

REPENSANDO A ARTICULAÇÃO ENTRE CATADORES, GESTÃO INTEGRADA E SUSTENTÁVEL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E DESENVOLVIMENTO

Sonia Maria Dias¹

Resumo: Este artigo intenta explorar alguns dos desafios, paradoxos e limites no processo de associação do lixo à cidadania, chamando particularmente a atenção das agências de governo para a necessidade de qualificar a produção de políticas públicas do setor de resíduos sólidos a partir do uso de informações disponíveis em bases de dados oficiais tais como a PNAD e RAIS, e da adoção de uma perspectiva integrada sobre a gestão de resíduos sólidos. Argumenta-se que os desafios colocados à implementação da PNRS requerem crescente profissionalização do planejamento e da gestão.

Palavras-chave: catadores; políticas públicas; desenvolvimento; meio ambiente.

Abstract: This paper explores some challenges and limitations of the process of coupling waste and citizenship drawing attention to the need of improving the drafting of public policies through the use of statistics available at the database of PNAD and RAIS. It also calls for an integrated approach to solid waste. It is argued that the challenges brought about by the national solid waste policy requires professionalization of planning and management.

Keywords: waste pickers; public policy; development; environment.

¹ Integra a rede Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO). É pesquisadora associada ao NEPEM/UFMG. Tem Doutorado em Ciência Política (UFMG), Mestrado em Geografia (IGC/UFMG) e graduação em Ciências Sociais. Possui especialização em resíduos sólidos pela Kitakyushu International Techno-Cooperative Association (Japão). É "fellow" da Eisenhower Fellowships (USA). E-mail: soniamdias2010@gmail.com.

Introdução

À medida que as demandas dos catadores de recicláveis no Brasil assumiram visibilidade pública — através de instâncias de participação/representação — estas demandas passaram a alimentar políticas públicas de resíduos sólidos focadas na minimização da degradação ambiental e na inclusão social, contribuindo, embora com limites, para a melhoria do padrão da ação estatal (no sentido de efetividade da gestão de resíduos sólidos) em várias cidades do país. Isso vem sinalizando para uma ressignificação da gestão de resíduos sólidos sob o prisma da cidadania e da justiça social, processo sem dúvida cheio de avanços e percalços. Os limites e avanços em termos dos processos organizativos dos catadores e na formulação de políticas públicas nos níveis local, subnacional e nacional foram analisados por Dias (2009) em sua avaliação do Fórum Lixo e Cidadania no Brasil.

Este artigo intenta explorar alguns dos desafios, paradoxos e limites no processo de associação do lixo à cidadania, chamando particularmente a atenção das agências de governo para a necessidade de qualificar a produção de políticas públicas do setor de resíduos sólidos a partir do uso de informações disponíveis em bases de dados oficiais, tais como a Pesquisa Nacional Amostragem Domiciliar - PNAD e a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

Chama-se a atenção, também, para a necessidade de uma abordagem integrada da gestão de resíduos sólidos no sentido de se aprofundar a compreensão de que, enquanto sistema sociotécnico, a capacidade da gestão de resíduos sólidos de oferecer soluções integrativas aos grupos em vulnerabilidade social está correlacionada com a sua capacidade de fornecer indicadores de sustentabilidade ambiental, um elemento indicativo de efetividade na gestão.

Desenvolvimento, Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Sustentabilidade

A crescente reflexividade do processo de tomada de decisões levou a um consenso entre especialistas de que “abordagens integradas, apoiadas por processos estratégicos de planejamento, fornecem a melhor base para o desenvolvimento sustentável...” (SCHEINBERG, 2006, p. 05).

Mudanças no *processo* de modernização provocaram uma abertura que tem possibilitado que usuários sejam envolvidos no planejamento dos “sistemas sociotécnicos de provisão”, argumenta Scheinberg (2006). Estariam ocorrendo mudanças na *natureza* dos sistemas de modernização, trazendo à tona a relevância de outros aspectos além dos já tradicionais aspectos técnico-operacionais. Noções alternativas de desenvolvimento emergiram trazendo à tona argumentos conectados à discussão de uma nova ética e, assim, as noções de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável apareceram como catalisadoras deste repensar, influenciando a emergência de conceitos operacionais tais como o de Gestão Integrada e Sustentável de Resíduos Sólidos (GISRS).

