso de incineração como tecnologia de tratamento de resíduos estabelecendo, em seu art. 11, com o seguinte teor:

“Art. 11 – O emprego ou implementação de fornos industriais ou de sistema de incineração para a destruição de resíduos sólidos, seja qual for a fonte geradora, depende de prévio licenciamento do órgão ambiental do Estado.

§ 1º - Fica proibida a queima, a céu aberto, de resíduos sólidos de qualquer natureza.

*Ressalvadas as situações de emergência sanitária, reconhecidas pelo órgão ambiental do Estado.*

§ 2º - Não será permitida a incineração de resíduos sem prévia caracterização completa (físico-química, termodinâmica e microbiológica) dos mesmos, conforme exigência do órgão ambiental do Estado.

§ 3º - Qualquer que seja o porte do incinerador ou a natureza do resíduo a ser incinerado, será obrigatória a adoção de mecanismos e processos de controle e

*monitoramento de emissões gasosas, efluentes líquidos e resíduos sólidos da incineração.”*

Logo, todos os aspectos técnicos de proteção ambiental de um sistema de tratamento térmico de resíduos devem necessariamente estar assegurados para sua implantação e essas exigências já eram demandas técnicas e legais no Estado do Rio Grande do Sul desde 1993. Saliente-se que, novamente, o tema é conflitante com a legislação federal em vigor. (VETO PARCIAL, 2014, p. 6 -7)

A justificativa apresentada enfatiza dois pontos: o aproveitamento energético e a segurança dos mecanismos de controle dos gases emitidos. Em relação ao aproveitamento energético, já expusemos anteriormente que a incineração é viável apenas em larga escala. Utilizá-la apenas para a fração dos recicláveis contaminados, conforme exposto no texto acima, é insustentável economicamente. Além disso, em vez de incinerar essa parcela, é necessária a implantação de programas de educação ambiental e coleta seletiva que evitem a contaminação dos recicláveis. Ainda do ponto de vista do aproveitamento energético, é preciso salientar que o processo de reciclagem preserva a energia investida na fabricação dos produtos, enquanto a incineração queima os recursos naturais. Uma análise comparativa para cada um dos tipos de materiais recicláveis pode ser encontrada em estudo desenvolvido pela Climate Works (VIA PÚBLICA E CLIMATE WORKS, 2012).

Outro argumento apresentado pela justificativa do veto enfatiza a segurança dos mecanismos de controle. É justamente essa segurança que está sendo internacionalmente questionada. Os fornos de incineração emitem nanopartículas para as quais não existe regulação. Sobre o perigo de contaminação dessas substâncias tóxicas existe um consenso mundial. Elas atravessam diretamente a parede do pulmão e caem na corrente sanguínea, podendo contaminar qualquer órgão do corpo humano (CONNET, 2013). Em outras palavras, o controle desenvolvido pelos sistemas de engenharia está adequado às leis existentes, mas não é suficiente para proteger a saúde humana. Esse é um dos principais motivos que explicam a emergência da luta contra a incineração nos Estados Unidos e na Europa na década de 1980.

O motivo do veto foi questionado em reunião realizada entre o governador Tarso Genro e representantes do Projeto Cadeia Solidária Binacional do PET, no dia 20 de maio de 2014. Os catadores presentes informaram que a proibição da incineração foi amplamente aprovada nas conferências regionais e estadual do meio ambiente e que a possibilidade de implantação dessa tecnologia coloca em risco a própria cadeia do PET, uma vez que este é insumo para os dois projetos (MNCR, 2014). Conforme relato das lideranças presentes, o governador se mostrou sensível à questão. Explicou que a argumentação do veto havia sido construída por uma equipe técnica e que ele próprio não

estava ciente do conflito de interesses que a questão envolvia. Diante da gravidade da situação, comprometeu-se em articular a base aliada para a derrubada do próprio veto.

