

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**TRAJETÓRIAS E MEMÓRIAS DOS FÓRUNS LIXO E CIDADANIA  
NO BRASIL: Experimentos Singulares de Justiça Social e  
Governança Participativa**

Sonia Maria Dias

BELO HORIZONTE  
2009  
Sonia Maria Dias

**TRAJETÓRIAS E MEMÓRIAS DOS FÓRUNS LIXO E CIDADANIA  
NO BRASIL: Experimentos Singulares de Justiça Social e  
Governança Participativa**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Área de Concentração: Instituições, Participação e Sociedade Civil

Linha de Pesquisa: Estado, Modernização e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Marlise Mirian de Matos Almeida

BELO HORIZONTE  
2009

Sonia Maria Dias

**TRAJETÓRIAS E MEMÓRIAS DOS FÓRUNS LIXO E CIDADANIA NO BRASIL: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG,

Belo Horizonte, \_\_\_\_/\_\_\_\_/2009.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Marlise Miriam de Matos Almeida  
(Orientadora)

---

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

---

Profa. Dra. Heloísa Soares Moura Costa

---

Prof. Dr. Leonardo Avritzer

---

Dr. Peter Fredric Cohen

*Para meus filhos: Lucas, Pedro – dupla alegria....*

*À minha família que me “suportou” nestes anos de doutorado: meu pai Zé Maria, minha mãe Zenilca, meu irmão Elcimar e minhas irmãs Suely, Simone, Cíntia e Luciana; meus sobrinhos: Bernardo, Luana, Alice e Sofia.*

*Ao Robson que me incentivou “séculos atrás”....*

## AGRADECIMENTOS

***“Me empresta tudo que te resta que te devolvo sonhos de sobra”***

**(morador de rua anônimo)**

Começo pelo fundamental, agradecendo minha orientadora – Dra. Marlise Matos – em quem encontrei: espírito agudo e crítico, acuidade, profissionalismo, comprometimento, cumplicidade, leveza e bom humor. Encontrei nela a capacidade de compreender a minha natureza militante e minha vida errática de estudante e consultora sempre com viagens e projetos se interpondo no processo. Obrigada por acolher minha temática e meu percurso nem sempre em linha reta, Marlise!!!

Eu já havia dito nalgum outro lugar que o “lixo”, enquanto tema, teve o efeito de resignificar para mim o sentido do meu curso de Ciências Sociais, dando-lhe uma concretude que eu tanto ansiava quando jovem. Tendo sido uma das pioneiras da área social a trabalhar com a temática, me lembro de quando cunhei o termo “lixóloga”, em meados da década de 1980, termo este que sempre despertava indagações nas pessoas. É com profunda alegria que hoje vejo que os aspectos sociais<sup>1</sup> do lixo são tematizados por tantos profissionais (quadros técnicos, trabalhadores formais e informais) e de áreas tão diversas no Brasil e no mundo.

Assim, é no âmbito deste ambiente rico e diverso que esta tese foi gestada. Tendo tido uma trajetória profissional na área de resíduos sólidos que inclui engajamento na gestão pública, militância na movimentação lixo e cidadania, atividades de pesquisa e consultoria em agências nacionais e internacionais da área de resíduos sólidos e representações institucionais de redes especializadas, pude, assim, me beneficiar de uma ambiência extremamente estimulante.

Portanto, é com alegria que vejo que há tantos a agradecer. Nesta tese estou em gratidão com muitas pessoas e instituições das mais diferentes matrizes que me proporcionaram uma visão plural da temática.

Agradeço aos meus amigos catadores de várias cooperativas e associações no Brasil, entre eles: Nely, Luiz Henrique, Neide, Dona Geralda, Dona Maria Brás, Dona Lurdes, Hada Rúbica, Alexandre e outros tantos que me doaram seu tempo e sua experiência e, acima de tudo, compartilharam seus sonhos

---

<sup>1</sup> Os aspectos sociais do lixo incluem uma vasta gama de assuntos: trabalhadores informais, condições de trabalho de trabalhadores formais operacionais (garis), mobilização social e educação ambiental, entre outros.

comigo. Aos catadores da Rede Latino Americana: Nohora Padilla, Silvio Ruiz e Exequiel. Agradeço também aos integrantes do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais, ao Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte e aos ativistas do Fórum Nacional e a todos os meus entrevistados de várias organizações pela doação de seu valioso tempo e informações.

Agradeço aos meus colegas (Agnes, Ângela, Zé Alberto, Emerson, Cascão, Toninha, Carlos, Fátima Abreu) da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – CETEC, onde trabalhei primeiro como bolsista de iniciação científica do CNPq em meados da década de 1980 e, posteriormente, como consultora, de 2002 a 2008, no setor de resíduos sólidos, tendo sido no CETEC onde pude encontrar a acolhida para o desenvolvimento da pesquisa exploratória desta tese. Agradecimentos aos meus ex- colegas do PMSS/MCIDADES que entenderam algumas ausências em períodos que tive que me concentrar no doutorado, em especial a Cascão, Mara Rosa e Alexandra.

Meu profundo agradecimento aos meus ex- colegas da SLU pelo compartilhamento de informações e pelos debates, em especial a: Aurora Pederzoli, Vanúzia Amaral, Patrícia Dayrell, Patrícia Garcia.

Agradeço aos meus colegas do CWG – Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low and Middle Income Countries, onde sirvo como representante latino americana. Meus agradecimentos especiais a Adrian Coad pelo debate franco; às ativistas Bharati Chaturvedi (Chintan, Índia), Laxmi Narayan e Poornima Chikarmane (KKPKP, Índia), Laila Iskandar (CID, Egito) que me introduziram na temática em seus países. Ainda no CWG meus agradecimentos a Sanjay Gupta por várias comunicações de e-mails sobre processos integrativos na gestão de resíduos sólidos na Índia e também a todo o “core-group”.