A visão tradicional do gerenciamento de resíduos sólidos, onde o que impera é o tratamento da questão do lixo no seu mero aspecto tecnológico, implica processos de modernização via de regra sinônimos de mecanização e privatização. Isso significa dizer que os impactos da modernização sobre os grupos e os indivíduos que trabalham com lixo (sejam esses coletores informais de lixo doméstico ou catadores de recicláveis) tendem a ser negligenciados no desenho da intervenção governamental, conforme retrata a literatura (MEDINA, 1993; FUREDY, 1993). A noção de GISRS incorpora a dimensão social às outras dimensões relevantes da gestão de resíduos.

Assim, a catação de recicláveis e o trabalho de coletores informais de lixo enquanto questão socioambiental emerge neste contexto onde a questão da sustentabilidade em geral, do questionamento de processos de

modernização convencionais e do conceito de desenvolvimento ganham a agenda de debates internacionais.

Qualificando a Elaboração de Políticas Públicas de Resíduos Sólidos

A ausência de estatísticas seguras sobre catadores é uma lacuna comum à maioria dos países: quantos são, quem são, renda, gênero e incidência do trabalho infantil. À exceção do Brasil nenhum outro país dispõe de um sistema de dados oficiais sobre os trabalhadores informais do lixo.

Crivellari, Dias e Pena (2008) chamaram a atenção para a importância do monitoramento do fenômeno da catação a partir de bases públicas de dados ou outras assemelhadas com o fim de identificar tendências de modificação na estrutura ocupacional desde a inclusão da profissão de catador de material reciclável na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) em 2002. Bases como PNAD e RAIS podem contribuir com informações sistematizadas e confiáveis que permitam monitorar as interfaces entre informalidade, semiformalidade (cooperativas) e formalidade e assim orientar a formulação de políticas públicas e as intervenções tanto das cooperativas/associações de catadores quanto de suas ONGs de suporte.

Um primeiro esforço investigativo em bases de dados oficiais foi empreendido pelos autores acima citados, tendo sido identificado dados nacionais para o número de catadores, renda, escolaridade entre outros a partir do exame da PNAD 2006 e RAIS 2006. Através da RAIS pôde se identificar que catadores (uma categoria tradicionalmente informal) têm sido contratados com carteira de trabalho e além disso dados relativos a salário entre estes contratados formalmente apontam para a predominância de catadores do sexo masculino (98%) na faixa entre os que recebem entre 3

e 4 vezes o salário mínimo.

Os dados da RAIS são particularmente interessantes e levam à sugestão de alguns temas específicos a serem pesquisados, tais como a existência de contratação pelo regime de CLT de catadores nas associações e cooperativas. É relevante ponderar em que medida os dados da RAIS refletem a realidade num primeiro momento. Num segundo momento, é importante indagar quais os potenciais impactos, no movimento cooperativista dessa categoria social, decorrentes da existência, no âmbito das cooperativas, de duas modalidades de inserção: catadores com carteira assinada e catadores inseridos como cooperados. O que importa registrar aqui é que tanto a PNAD quanto a RAIS oferecem uma grande riqueza de informações que pode orientar a elaboração de políticas públicas.

Ao esforço pioneiro de Crivellari, Dias e Pena (2008) soma-se a importante contribuição do IPEA que publicou em 2013 os relatórios regionais sobre a situação social dos catadores e catadoras de material reciclável. Hoje é possível termos séries históricas e analisarmos o fenômeno da catação com uma riqueza de dados inimaginável décadas atrás. O pioneirismo do Brasil deve ser destacado e constitui-se em exemplo a ser seguido.