O veto parcial ao PL 230/2013 proposto pelo Executivo entrou em votação no dia 27 de maio de 2014. Com resultado apertado, de 23 votos a 22, o veto foi mantido. A tabela a seguir mostra que a base aliada do governo de fato votou por sua derrubada.

Tabela 1: Votos favoráveis e contrários ao veto parcial do Executivo ao PL 230/2013

	PT	PMDB	PP	PDT	PTB	PSDB	PSB	PPS	DEM	SDD	<b>Total</b>
Favoráveis (Sim)	0	8	2	0	1	6	3	1	1	1	<b>23</b>
Contrários (Não)	11	0	4	4	3	0	0	0	0	0	<b>22</b>

Fonte: ALERGS, elaboração própria.

Esse resultado frustrou a primeira tentativa de proibir a incineração no estado. No entanto, o diálogo estabelecido com o governo e o comprometimento do governador com a pauta sinalizava a continuidade de um canal de negociação para a reivindicação popular no interior do Estado.

#### 4.2 Redação 2 – O PL ideal

Em 28 de maio de 2014, representantes do MNCR e do poder público estadual reuniram-se para a construção de um novo PL, que seria proposto pelo Executivo em regime de urgência. Além da proibição da incineração, o texto originalmente acordado previa também a instituição do Pagamento por Serviço Ambiental Urbano (PSAU) às cooperativas e associações de catadores. Essa política foi apresentada inicialmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) e até o momento foi instituída apenas pelo estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2012). Trata-se de um mecanismo de reconhecimento e incentivo econômico proporcional à preservação ambiental obtida com a reciclagem de cada um dos diferentes materiais. Tal reivindicação já tinha sido apresentada ao governador gaúcho na reunião anteriormente citada. A proposta de PL inicialmente desenhada tinha o intuito de apresentar a proibição de incineração dentro de uma política de incentivo à reciclagem. Seguem abaixo trechos que mostram o caráter amplo do PL originalmente proposto:

Art. 1º O Estado do Rio Grande do Sul concederá incentivo financeiro às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, sob a denominação de Pagamento de incentivo por Serviços Ambientais, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. O incentivo a que se refere o caput terá como fato gerador a segregação, o enfardamento e a comercialização dos seguintes materiais recicláveis: I - papel, papelão e cartonados; II - plásticos; III - metais; IV - vidros; V - outros resíduos pós-consumo, conforme dispuser o regulamento; VI - orgânico.

Art. 2º O pagamento de incentivo por Serviços Ambientais tem por objetivo o incentivo à reintrodução de materiais recicláveis em processos produtivos, com vistas à redução da utilização de recursos naturais e insumos energéticos, com inclusão social de catadores de materiais recicláveis.

[...]

Art. 8º O artigo 11 da Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11º **Fica vedada**, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a **utilização de tecnologias de incineração e tratamento térmico de resíduos sólidos recicláveis**, inclusive a sua utilização em processos de geração de energia."<sup>15</sup>  
(grifos nossos)

No início de junho, o governo informou ao movimento que não seria possível manter a redação inicialmente acordada, uma vez que a instituição do PSAU demandaria dotação orçamentária específica.

#### 4.3 Redação 3 – O PL possível

Na ocasião da 3ª Conferência Estadual de Economia Solidária, ocorrida nos dias 6 e 7 de junho de 2014, Nelsa Nespolo, da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (SESAMPE), apresentou uma nova redação para o Projeto de Lei, com a justificativa de garantir a proibição da incineração, que seria apresentada em regime de urgência pelo Executivo. Além disso, a secretaria comprometeu-se a dar andamento ao programa do PSAU em momento posterior.

#### PROJETO DE LEI<sup>16</sup>

Altera a Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993, que dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos, nos termos do artigo 247, parágrafo 3º, da Constituição do Estado e dá outras providências.