Agradecimentos a WASTE Advisors in Solid Waste Management na pessoa de Anne Scheinberg pelos workshops e debates estimulantes e em especial pela oportunidade de integrar o time de 25 especialistas responsáveis pelo relatório da UN-Habitat sobre o gerenciamento de resíduos sólidos em 20 cidades no mundo, que me permitiu mergulhar no diagnóstico e análise do sistema de gerenciamento de resíduos sólidos de Belo Horizonte (agradeço aos meus parceiros Jeroen e Raphael nesta empreitada). Na GTZ, agradeço a Guenther Wehenpohl pela oportunidade de me debruçar sob várias experiências no Brasil a partir do estudo sobre integração do setor informal em resíduos sólidos que me foi comissionado juntamente com meu colega Fábio Cidrin. No Banco Mundial agradeço a Sandra Cointreau, Peter e Paul pela oportunidade de contribuir no processo em curso de redesenho das políticas do Banco ligadas ao setor informal em resíduos sólidos e por vários debates.

Agradecimentos à Eisenhower Fellowships que me proporcionou um período nos Estados Unidos como “fellow” em 2007, especialmente a Mark Carnesi meu “Project officer” por viabilizar minha proposta de programa.

Minha família, amigos e “healers” foram o meu porto seguro em tantos momentos cruciais. Ao meu ex-marido Robson pelo suporte com nossos filhos em tantos momentos de ausência e tantos outros. Minhas irmãs (Suely, Simone, Luciana e Cíntia) e meu irmão (Elcimar), sempre presentes!!! À Narcisa que vem cuidando dos meus filhos, de mim e da minha casa com tanto carinho e dedicação. Especial agradecimento à Luda, Adriana Bizzoto e Denise. Há delicadezas e mimos que foram essenciais: olás regulares no Skype, emails ou telefones (Tereza, Sandra Missagia, tia Gilka e tio Miguel, Miroca, Alexandra, Alan Kaly, Jeroen, Lucia Fernandez, Melanie Samson, Regina Almeida); circuitos culturais e outras modas organizados por amigos empenhados em me divertir (Helô, Dilu, Anja e Maria Cristina, Claudinha, Sonia Lansky, Cascão e Fernanda, Maurício, Lucia Lamounier, Lucimar, Leninha). Um agradecimento especial à Fabiana Goulart (INSEA), Pedro Jacobi e Gina Rizpah pela amizade e debates. À Fátima Machado pela Chama Violeta. Ao Márcio Moura sempre presente e amigo socorrendo meu “cansado computador”.

Agradecimentos a Rozane Oliveira e Guilherme Marques por me assistirem em alguns momentos da tese. À minha sobrinha Luana, gracias pela ajuda na revisão final e à minha irmã Cíntia por ajudar a “administrar minha vida” em tantos momentos.

Na FAFICH, agradeço aos meus colegas Eleonora, Marina e Breno pela amizade e solidariedade em momentos diversos. Meu débito intelectual aos professores Vera Alice, Ana Maria Doimo, Otávio Dulci que indiretamente contribuíram nesta discussão com seus cursos. Um agradecimento especial à Professora Vera Alice pela solidariedade. Agradeço à Prof.a Heloísa Costa pelas contribuições ao projeto durante a fase de qualificação.

Por fim, registro o suporte financeiro recebido no último ano desta pesquisa da WIEGO – Women in Informal Employment Globalizing and Organizing, que incluiu meu projeto de pesquisa no âmbito de seu programa de Políticas Urbanas permitindo assim que eu pudesse me dedicar exclusivamente ao doutorado no período 2008-2009. Meus sinceros agradecimentos à Professora Martha Chen (JFK School of Government, Harvard University) coordenadora internacional da organização (bem como aos meus colegas da WIEGO: Chris Bonner, Lucia Fernandez, Caroline Skinner, Rhonda Douglas, Carmen Roca, Mary Beth Graves, Melanie Sansom entre outros) pelo incentivo e pelo “escudo protetor” que formaram ao meu redor permitindo-me assim focar na tese.

A tessitura deste trabalho resulta do exercício de querer compreender os processos em curso em torno da associação do lixo e da cidadania, de

entender o esforço de tentar achar nas sobras a matéria que alimenta os sonhos de uma vida que seja digna para todos. No processo de buscar algumas respostas acabei me deparando com outras indagações e encontrei, sobretudo, muita solidariedade. A todos que compartilharam esta trajetória comigo meu agradecimento sincero!!



## As Cidades Invisíveis, Ítalo Calvino

“...a opulência de **Leônia** se mede pelas coisas que todos os dias são jogadas fora para dar lugar às novas (...). Ninguém se pergunta para onde os homens lixeiros levam seus carregamentos: para fora da cidade, sem dúvida; mas todos os anos a cidade se expande e os depósitos de lixo devem recuar para mais longe; (...) Acrescente-se que, quanto mais Leônia se supra na arte de fabricar novos materiais, mais substancioso torna-se o lixo, resistindo ao tempo, às intempéries, à fermentação e à combustão”.

“Do caráter de **Ândria**, duas virtudes merecem ser recordadas: a confiança em si mesmos e a prudência. Convictos de que cada inovação na cidade influi no desenho do céu, antes de qualquer decisão calculam os riscos e as vantagens para eles e para o resto da cidade e dos mundos”.

“kublai perguntou para Marco:

- Você, que explora em profundidade e é capaz de interpretar os símbolos, saberia me dizer em direção a qual desses futuros nos levam os ventos propícios?
- Por esses portos eu não saberia traçar a rota nos mapas nem fixar a data da atracação. (...) **Se digo que a cidade para a qual tende a minha viagem é descontínua no espaço e no tempo, ora mais rala, ora mais densa, você não deve crer que pode parar de procurá-la.** Pode ser que enquanto falamos ela esteja aflorando dispersa dentro dos confins do seu império (...)