No entanto, torna-se necessário refinar os dados oficiais existentes. Por exemplo, por se tratar de uma pesquisa domiciliar a PNAD provavelmente não captura o universo de catadores que vivem nos lixões ou nas ruas. O MNCR, por exemplo, afirma que há cerca de 800 mil catadores no país, embora não se saiba como esta estimativa foi elaborada. Torna-se necessário tentar capturar melhor o universo de catadores existentes cruzando-se talvez com dados de outros bancos de dados como a PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Quanto à RAIS, seria relevante conhecer melhor este catador identificado neste banco de dados, ou seja, aquele catador com carteira de trabalho. A realização de pesquisas qualitativas com catadores empregados nos diversos setores econômicos identificados por este banco de dados como empregadores formais de

catadores poderia complementar e enriquecer a compreensão deste grupo. O estabelecimento de dados demográficos (e sobre as condições de trabalho) específicos para os municípios é um desafio ainda por explorar e tem extrema relevância à medida que pode contribuir à formulação de políticas de resíduos sólidos mais consistentes no nível local, que é onde a gestão de resíduos se dá.

O mapeamento do fenômeno da catação na PNAD e na RAIS é de extrema importância, destacando-se o pioneirismo do Brasil, único país a dispor de um conjunto de dados estatísticos oficiais. No entanto, a maioria dos pesquisadores e gestores públicos ainda desconhecem a riqueza dos dados disponíveis nestas bases (PNAD e RAIS) para a análise e formulação de políticas.

Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

Apesar da popularização do uso da noção de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Brasil nas últimas duas décadas, argumento que padecemos de uma apropriação ainda parcial da abordagem integrativa na gestão de resíduos sólidos (tanto pelos atores do campo do poder público, quanto pelos atores da sociedade civil). Argumento que esta abordagem parcial tem efeitos sobre a efetividade da gestão de resíduos sólidos e, em decorrência disto, sobre a cidadania à medida que restringe as possibilidades de inclusão social no âmbito da gestão de resíduos sólidos.

Dias (2009) argumenta que as políticas públicas pioneiras de resíduos sólidos de coleta seletiva com inclusão social (aqui chamadas de “primeira onda”), implementadas no início da década de 1990, foram concebidas tendo outro contexto como pano de fundo, qual seja, a predominância de indivíduos com um perfil semelhante ao dos moradores de rua, realizando a atividade de catação.

O crescente número de trabalhadores (muitos deles desempregados

que vislumbraram nessa atividade uma estratégia de sobrevivência) envolvidos na atividade de catação, coloca tanto a necessidade de se realizar pesquisas que possibilitem aprofundar o conhecimento sobre a complexidade do perfil dos trabalhadores da cadeia de reciclagem, quanto de redesenhar as políticas públicas de tal forma a contemplar, de alguma maneira, a maior diversidade de catadores (diferentes formatos organizativos de catadores, existência de catadores avulsos, ou seja, não organizados).

Como argumenta Dias, se o caso de Belo Horizonte — uma cidade que vem investindo no reconhecimento do papel dos catadores desde 1993 — refletir o que vem ocorrendo no resto do país, isto implica que as políticas públicas focadas na inclusão social em resíduos sólidos da forma como estão desenhadas hoje, têm um baixo potencial de incorporação de catadores no âmbito do sistema formal de coleta seletiva representando 15% do universo de catadores da cidade (DIAS, 2009, p. 286).

O baixo índice de recuperação de recicláveis e de catadores incorporados nos programas oficiais de coleta seletiva não somente em Belo Horizonte, mas também em outras cidades do país, como sinalizado por vários pesquisadores (BESEN, 2006; DIAS e ALVES, 2008) coloca sérias questões sobre os modelos de coleta seletiva municipal em parceria com catadores existentes no Brasil². As políticas públicas focadas na inclusão social em resíduos sólidos da forma como estão desenhadas hoje, têm um baixo potencial de incorporação de catadores no âmbito do sistema formal de coleta seletiva. Embora os postos de trabalho gerados pela coleta seletiva tenham um custo inferior aos de outros setores (MNCR, 2006) estes ainda são bastante reduzidos em relação à quantidade de catadores autônomos