Art. 1º O artigo 11 da Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993, que dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos, nos termos do artigo 247, parágrafo 3º, da Constituição do Estado e dá outras providências, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11. **Fica vedada**, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a utilização de tecnologias de **incineração e tratamento térmico de resíduos sólidos recicláveis**, inclusive a sua utilização em processos de geração de energia."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (grifos nossos)

<sup>15</sup> O documento contendo essa proposta foi cedido pelo MNCR, uma vez que a mesma não chegou a tramitar.

<sup>16</sup> Documento cedido pelo MNCR.

Apesar da redação reduzir a concepção inicialmente proposta, crítica levantada pelos militantes, os representantes das cooperativas de catadores presentes concordaram em apresentar o PL dessa forma.

#### *4.4 Redação 4 – O PL inaceitável*

No entanto, a demora do governo em apresentar o PL indicava que o compromisso inicial teve que se deparar com interesses antagônicos ao conteúdo proposto, que participam da dinâmica estatal. Nelsa Nespolo, da SESAMPE, e Milton Viário, interlocutores do governo para a questão, davam respostas evasivas e a cada contato do movimento solicitavam novo prazo para colocar o PL em tramitação.

Um dos indícios que podem explicar a morosidade do executivo no andamento da questão é fornecido pela segunda parcial de prestação de contas de campanha, divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no dia 5 de Setembro de 2014. Entre as empresas financiadoras da campanha de Tarso Genro, candidato à reeleição, figura a empresa Haztec Tecnologia, que, conforme apresentação institucional divulgada na internet, “traz para o Brasil a inovação do processo Waste to Energy (WtE), que transforma diretamente os resíduos sólidos urbanos em energia elétrica”. O montante declarado para a campanha eleitoral do candidato é de R\$ 251,7 mil. Esse montante faz com que esta empresa ocupe ao lado da Braskem e do Zaffari o posto das financiadoras mais significativas da campanha eleitoral deste candidato (TSE, 2014).

Em 10 de setembro ocorreu um encontro entre Tarso Genro e o presidente do Uruguai, José Mujica, promovido pela SESAMPE no âmbito do Projeto Cadeia Binacional do PET. Foi a partir desse mesmo projeto que se estabeleceram os primeiros diálogos para a construção de um PL que promovesse a reciclagem e proibisse a incineração. No entanto, dessa vez o encontro foi o mote para anunciar uma proposta que inverte a ideia inicial. Em vez de proibir, o PL concilia incineração e reciclagem:

#### PROJETO DE LEI<sup>17</sup>

Altera a Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993, que dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos, nos termos do artigo 247, parágrafo 3º, da Constituição do Estado e dá outras providências.

**Art. 1º** Fica alterada a redação do art. 11 e acrescentado o art. 11 – A à Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993, que dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos, nos termos do artigo 247, parágrafo 3º, da Constituição do Estado e dá outras providências, conforme segue:

“Art. 11. **Fica vedada a incineração** de resíduos sólidos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, **a qual somente poderá ocorrer** mediante a comprovação da oferta de resíduos potencialmente recicláveis a

---

<sup>17</sup> Documento cedido pelo MNCR



cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis bem como da demonstração da impossibilidade de reciclagem dos resíduos pela ausência de tecnologia própria ou por ausência de mercado, e desde que atendidas as seguintes condições:

I - realização prévia e completa de caracterização físico-química, termodinâmica e microbiológica dos resíduos, conforme exigência do órgão ambiental do Estado;

II - adoção de mecanismos e processos de controle e monitoramento de emissões gasosas, efluentes líquidos e resíduos sólidos da incineração, qualquer que seja o porte do incinerador ou a natureza do resíduo a ser incinerado; e

III - prévio licenciamento do órgão ambiental do Estado no emprego ou implantação de fornos industriais ou de sistemas de incineração, seja qual for a fonte geradora, e compatibilização com a Política Nacional e com a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Art. 11-A. Fica vedada a queima a céu aberto de resíduos sólidos de qualquer natureza, nos termos da legislação referente à Política Nacional e à Política Estadual de Resíduos Sólidos, somente podendo ser realizada mediante situações de emergência sanitária, reconhecidas pelo órgão competente do Estado.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (grifos nossos)