## RESUMO

Esta tese investiga em que medida os Fóruns Lixo e Cidadania têm contribuído de forma efetiva para a formulação e implementação de políticas públicas que: (a) tenham um caráter inclusivo e redistributivo sob o ponto de vista da incorporação de novos atores na gestão do lixo e de sua inserção no mundo do trabalho de modo a minimizar situações de desigualdade ou de injustiças sociais; (b) que tenham um impacto real em termos de melhoria da situação de degradação ambiental e social provocada pela má gestão dos resíduos sólidos, ou seja, políticas que operem num campo de reconhecimento político do lixo como uma questão ambiental relevante. Três níveis de arranjos participativos de Fóruns Lixo e Cidadania - o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), o Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais (FELC MG) e o Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte (FMLC BH) foram pesquisados, tendo sido resgatado para cada um: o processo que culminou em sua criação; os meios, regras e procedimentos institucionais que balizam e organizam a participação ativa dos diferentes atores envolvidos; o papel desempenhado pelas instituições que os integram e quais os avanços e limites desses arranjos participativos em termos dos seus impactos na gestão do lixo sob a ótica sócio-ambiental e política. Os dois principais conjuntos teóricos articulados são: a perspectiva teórica de Nancy Fraser (2007) sobre a justiça social no âmbito do eixo redistribuição/reconhecimento/representação e a perspectiva desenvolvida por Fung e Wright (2001) sobre experimentos de governança democrática. A estratégia de pesquisa adotada foi a realização de estudos de casos múltiplos e se situa portanto no âmbito da pesquisa qualitativa. Pesquisa documental, observação direta e entrevistas semi-estruturadas foram os métodos utilizados. Observou-se que, de uma maneira geral, o Fórum Lixo e Cidadania é um espaço privilegiado que conta com a participação de diversas organizações que oferecem subsídios de caráter técnico e financeiro e que qualificou a intervenção política dos catadores de recicláveis e contribuiu numa maior coordenação de ações no setor de resíduos. Entre os desafios gerais identificados registrem-se: a necessidade de estabelecimento de sistema de indicadores para monitoramento sócio-ambiental das políticas públicas de resíduos sólidos; a ampliação dos atores contemplados no eixo cidadania, a retomada da campanha de erradicação do trabalho infantil e maior investimento na erradicação dos lixões.

**Palavras-chave:** políticas públicas, participação, lixo, cidadania.

## ABSTRACT

The main theme of this thesis is the Waste and Citizenship Forums (a multistakeholder forum) with the main objective of understanding whether its existence is really making a difference on the improvement of standards in solid waste management (SWM) – in its environmental and social aspects. In doing so it seeks to deepen the understanding of the rules that structure participation at the forums; assess the progress towards eradication of open dumps and social inclusion and assess what role have the forums played in it (if any); to assess potential and constraints in the forums ability to influence public policies in solid wastes and to assess how inclusive are the Forums towards social inclusion of non-organized *waste pickers* and other informal sector workers within the SWM. The thesis articulates two main theoretical frameworks: (1) Nancy Fraser's (2007) discussion within the paradigm of redistribution-recognition-representation, in order to interpret the waste and citizenship under the theme of social justice, and (2) Fung and Wright's (2001) discussion on Empowered Participatory Governance (EPG) experiments in order to investigate the effectiveness of this Forum in terms of problem solving in SWM and in producing fair and equitable outcomes for *waste pickers*. It is based on multiple-case studies incorporating three analytical levels: the national arrangement (the National Waste and Citizenship Forum); a state arrangement (the Waste and Citizenship Forum of Minas Gerais State) and a municipal level (Belo Horizonte). The methodology applied is qualitative (with the use of semi-structured interviews; direct observation; document analysis; exam/analysis of official data bank on waste picking activities). It was found that the Waste and Citizenship Forum helped to give more visibility to the social and environmental importance of the work carried out by the *waste pickers* and brought, also, the existing cooperatives and associations into the spotlight. Some of the challenges identified refer to the need of creating a framework of social and environmental indicators to assess public policies in solid waste management, the inclusion of other groups of informal workers

within the SWM and to resume the campaign for eradication of child labour at open dumps

**Key words:** public policy, participation, waste, citizenship.

## LISTA DE SIGLAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental  
ADS–MG – Agência de Desenvolvimento Social da CUT MG  
ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais  
AMM – Associação Mineira de Municípios  
ARB – Associação de Recicladores de Bogotá  
ASMARE – Associação dos Catadores do Papel Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte  
ASSELURB – Associação dos Servidores da Limpeza Urbana  
ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento  
BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte  
CAEC – Cooperativa de Catadores Agentes Ecológicos de Canabrava  
CBO – Classificação Brasileira das Ocupações  
CE ou CEF ou CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem  
CETEC – Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais  
CHINTAN – Environmental Research and Action Group  
CIISC – Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores  
CIMOS – Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social  
CMRR – Centro Mineiro de Referência em Resíduos  
CNAES – Conselho Nacional de Economia Solidária  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
COMUSA – Conselho Municipal de Saneamento  
COOPAMARE – Cooperativa de Catadores Autônomos de. Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis de São Paulo  
COPAM – Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais  
CREA MG – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais  
CWG – Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low and Middle Income Countries

DC – Delhi Cantonment

DN – Deliberação Normativa

ECRUS – Unión de Clasificadores de Resíduos Urbanos Sólidos

TME – Teoria da Modernização Ecológica

EPG – Governança Democrática Participativa (Empowered Participatory Governance)

FARRGS – Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul

FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente

FELC MG – Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FMLC BH – Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte

FNLC – Fórum Nacional Lixo e Cidadania

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

GAIA – Aliança Global contra a Incineração

GEMS – Gerência de Mobilização Social

GERLU – Gerência de Limpeza Urbana

GERSERs – Gerências Regionais de Serviços Especiais e Reciclagem

GIRS – Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos

GIRSU – Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos

GT – Grupo de Trabalho

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

IAF – InterAmerican Foundation

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

INSEA – Instituto Nenuka de Desenvolvimento Sustentável

ISWM – Integrated Sustainable Waste Management

KKPKP – Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat

KSS – Kabari Sangharsh Samini.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LEVs – Local de Entrega Voluntária