²A pesquisa Coselix 2005 “...identificou, em 11 municípios pesquisados que os índices de recuperação de materiais recicláveis em relação ao total de resíduos domiciliares coletados eram muito baixos. (...) A pesquisa mostrou, também, que os recursos obtidos com a venda dos materiais recicláveis eram insuficientes para possibilitar a formação de capital de giro para a modernização tecnológica e outros investimentos importantes, como, por exemplo, a compra do material reciclável de catadores autônomos com vistas à sua integração nas cooperativas. Em relação aos aspectos sanitários, verificou-se precariedade nas condições de trabalho nas centrais de triagem, pouco uso de equipamentos de proteção e segurança e existência de acidentes de trabalho” (RIBEIRO et al, 2009 apud BESEN e DIAS, 2011, p. 122).

existentes nos municípios.

Neste sentido, o monitoramento e a comparação entre cidades dos programas municipais de coleta seletiva do país, a partir de um sistema de indicadores abrangente, poderia oferecer elementos para a qualificação das políticas públicas de resíduos sólidos como argumenta Besen e Dias (2011), e assim contribuir para o avanço da agenda de inclusão social a partir do lixo.

Nesta linha, Besen (2011) elaborou, de forma participativa, um conjunto de indicadores de sustentabilidade para a gestão, avaliação e monitoramento de programas de coleta seletiva com inclusão social, construindo duas matrizes de sustentabilidade para o cálculo de índices de sustentabilidade, uma com 14 indicadores para programas de coleta seletiva municipal e outra com 21 indicadores para organizações de catadores. Embora este conjunto de indicadores esteja ainda sendo submetido à aplicação para seu aperfeiçoamento, é importante destacar que a existência deste instrumental representa um importante avanço para qualificar a produção de políticas públicas.

Assim, argumento que já dispomos hoje de um conjunto de informações de bases de dados oficiais (PNAD e RAIS), bem como de um instrumental de indicadores de sustentabilidade que poderiam oferecer elementos de suporte ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos na definição de metas e estratégias para a expansão da reciclagem no país na perspectiva da inclusão produtiva dos catadores de recicláveis, tal como delineado nas diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Enquanto sistema sociotécnico, a capacidade dos sistemas de resíduos sólidos de oferecer soluções integrativas aos grupos em vulnerabilidade social está correlacionada com a sua capacidade de fornecer indicadores de sustentabilidade ambiental, um elemento indicativo de efetividade na gestão. No entanto, uma palavra de cautela faz-se necessária. Há que se relativizar a capacidade do setor de resíduos sólidos em oferecer a solução para o problema da pobreza no país.

Explorando um pouco mais os desafios relativos ao campo da

associação do lixo com a cidadania, é importante refletir sobre o fenômeno da catação no contexto de sua interface com o Estado e o mercado, e como componente de um sistema sociotécnico (resíduos sólidos). Padecemos ainda, tanto o setor público como muitas organizações da sociedade civil que trabalham com a temática, de uma visão descontextualizada e parcial da atividade, o que afeta a sustentabilidade das intervenções e políticas públicas desenhadas, limitando, assim, as possibilidades de inclusão social a partir do lixo.

A atividade dos catadores é desempenhada num contexto de estreita interface com o setor formal. Portanto, em que pese todo o quadro multidimensional de exclusão social³ a que estão submetidos nas dimensões política (cidadania), cultural (valores simbólicos e reconhecimento), sociofamiliar e da vida, não há como desconsiderar que na dimensão econômico-ocupacional (redistributiva) estes trabalhadores se encontram inseridos, mesmo que de forma precária, no mercado da reciclagem. Não há, nestas relações, independência completa do mercado (e nem com relação ao Estado⁴). A coleta do reciclável é apenas o primeiro estágio do processo de reciclagem e depende, portanto, de toda uma rede que passa por pequenos, médios e grandes depósitos que comercializam os recicláveis até alcançar a indústria de processamento do reciclável. Assim, catadores são atores econômicos informalmente inseridos no circuito formal da reciclagem (DIAS, 2002).