Alguns dos condicionantes previstos para a implantação da incineração, como a necessidade de licenciamento ambiental, adoção de mecanismos de controle de poluição e caracterização completa dos resíduos, já estavam previstos pela legislação existente desde 1993. É importante lembrar que inclusive o incentivo às cooperativas e associações de catadores também já era prevista:

Art. 12 - Para implementar a consecução dos objetivos desta Lei, o Estado:

(...)

IV - incentivará a criação e o desenvolvimento de associações e/ou cooperativas de catadores e classificadores de resíduos sólidos, podendo fornecer a infraestrutura mínima de trabalho e as condições a serem estabelecidas no regulamento desta Lei. (RIO GRANDE DO SUL, 1993)

Do ponto de vista da introdução do reconhecimento às cooperativas e associações, não existe novidade nessa proposta de redação.

Além disso, essa redação introduz alguns condicionantes novos. O primeiro é a demonstração de oferta de materiais recicláveis às cooperativas de catadores, e o segundo é a comprovação de inexistência de tecnologia para a reciclagem. Esses condicionantes, anunciados como avanços, são bastante vagos. Podem provocar interpretações jurídicas em que seja suficiente comprovar que as cooperativas não possuem capacidade de absorção de todo o material reciclável disponível para justificar a implantação de plantas incineradoras.

Podem sugerir que baste comprovar que uma determinada região carece de indústrias de reciclagem para caracterizar a inexistência de tecnologia.

Mais do que isso, essa proposta de redação se rende aos interesses privados e vai contra o sentido geral da proposta promulgada pela PNRS. Conforme expusemos anteriormente, a reivindicação pela proibição da incineração não se limita à preservação dos postos de trabalho dos catadores, mas se insere num debate mais amplo em torno do modelo de gestão e da rota tecnológica adequada à não geração, redução, reutilização e reciclagem. Essa ordem de prioridade demanda “tornar os rejeitos visíveis, pois eles revelam os erros de projeto dos desenhos industriais. Aquilo que não pode ser reaproveitado, reciclado ou compostado não deveria ter sido produzido pelas indústrias” (CONNET, 2014). Uma política séria de gestão dos resíduos sólidos, portanto, deve recomendar um melhor desenho de embalagens às indústrias em vez de potencializar alternativas que não questionam o fluxo de descarte irresponsável, como é a incineração.

## **Conclusão**

Ao longo do texto abordamos as diferentes propostas de redação de Projetos de Lei que objetivam adequar a legislação estadual sobre resíduos sólidos à Política Nacional aprovada em 2010. Interpretamos cada uma das formulações como expressões de projetos políticos distintos. Em relação ao tema da incineração, a principal reivindicação formulada nas instâncias participativas da política de resíduos é pela elaboração de uma legislação mais restritiva, uma vez que a lei nacional não veda a possibilidade de adoção dessa tecnologia. Esse posicionamento público e explícito se depara com outro, o favorável à incineração. Os representantes desse projeto raramente integram as esferas públicas de discussão, em que costumam ser derrotados, mas valem-se dos filtros institucionais que impedem o avanço da pauta popular. Ao mesmo tempo, realizam interpretações jurídicas que procuram alargar a brecha da incineração aberta pela lei nacional, secundarizando os avanços ambientais e sociais definidos pela legislação federal, e chegando a inverter o que lei propõe em seu sentido amplo.

A partir da noção de seletividade estrutural de Offe (1984) podemos afirmar que o anseio popular - que reivindicava uma política de resíduos articuladora das dimensões econômicas, sociais e ambientais - conseguiu superar o filtro institucional da estrutura, ou seja, conseguiu transformar suas propostas em política pública, mas agora encontra resistência no filtro institucional do processo, que diz respeito à implementação dessa política.