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MCIDADES – Ministério das Cidades  
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MNCR – Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis  
MP – Ministério Público  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
NDMC – New Delhi Municipal Corporation  
NDMC – New Delhi Municipal Council  
OAF – Organização de Auxílio Fraternal  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não Governamental  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PBH – Prefeitura de Belo Horizonte  
PETI – Programa de Erradicação de Trabalho Infantil  
PGIRSU – Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNSA – Política Nacional de Saneamento Ambiental  
PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental  
PTTS – Plano Técnico de Trabalho Social da CAIXA  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
RMBA – Região Metropolitana de Buenos Aires  
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMEA – Rede Mineira de Educação Ambiental  
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo  
SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social  
SEDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
SEMAD – Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária  
SETASCAD – Secretaria de Estado do Trabalho Ação Social da Criança e do Adolescente  
SEWA – Self-Employed Women's Association  
SLU – Superintendência de Limpeza Urbana  
SMED – Secretaria Municipal de Educação  
SMLU – Secretaria Municipal de Limpeza Urbana  
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
SRTE MG – Superintendência Regional do Trabalho e Emprego  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SWaCH – Solid Waste Collection and Handling  
SWACHH – National Alliance of *Waste pickers*  
TCAC ou TAC – Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta  
UCRUS – Sindicato dos Catadores do Uruguai  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UNB – Universidade de Brasília  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
URPV – Unidade de Recebimento de Pequenos Volumes de entulho  
WASTE – WASTE Advisors in Solid Waste Management  
WIEGO – Women in Informal Employment Globalizing and Organizing



## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Investimentos Governo Federal .....	166
Quadro 2 – Composição atual FELC MG .....	188
Quadro 3 - Lista de organizações atuantes FMLC BH - Período setembro de 2008 – agosto 2009. ....	230
Tabela 1 – Perfil sócio-econômico associações.....	243
Tabela 2 – Evolução da Renda Cooperativas FMLC BH .....	244
Quadro 4 – Síntese Impactos FNLC: Reconhecimento/Redistribuição/ Representação/Governança.....	292
Quadro 5 – Síntese Impactos FELC MG – Reconhecimento/Redistribuição/ Representação/Governança.....	294
Quadro 6 – Síntese Impactos FMLC BH – Reconhecimento/Redistribuição/ Representação/Governança.....	295

## LISTA DE FIGURAS, MAPAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Estrutura de interação da rede Fórum Lixo e Cidadania. ....	159
Mapa 1 - Mapa de presença de Fóruns Estaduais por Unidade Federativa. ....	160
Gráfico 1 – Relação dos fóruns municipais com o FELC .....	196
Gráfico 2 – Municípios que contaram com assessoria.....	198
Gráfico 3 – Objetivos dos Fóruns Municipais Lixo e Cidadania .....	199
Gráfico 4 – Ações Desenvolvidas pelos Fóruns Municipais.....	199
Gráfico 5 – Destino final dos resíduos antes da constituição do FMLC .....	200
Gráfico 6 – Presença de catadores nos lixões antes da constituição do FMLC .....	200
Gráfico 7 – Destino final dos resíduos após a constituição do FMLC.....	201
Gráfico 8 - Presença de Catadores nos lixões após a constituição dos FMLC .....	201
Gráfico 9 – Catadores organizados em associações .....	202
Gráfico 10 – Participação de catadores na composição do Fórum .....	202
Mapa 2 – Situação da Disposição Final dos Resíduos Sólidos Urbanos (Minas Gerais) 2008 .....	210
Mapa 3 – Empreendimentos beneficiados pela coleta seletiva da PBH .....	242
Figura 2 – Fluxograma da cadeia de reciclagem em Belo Horizonte .....	282
Figura 3 – Linha do Tempo Lixo e Cidadania.....	308
Figura 4 – Mapeamento coletivo de catadores da América Latina .....	315

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	22
CAPÍTULO 1. SOB QUE CONDIÇÕES PODE A PLATAFORMA LIXO E CIDADANIA REDISTRIBUIR, RECONHECER, REPRESENTAR? AS EXPERIÊNCIAS DOS FÓRUMS LIXO E CIDADANIA COMO EXPERIMENTOS DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL .....	31
JUSTIÇA SOCIAL E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA .....	32
NOVOS ARRANJOS PARTICIPATIVOS .....	49
GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, CATADORES, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA – NOVAS ARTICULAÇÕES ? .....	59
Gênese da Gestão Integrada Resíduos Sólidos Urbanos – Novos Discursos Sobre Processos de Modernização .....	63
Catadores na Literatura .....	70
Catadores na Literatura Mundial – Visão Geral.....	73
Catadores – América Latina e Brasil .....	84
Fórum Lixo e Cidadania – Articulando o arcabouço teórico.....	94
CAPÍTULO 2: PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DE CATADORES NA ÍNDIA: UM PARÂMETRO POSSÍVEL DE COMPARABILIDADE COM O BRASIL?.....	101
DA INVISIBILIDADE DOS INTOCÁVEIS AOS PRIMEIROS SINAIS DE RECONHECIMENTO PÚBLICO – WASTE PICKERS NA ÍNDIA .....	104
O Contexto Indiano .....	104
Organização e Conquistas.....	109
A Dimensão do Reconhecimento da Categoria na Índia .....	109
A Dimensão da Representação .....	113
A Dimensão da Redistribuição.....	123
CAPÍTULO 3: “RESTOS DE VIDA NO CHÃO”: FÓRUMS LIXO E CIDADANIA – SUBVERTENDO A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS?.....	133
O LUGAR DE ONDE FALO: DESAFIOS DE UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA POSSÍVEL A ESTUDOS MÚLTIPLOS DE CASO.....	133
Abordando o Campo de Estudo – Estratégia Metodológica .....	134
ESTUDO DE CASO 1: FÓRUM NACIONAL LIXO E CIDADANIA .....	142
Antecedentes – Processo Organizativo de Catadores e Parcerias Municipais na Coleta Seletiva.....	143
GÊNESE DO FNLC .....	146
FNLC EM AÇÃO – ESTRATÉGIAS, PRINCIPAIS AÇÕES E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO .....	154
Estratégias e Ações Iniciais .....	154
Formato e Dinâmica de Funcionamento .....	158
Chefias .....	1
Fórum Estadual.....	1
Fórum Municipal .....	1
AVANÇOS E LIMITES.....	163
Balanço Impactos – 1998- 2009 .....	164