Muitas abordagens da temática tendem a focar num aspecto ou outro do fenômeno da catação, em detrimento de uma compreensão mais integrada que combine os aspectos sociopolíticos (reconhecimento e identidade social, assim como organização e representação política) com a contextualização do catador tanto como um ator econômico na cadeia de

³ Refiro-me aqui a Escorel (1999).

⁴ Por menos inclusivo que o Estado seja, a atividade da catação depende do Estado mesmo que seja apenas em função da incapacidade deste de exercer suas funções de comando e controle (por exemplo, no contexto de locais onde a atividade é criminalizada e acaba funcionando por falta de fiscalização efetiva).

reciclagem, quanto como um prestador de serviço no âmbito de um sistema sociotécnico – resíduos sólidos – sistema este que tem, portanto, demandas específicas quanto à qualidade e cobertura dos serviços prestados, entre outras (DIAS e ALVES, 2008, p. 84).

Assim, para a integração de catadores enquanto atores legítimos nos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos, faz-se necessário que as intervenções políticas de diversos níveis de governos, de organizações de catadores, ONGs e agências de cooperação sejam desenhadas tendo esta compreensão integrada da catação, pois a incorporação dos catadores como atores relevantes ao sistema de resíduos sólidos é apenas um primeiro passo deste processo. Sob o ponto de vista dos aspectos mais “técnicos” da gestão de resíduos, a integração de catadores não terá impacto (e nem sustentabilidade) se não houver mudanças visíveis em termos tanto de limpeza das cidades quanto da redução de resíduos a serem aterrados (CHIKARMANE, NARAYAN e CHATURVEDI, 2008, p. 50). Por outro lado, sob o ponto de vista daqueles preocupados com os dilemas da redistribuição, os processos de integração não terão impactos se os catadores forem apenas incorporados de forma subalterna (sem voz e vez no desenho do formato da integração e sem pagamento pela prestação de serviços realizada⁵).

Concluindo, resgate-se que a noção de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (GIRS) reconhece três dimensões importantes que devem ser consideradas ao determinar e planejar um sistema de gestão de resíduos sólidos: os atores envolvidos e afetados pela gestão dos resíduos; os elementos práticos e técnicos do sistema; os aspectos de sustentabilidade do contexto local (ANSCHULTZ, RUDIN e SCHEINBERG, 2004). Sem informação consistente (dados, indicadores) e sem uma compreensão holística do que consiste o fenômeno da catação, a noção de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos pode, afinal de contas, não passar de um

⁵ Um argumento colocado por organizações de catadores em vários países é o do pagamento pelos serviços de coleta prestados: a renda do catador provém apenas da venda do reciclável e não do ato de coletar o material propriamente dito, ato este que constitui-se, portanto, num serviço.

mero jargão presente nos documentos de políticas ao invés de uma noção que operacionaliza nossas lutas por cidadania e efetividade da gestão pública.

Considerações Finais

Argumentou-se aqui pela relevância do uso de estatísticas e indicadores de monitoramento e avaliação enquanto ferramentas úteis que qualificam a produção de políticas públicas de resíduos sólidos que sejam inclusivas.

As sociedades urbanas contemporâneas nos colocam inúmeros desafios em termos do desenho de sistemas eficientes de gestão urbana que, ao mesmo tempo, atendam às demandas por inclusão social. Na área de resíduos sólidos, várias redes colaborativas estão sendo formadas conectando pesquisadores de universidades, agências de desenvolvimento, ativistas de ONGs⁶ e em alguns casos envolvendo redes/movimentos de catadores com o objetivo de aprofundar a compreensão das ferramentas de gestão e planejamento necessárias para que possamos ter cidades mais inclusivas. O Projeto Cidades Inclusivas, por exemplo, coordenado pela rede WIEGO, constituiu-se num esforço de promover uma maior interação entre diversas organizações internacionais (redes de catadores, ONGs e fundações) em torno de uma plataforma de pesquisa e ação e constitui-se numa fonte relevante de consulta para aqueles engajados na associação do lixo à cidadania.