Após a derrota de proibição da incineração no Projeto de Lei que instituía a Política Estadual de Resíduos Sólidos, observou-se a iniciativa do movimento social em propor uma nova regulamentação. A análise das três propostas de redação demonstra notável perda gradativa de qualidade no texto. Enquanto a primeira redação propunha a proibição de incineração dentro de um projeto que incentivava a reciclagem, a última versão coloca a reciclagem a reboque da tecnologia de incineração.

Isso evidencia a presença de interesses de diferentes classes no âmbito estatal. Os representantes dos interesses das empresas privadas utilizam seu poder econômico para construir alianças políticas, é o que fica nítido na medida em que uma empresa de incineração figura entre as mais significativas financiadoras da campanha eleitoral.

O equacionamento das diferentes forças no interior do estado produziu a proposta de um PL que em nada contribui para o avanço da luta contra a incineração no estado – ao contrário, recoloca em cena elementos ultrapassados pelo debate ambiental, já previstos pela regulamentação de 1993, e tenta promover a conciliação de projetos antagônicos.

O caso estudado permite afirmar que existe um lugar para os interesses populares no seio do Estado (POULANTZAS, 2000), o que não impede o funcionamento dos mecanismos institucionais que bloqueiam a efetivação de suas propostas (OFFE, 1984) o que, por sua vez, coloca em questão a efetividade das instâncias de participação. Se as propostas aprovadas nesse espaço forem assimiladas apenas a partir dos filtros da seletividade estrutural e não tiveram forças para alterá-lo, contribuirão no máximo para conferirem aparência popular a pautas que estão na contramão dos anseios das classes dominadas.

#### Referências

- ARAÚJO, Angela M. C.; TAPIA, Jorge R. B. Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate. **Crítica e sociedade**: revista de cultura política. v.1, n.1, jan./jun. 2011. p. 6-54
- BRASIL, Lei Federal no. 12.305/2010 de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 3 de agosto de 2010.
- CARTA DE NOVO HAMBURGO, Seminário Nacional Tratamento e Destinação dos Resíduos Sólidos, Novo Hamburgo, 8 e 9 de abril de 2014.
- CONNET, Paul. **The Zero Waste Solution** - Untrashing the Planet One Community at a Time. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2013.
- CONNET, Paul. **Resíduos Zero no Brasil**. Palestra proferida. Instituto Polis. São Paulo. 19 de setembro de 2014.
- DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, participação, e cidadania: de que estamos falando?” IN: MATO, Daniel (org.) **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004.
- DAGNINO, Renato. Em direção a uma teoria crítica da tecnologia. En: DAGNINO (org). **Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade**, Komedi, Campinas-SP, 2010.
- DIÁRIO OFICIAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, Porto Alegre, 24 de junho de 2013.
- FEENBERG, Andrew. O que é a filosofia da tecnologia. In: NEDER, Ricardo T. **A teoria crítica de Andrew Feenberg**. Brasília: Observatório do Movimento Pela Tecnologia Social Na América Latina / Cds / Unb / Capes, 2010, p. 51-65.

FRAGA, Lais. Autogestão e tecnologia social: utopia e engajamento. IN: NOVAES, Henrique, Benini, E (orgs). **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas da Economia Solidária**, Vol. 1 São Paulo: Outras expressões, 2011.

G1. **Suspeita de mensalinho em prefeitura é investigada pelo MP-RS**. 23/07/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/07/suspeita-de-mensalinho-em-prefeitura-e-investigada-pelo-mp-rs.html>. Consultado em 25/07/2014.

GANDY, Matthew. **Recycling and the politics of urban waste**. London: Earthscan, 1994.

IPEA. **Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU) para gestão de resíduos sólidos**. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2010.