PROCESSO ORGANIZATIVO DE CATADORES E PARCERIAS MUNICIPAIS NA COLETA SELETIVA – ESTÁGIO ATUAL.....	170
ESTUDO DE CASO 2: FÓRUM ESTADUAL LIXO E CIDADANIA DE MINAS GERAIS.....	176
O Processo de Constituição do FELC MG.....	178
Contexto Antecedente – Situação da Destinação Final e Processos Organizativos de Catadores.....	178
Gênese do FELC MG.....	180
A NATUREZA DO FÓRUM E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO.....	185
A NATUREZA DA PARTICIPAÇÃO.....	190
IMPACTOS FELC MG.....	198
Avanços e Limites – A ótica dos atores.....	205
ESTUDO DE CASO 3: FÓRUM MUNICIPAL LIXO E CIDADANIA DE BELO HORIZONTE.....	213
O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO FMLC BH.....	214
O Programa de Reciclagem Municipal 1993 – 2002.....	214
A Gênese do FMLC BH.....	219
A NATUREZA DO FÓRUM E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO.....	226
A NATUREZA DA PARTICIPAÇÃO.....	232
IMPACTOS FMLC.....	240
Contextualização do Programa de Coleta Seletiva 2003 – 2008.....	240
Avanços e Limites FMLC – Ótica dos Atores.....	246
CAPÍTULO 4: FÓRUNS LIXO E CIDADANIA – REMÉDIOS AFIRMATIVOS OU TRANSFORMATIVOS?.....	251
FÓRUNS LIXO E CIDADANIA – JUSTIÇA EM 3Rs E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA.....	255
DILEMAS E PARADOXOS DO LIXO E DA CIDADANIA.....	298
Á GUIA DE CONCLUSÃO.....	306
CONCLUSÕES.....	310
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	323
LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	339

## ANEXOS

- ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO: Pesquisa exploratória com fóruns municipais no Estado de Minas Gerais
- ANEXO 2 – Protocolo de Observação Direta
- ANEXO 3 – Protocolo de Entrevista
- ANEXO 4 - Questionário com FMLC-BH
- ANEXO 5 – Variáveis Analíticas/indicadores/evidências  
Indicadores e instrumentos de coleta
- ANEXO 6 – Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNLC
- ANEXO 7 – Lista de Instituições Integrantes do Forum Nacional Lixo e Cidadania
- ANEXO 8 – Calendário de Reuniões Ordinárias do FNLC
- ANEXO 9 – Princípios FELC-MG

ANEXO 10 - Regimento Interno FMLC BH"  
ANEXO 11 – Lista de Entrevistados

## INTRODUÇÃO

Quais são as possibilidades existentes de transformação do lixo? Quais as respostas que a cidade pode dar aos sonhos de conquista de cidadania daqueles que vivem dos resquícios, das sobras do nosso consumismo voraz? Essas são questões que nos últimos anos vêm ocupando o centro dos debates em torno do tema lixo e cidadania no Brasil e no mundo. É nesse contexto que o lixo vem sendo atualmente associado à cidadania, trazendo à cena pública o significado contemporâneo do conceito de reciclagem, enquanto mais do que uma ação transformadora de um objeto usado em algo novo, mas, fundamentalmente, enquanto expressão da consciência sócio-ambiental, que possibilita geração de trabalho e renda e o exercício da cidadania de setores em vulnerabilidade social.

A recuperação de materiais a partir do lixo é uma atividade milenar. Há registros arqueológicos que sugerem que a sucata de metal e objetos metálicos inúteis podem ter sido derretidos e reciclados já no ano 3000 A.C. (DOWNS e MEDINA, 2000)<sup>2</sup>. Embora celebrados em verso pelo poeta francês Baudelaire em uma de suas “Pastorais” os “chiffonniers” (trapeiros) eram desprezados e estigmatizados, sendo tratados como vagabundos e bárbaros, como retrata Lieberherr-Gardiol (1997) em seu estudo sobre os *chiffonniers* na Paris do século dezenove.

O estigma e o déficit de reconhecimento em relação aos catadores atravessam a história e não são diferentes na atualidade, embora na sociedade contemporânea a complexidade da questão dos resíduos sólidos venha cada vez mais colocando a recuperação de materiais como fundamental sob o ponto de vista econômico, social e ambiental.

---

<sup>2</sup> Para uma detalhada reconstituição das atividades de catação ao longo da história ver “A brief history of scavenging”, Downs & Medina, 2000.

Não obstante ser um fenômeno típico dos chamados países do 3º mundo<sup>3</sup>, tem havido registros do reaparecimento da catação de recicláveis mesmo em cidades do chamado primeiro mundo como Tóquio e Nova York. Mas, sem sombra de dúvidas, a sua manifestação em escala se dá no chamado terceiro mundo. No Cairo, temos os 'Zabbaleen' que realizam esta atividade a céu aberto, em Dhaka temos os 'Tokais' e os 'ferrywallas', que formam uma variada rede de catadores que abarca desde aqueles que trabalham nos lixões, àqueles que passam nas residências comprando recicláveis ou trocando-os por utensílios domésticos; na Colômbia os 'Recicladores'.