Nesse sentido, chamo a atenção para a importância de um maior engajamento da comunidade acadêmica e prática que atua e trabalha com a temática de resíduos sólidos nos debates e intercâmbios internacionais de tal forma a contribuir ⁽¹⁾ na elaboração de uma futura agenda de pesquisa em perspectiva comparada entre países do chamado Sul Global sobre os

⁶ Um exemplo é o Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low and Middle-Income Countries (CWG). Ver: www.cwgnet.net.

trabalhadores informais da reciclagem e ⁽²⁾ promover um maior intercâmbio sobre as experiências práticas de gestão integrada e inclusiva dos resíduos sólidos de tal forma a possibilitar um melhor enfrentamento dos desafios que a contemporaneidade nos coloca, qual seja associar cidadania à gestão dos sistemas urbanos.

Referências bibliográficas

ANSCHUTZ, Justine; RUDIN, Victoria; SCHEINBERG, Anne. Integrated Sustainable Waste Management in La Ceiba: Lessons learnt from the UWEP Programme in Honduras. In: **UWEP Final Report**. UWEP City Series. 2004. v. 2.

BESEN, Gina R. **Coleta seletiva com inclusão de catadores**: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. 2011. 275 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, [2011].

BESEN, Gina; DIAS, Sonia M. Gestão Pública e Sustentável de resíduos Sólidos: uso de bases de dados oficiais e de indicadores de sustentabilidade. **Pegada Eletrônica**, São Paulo, edição especial, p. 112-134, 2011.

BESEN, Gina R. et al. Programas Municipais de Coleta Seletiva em Parceria com Organizações de Catadores na Região Metropolitana de São Paulo: sustentabilidade socioeconômica, sanitária e ambiental. **III Encontro da ANPPAS**, Brasília- DF, 23 a 26 de maio de 2006.

CHIKARMANE, Poornima; NARAYAN, Laksmi; CHATURVEDI, Bharati. **Recycling livelihoods**: integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in India. 2008. Disponível em: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2010/gtz2010-0485en-informal-recycling-india.pdf> . Acesso em: 26 jun. 2015.

CRIVELLARI, Helena Maria Tarsi; DIAS, Sonia Maria; PENA, André de Souza. Informação e trabalho: uma leitura sobre os catadores de material reciclável a partir das bases públicas de dados. In: KEMP, Valeria Heloisa; CRIVELLARI, Helena Maria T. (Org.). **Catadores na cena urbana**: construção de políticas socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008. p. 299-324.

DIAS, Sonia Maria. **Construindo a cidadania**: avanços e limites do Projeto de Coleta Seletiva em Parceria com a ASMARE. 2002. 202 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, [2002].

_____. Coleta seletiva e inserção cidadã: a parceria Poder Público/ASMARE em Belo Horizonte. In: JACOBI, Pedro (Org.). **Gestão Compartilhada dos Resíduos Sólidos: Inovação com Inclusão Social**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 65-87.

_____. **Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa**. 2009. 326 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, [2009].

DIAS, Sonia Maria; ALVES, Fábio C. G. **Integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in Brazil**: Study prepared for GTZ's sector project "Promotion of concepts for pro-poor and environmentally friendly closed-loop approaches in solid waste management" (unpublished). 2008.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao Léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FUREDY, Christine. Working with the *waste pickers*: Asian Approaches to Urban Solid Waste Management. **Alternatives**, v.19, n. 2, p. 18-23, 1993.

MEDINA, Martin. Collecting recyclables in Metro Manila. **ByoCicle**, Filipinas, v. 34, n. 6, p. 51-53, 1993.

SCHEINBERG, Anne. Waste pickers -Victims or Professionals? **Solid waste, Health and the Millenium Development Goals**. CWG International Workshop, Kolkata, India, 1-5 February 2006.

Recebido em: 05/02/2015.

Aprovado em: 15/06/2015.

Publicado em: 30/06/2015.