MINAS GERAIS, Decreto nº 45975, de 4 de junho de 2012. **Diário do Executivo**. 5/06/2012. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=45975&comp=&ano=2012>. Consultado em 21/09/2014.

MNCR. **Lideranças do MNCR reúnem-se com governador Tarso Genro**. 30/05/2014. Disponível em: [http://www.mnrc.org.br/box\\_2/blogdosul/liderancas-do-mnrc-reunem-se-com-governador-tarso-genro](http://www.mnrc.org.br/box_2/blogdosul/liderancas-do-mnrc-reunem-se-com-governador-tarso-genro). Consultado em 17/09/2014.

NEGRÃO, Marcelo; ALMEIDA, André A. **Incineração de resíduos: contexto e riscos associados**. 15/07/2010. Disponível em: <http://www.incineradornao.net/2010/07/incineracao-de-residuos-contexto-e-riscos-associados/>. Consultado em 17/09/2014

OBSERVATÓRIO DA RECICLAGEM SOLIDÁRIA (ORS). **Documento final**, 1º Seminário Nacional Rotas Tecnológicas para a Gestão e Tratamento de Resíduos Sólidos e a Reciclagem diante da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2013.

OFFE, Claus. Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 140-177.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, RJ: Graal, 2000.

RESULTADO FINAL 4ª CNMA - 2013. Disponível em: <http://www.conferenciameioambiente.gov.br/wp-content/uploads/2013/02/RESULTADO-FINAL-4CNMA.pdf>. Consultado em: 2/12/2013.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei 230/2013. Disponível em [http://proweb.procergs.com.br/temp/PL\\_230\\_2013\\_21092014194932\\_int.pdf?21/09/2014%2019:49:34](http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_230_2013_21092014194932_int.pdf?21/09/2014%2019:49:34) Consultado em 10/08/2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 9.921, de 27 de julho de 1993. **Diário Oficial do Estado n.º 142**, de 28 de julho de 1993.

Thomas, Hernán. Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico, IN: THOMAS, H. e BUCH, A., (orgs.) **Actos, actores y artefactos**. Sociología de la Tecnología, UNQ, Bernal, 2008, p. 217-262.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). **Relatório sobre os Resultados da Pesquisa Plano municipais de saneamento básico e planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos**. 30 de junho de 2014. Disponível em <http://www.tce.rs.gov.br/docs/RelPlanoSaneamentoResSolidos.pdf> Consultado em 20/08/2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Consulta aos doadores e fornecedores de campanha dos candidatos, 2014. Disponível em: <http://inter01.tse.jus.br/spcweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>. Consultado em 25/09/2014.

URUGUAIANA. Decreto Municipal Nº 505, de 2 de dezembro de 2013. Revoga o Termo de Convênio de Cooperação firmado entre o Município e a Empresa Inverjuvi Plataforma System.

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI nº 230 /2013, Poder Executivo, Porto Alegre, 16 de abril de 2014.

VIA PÚBLICA e CLIMATE WORKS. **Estudo de alternativas de tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos**. Incinerador mass burn e Biodigestor anaeróbio. Subsídios técnicos à elaboração dos Planos Locais de Gestão dos Resíduos Sólidos, 2012. Disponível em: [http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1766&Itemid=1](http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1766&Itemid=1).

WIRTH, Ioli; FRAGA, Lais . Tensões tecnológicas na cadeia produtiva da reciclagem: o interesse do capital e a proposta dos catadores. In: Fabiana C. Rodrigues; Henrique T. Novaes, Eraldo L. Batista. (Org.). **Movimentos Sociais, Trabalho Associado e Educação para além do Capital**. 1ed.São Paulo: Outras Expressões, 2012, v. 1, p. 311-332

ZERO HORA. **Construtoras lideram doações a candidatos a presidente**. 9/09/2014. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/eleicoes-2014/noticia/2014/09/construtoras-lideram-doacoes-a-candidatos-a-presidente-4594095.html>. Consultado em 10/9/2014.