O estágio do processo de organização desse segmento varia de país para país, de cidade para cidade. Em alguns lugares já se ouve falar de associações e cooperativas de catadores. Em algumas cidades como, por exemplo, Metro Manila, nas Filipinas, os catadores se vinculam às associações de proprietários de "junk shops" (pequenos depósitos), estabelecendo uma relação de compromisso de compra e venda com estes, ou trabalham para os "barangays" (líderanças de distritos dentro das cidades). Na Índia, sindicatos foram formados em algumas cidades, tais como em Pune ou Ahmedabad.

A complexidade e intensidade dos processos de catação variam de país para país, de local para local, mas, em geral, as condições de trabalho são desumanas, há exploração dos intermediários da reciclagem, há uma representação estigmatizada no imaginário social pelo público em geral, bem como ausência de incentivos e de apoios por parte do poder público que não reconhece a atividade como legítima. Estes são alguns dos elementos comuns em quase todos os lugares onde esta atividade está presente.

---

<sup>3</sup> Estimativas do Banco Mundial apontam que cerca de 1%- 2% da população das cidades da Ásia e da América Latina sobrevivem da catação do lixo (Bartone, 1988).

Outro agravante é o fato de que a abordagem tradicional sobre resíduos sólidos tende a focar apenas nos seus aspectos tecnológicos e administrativos. Assim, processos de modernização no setor têm sido entendidos, geralmente, como mecanização e privatização desconsiderando-se os impactos sobre os grupos que trabalham com o lixo.

Embora ainda timidamente, as últimas décadas, no entanto, vem presenciando em várias partes do mundo, um processo de organização e mobilização do segmento de trabalhadores informais da reciclagem em cooperativas ou associações, que, em alguns casos, vêm se engajando em projetos de reciclagem em parceria com administrações locais, principalmente no Brasil.

O Brasil tem despontado como o país onde avanços significativos têm sido alcançados não somente em termos do processo de organização deste segmento social, como também no plano do reconhecimento da atividade pelo poder público. Nas últimas duas décadas, o fenômeno da catação tem, paulatinamente, sido encarado enquanto uma questão sócio-ambiental, inserindo-se no âmbito da política e da justiça social, à medida que tem passado a ser objeto de políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal.

Esta tese trata do tema Lixo e Cidadania – um tema que tem inspirado o ativismo social e, mais recentemente, reflexões no âmbito acadêmico, em sua maioria, sobre catadores ou sobre projetos específicos e/ou políticas públicas de âmbito municipal que giram em torno da temática de inclusão social de catadores na gestão de resíduos sólidos.

Ao tematizar a associação do lixo e da cidadania, tenho como objeto de estudo uma nova forma de participação/representação políticas, os Fóruns Lixo e Cidadania, surgidos com o Fórum Nacional Lixo e Cidadania sob a



liderança da UNICEF (em 1998) e que deflagrou um processo de criação de Fóruns estaduais e municipais Lixo e Cidadania em todo o país. Estes Fóruns têm como objetivos principais: a erradicação do trabalho infantil em lixões a céu aberto; a erradicação de lixões (e sua recuperação ambiental) e a inclusão social de catadores de recicláveis.

A abordagem empreendida na análise destes Fóruns se dará a partir da interface destes arranjos participativos com o processo de organização desse segmento cuja vida nas cidades sempre apareceu como uma "vida privada de sentidos", vida privada de direitos, de "direito à cidade" – o catador. As cidades podem ser palco de desencontros, de conformação, individualismos e de segregação. Mas as cidades, também, podem ser a arena de encontros, de recriação, da rebelião, da solidariedade e da experimentação. Esta tese tematiza, assim, os esforços conjugados de atores da sociedade civil e de instituições do Estado, ao longo das últimas duas décadas, em termos de criar outras possibilidades de sentidos ao lixo, ao associá-lo às lutas por expansão da cidadania de grupos em vulnerabilidade social que sobrevive do lixo.

A literatura sobre o fenômeno da catação já começa a ganhar corpo na academia com contribuições a partir de várias perspectivas analíticas. A literatura acadêmica sobre a experiência dos Fóruns Lixo e Cidadania, contudo, ainda é muito esparsa e mais rara ainda é a aproximação teórica delineada nesta tese, que busca conjugar a perspectiva teórica de Nancy Fraser<sup>4</sup>(2007) sobre a justiça social, a partir do eixo

---

<sup>4</sup> Existem algumas aproximações da temática de catadores sob a perspectiva de Fraser. Alguns dos exemplos encontrados focam a questão dos catadores ora sob a perspectiva do *reconhecimento* (Silva, 2007) enquanto outros o focam integrando à questão do *reconhecimento*, também, a dimensão da *redistribuição* (Moura, 2007). A maioria destes trabalhos centra-se nos catadores e suas lutas por construção de identidade social, mas não situam este processo de organização no âmbito de um enquadramento que permita ver com maior clareza as interfaces com o Estado nem integram explicitamente uma terceira dimensão que Fraser em sua reconceitualização das lutas por justiça social designou de *representação*.

redistribuição/reconhecimento/representação, à perspectiva desenvolvida por Fung e Wright (2001) sobre experimentos de governança democrática.

A reconstituição da "movimentação lixo e cidadania" tem como objetivo resgatar a gênese dos Fóruns Lixo e Cidadania, seus principais avanços e limites. Mais concretamente, investiga-se em que medida os Fóruns Lixo e Cidadania têm contribuído de forma *efetiva* para a formulação e implementação de políticas públicas que: (a) tenham um caráter inclusivo e redistributivo sob o ponto de vista da incorporação de novos atores na gestão do lixo e de sua inserção no mundo do trabalho de modo a minimizar situações de desigualdade ou de injustiças sociais; (b) que tenham um impacto real em termos de melhoria da situação de degradação ambiental e social provocada pela má gestão dos resíduos sólidos, ou seja, políticas que operem num campo de reconhecimento político do lixo como uma questão ambiental relevante.

Três níveis de arranjos participativos de Fóruns Lixo e Cidadania - o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), o Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais (FELC MG) e o Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte (FMLC BH) foram pesquisados de forma a obter uma avaliação de escalas ampliadas (diferenciadas) de gestão de resíduos sólidos no Brasil e, assim, identificar: (1) os meios, regras e procedimentos institucionais que balizam, organizam a participação ativa dos diferentes atores envolvidos; (2) qual o papel desempenhado por esses atores e (3) quais os resultados práticos desses arranjos participativos em termos dos seus impactos na gestão do lixo sob a ótica sócio-ambiental e política.

Trabalha-se com duas hipóteses nesta tese. Argumenta-se que o Fórum Lixo e Cidadania constitui-se numa inovação institucional que vem permitindo ampliar o aporte de recursos de fundos públicos e privados para a organização e/ou fortalecimento de organizações de catadores, para a

implementação de projetos de coleta seletiva na perspectiva da inclusão social e na erradicação e remediação dos lixões. Todavia, a plataforma Lixo e Cidadania<sup>5</sup> não avançou tão significativamente em termos da erradicação de lixões e do trabalho infantil.

Uma *outra hipótese de trabalho* se articula à apresentada acima. Embora deva ser realçado a importância do Fórum em termos de sua contribuição para uma maior capilaridade da temática Lixo e Cidadania, que passou a ser colocada na agenda de discussão dos mais variados espaços de interface entre estado e sociedade, convém atentar para o risco sempre presente, também nessas novas instâncias de participação, da criação de novas exclusões sob o manto do discurso participacionista. Como fica a representação dos interesses, nos Fóruns Lixo e Cidadania, de outros grupos que sobrevivem do lixo, tais como os carroceiros que recolhem o entulho da construção civil ou mesmo de catadores não organizados? Trabalha-se com a hipótese de que o Fórum necessita, ainda, assegurar mecanismos participativos concretos que levem em consideração a participação desigual de outros grupos sociais, em função da sua capacidade desigual de se constituir em sujeitos que falam e reivindicam, para que essa experiência possa contribuir efetivamente para o alargamento da cidadania.

Esta tese está estruturada em quatro grandes capítulos. O capítulo 1 explicita os dois conjuntos teóricos que formam o principal arcabouço que sustenta esta tese – a concepção de justiça social em Nancy Fraser e a discussão sobre “experimentos de governança participativa” em Fung e Wright. Argumenta-se que é possível supor que a transformação da problemática da catção de recicláveis numa *questão sócio-ambiental* (por sua vez inserida no âmbito da política e da justiça social) permite focá-la a partir do

---

<sup>5</sup> Esta plataforma contempla três objetivos principais: erradicação do trabalho infantil, inclusão social de catadores e erradicação de lixões a céu aberto (e recuperação ambiental).

eixo central do paradigma redistribuição-reconhecimento-representação de Fraser (2001, 2005, 2007). Neste sentido, a reinterpretação das políticas públicas (e/ou outras formas de ação política) que vêm se consolidando no campo dos resíduos sólidos, em especial aquelas relacionadas ao Fórum Lixo e Cidadania podem ser úteis à análise do fenômeno da catação, já que os catadores, historicamente, foram submetidos a uma situação de: vulnerabilidade e/ou exclusão sócio-econômica, de um não lugar na política (seja a formal ou a não-formal), e de uma representação cultural/social negativa. À medida que a criação do Fórum Lixo e Cidadania decorre de um esforço de mudar o cenário de degradação sócio-ambiental em relação ao manejo de resíduos sólidos, através da concertação de atores de vários campos, a investigação dos seus potenciais impactos positivos, em termos de resultados concretos que modifiquem o aludido cenário de degradação, pode contribuir para trazer mais elementos do campo empírico que alimentem a discussão teórica sobre democracia participativa no que tange aos efeitos dos novos arranjos de participação que visem mais efetividade da ação pública. Neste sentido, o diálogo com Fung e Wright (2001) no âmbito de sua discussão sobre “experimentos de governança participativa” pode ser útil, em especial para ser formulada a questão da “conexão entre deliberação pública e ação estatal”. O capítulo 1 revisa ainda a literatura sobre arranjos participativos, catadores no mundo e no Brasil e a noção de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

O capítulo 2 oferece uma visão geral da reciclagem informal na Índia, explorando algumas experiências de concertações de atores na gestão de resíduos sólidos com o intuito de poder, assim, lançar luz à experiência brasileira atual de crescente integração de catadores de recicláveis nos processos de reciclagem, a partir de um contexto mais abrangente em nível mundial. São identificados avanços e/ou insucessos nas experiências retratadas em termos do equacionamento de três dimensões da justiça

social e da inclusão naquele país, a saber: o reconhecimento, a redistribuição e a representação.

O capítulo 3 explicita os procedimentos metodológicos norteadores do processo investigativo e reconstitui, para os três estudos de caso de natureza descritiva - FNLC, FELC MG e FMLC BH-, o processo de criação, a dinâmica de funcionamento e a natureza da participação estabelecida entre os integrantes, bem como os avanços e os limites.

O capítulo 4 analisa os três estudos de caso a partir de quatro variáveis analíticas definidas operacionalmente de forma a articular os dois principais conjuntos teóricos que sustentam a avaliação dos Fóruns Lixo e Cidadania, a saber: reconhecimento; redistribuição; representação e governança. As principais questões que aparecem a partir dos estudos de caso em termos da concepção tridimensional de justiça social desenvolvida por Fraser são mapeadas e uma linha do tempo lixo e cidadania é apresentada. O exame dos Fóruns a partir da variável "governança", definida através das contribuições de Fung e Wright, identifica alguns elementos que, acredito, traz uma contribuição a análises integrativas do fenômeno da *participação como fim* (investida de carga simbólica e exercendo uma função educativa ao funcionamento da democracia) com a questão da *participação como meio*, ou seja, na sua capacidade (ou não) de contribuir para a resolução efetiva de problemas ligados à gestão dos resíduos sólidos.

O Fórum Lixo e Cidadania constitui-se num espaço que conta com a participação de diversas organizações que oferecem subsídios de caráter técnico e financeiro que vem permitindo qualificar: a intervenção política dos catadores de recicláveis, a gestão dos resíduos sólidos em termos de uma agenda ambiental em torno da erradicação de lixões (e do trabalho infantil) e a implantação da coleta seletiva. Avaliar os avanços e limites desse novo canal de participação pode oferecer elementos que

contribuam para a produção de cidades que tragam para dentro os que foram deixados do lado “de fora” da modernidade, e isso diz respeito não só aos catadores, mas aos pobres urbanos de uma maneira geral.

## **CAPÍTULO 1. SOB QUE CONDIÇÕES PODE A PLATAFORMA LIXO E CIDADANIA REDISTRIBUIR, RECONHECER, REPRESENTAR? AS EXPERIÊNCIAS DOS FÓRUMS LIXO E CIDADANIA COMO EXPERIMENTOS DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL**

Ao tentar compreender o papel do Fórum Lixo e Cidadania na formulação e implementação de políticas públicas de resíduos sólidos na perspectiva da minimização da degradação sócio-ambiental, esta tese articula a discussão teórica empreendida por Fraser (2007) no âmbito do paradigma redistribuição-reconhecimento-representação de forma a problematizar a temática do lixo e da cidadania como um elemento que ilustra contemporaneamente no Brasil a luta por justiça social. Outra vertente teórica igualmente relevante a este estudo refere-se à discussão empreendida por Fung & Wright (1999, 2001) e Fung (2004) e que se relaciona aos experimentos de governança participativa denominados como “governança democrática participativa (*Empowered Participatory Governance* - EPG). Estes dois conjuntos teóricos formam a estrutura conceitual mais geral a partir da qual três estudos de caso, O FNLC, o FELC MG e o FMLC BH, são analisados no capítulo 4 em termos de sua capacidade de trazer mudanças significativas na qualidade da gestão de resíduos sólidos tanto sob o ponto de vista ambiental quanto de inclusão social. A revisão destes dois conjuntos teóricos constitui a primeira parte deste capítulo. Recorro a um conjunto de autores que estão constituídos num eixo crítico às construções mais hegemônicas sobre o tema democracia (especialmente a liberal e suas discussões sobre instituições) e da mobilização da sociedade civil (que esteve reduzido à análise dos movimentos sociais).

A discussão dos Fóruns Lixo e Cidadania enquanto inovação institucional no campo da produção de políticas públicas de resíduos sólidos urbanos requer a articulação de outros referenciais teóricos de caráter complementar. Assim, a segunda parte deste capítulo revisa, de forma menos exaustiva, a literatura sobre arranjos participativos (em especial sobre fóruns participativos) e como as questões da participação e da representação comparecem na discussão privilegiando, contudo, autores específicos cuja discussão está referida à temática dos direitos de cidadania em função de sua relevância ao objeto desta pesquisa.

A terceira parte deste capítulo revisa a literatura sobre catadores no mundo e no Brasil. Como introdução, contextualiza-se o surgimento da noção de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (GIRS) e os novos discursos sobre processos de modernização do lixo.

À guisa de conclusão do capítulo, discute-se a contribuição da literatura revisada para o estudo dos Fóruns Lixo e Cidadania, tendo como pano de fundo conforme mencionado a questão da, justiça social, da participação e dos direitos de cidadania.

## **JUSTIÇA SOCIAL E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA**

Como trabalhar a questão do bem-estar social no contexto contemporâneo onde as lutas pelo “reconhecimento das diferenças” tornaram-se a forma paradigmática de conflito político? Como articular demandas redistributivas com as necessidades específicas oriundas de diferenças de idade, etnia, gênero, sexualidade e deficiência? A proposta de Fraser (1996) aposta no desenvolvimento de uma teoria crítica do reconhecimento que possa ser combinada, de forma coerente, com a política social da igualdade. As problemáticas políticas do reconhecimento e da redistribuição são



comumente pensadas de forma dissociada, afirma Fraser<sup>6</sup>. No entanto, segundo a autora, a reintegração das duas problemáticas pode contribuir no equacionamento das demandas do nosso tempo.

Tomando como foco, inicialmente, as questões de gênero e raça, Fraser, conceitua para fins heurísticos, redistribuição e reconhecimento como dois paradigmas analíticos distintos - embora no mundo real, ela afirma, “toda luta contra injustiça, quando corretamente entendida, implica em demandas por redistribuição e reconhecimento” (FRASER, p.248). A autora centrará sua análise na tese geral de que atualmente a justiça requer ambos - redistribuição e reconhecimento-, pois estas são dimensões que perpassam todos os movimentos sociais e as reivindicações por justiça.(1996:6). Essa concepção de justiça que engloba esses dois aspectos foi denominada por Fraser de “concepção bivalente de justiça”<sup>7</sup> (p.30).

Para Fraser, a política de redistribuição engloba não somente orientações centradas na classe social (como aquelas que foram desenvolvidas nos âmbitos de distintos projetos de organização político social tais como: o socialismo, a social democracia, entre outros) e também formas feministas e de anti-racismo que buscaram, em reformas e em transformações sócio-econômicas, um remédio também para as injustiças raciais-étnicas e de gênero. Similarmente, ela argumenta, que a política de reconhecimento vai além das reivindicações dos movimentos por reavaliação de identidades estigmatizadas, tais como o feminismo cultural, o nacionalismo negro ou políticas de identidade gay, englobando, por exemplo, o feminismo desconstrucionista e a “queer politics” que rejeitam o “essencialismo de uma política tradicional de identidade” (FRASER, 1996:6).

---

<sup>6</sup> Importa mencionar que até muito recentemente a autora vinha trabalhando num paradigma bidimensional, tendo de 2007 para cá realizado a transição para o paradigma tridimensional incorporando a questão da representação (discutido mais adiante neste texto).

<sup>7</sup> No original: “bivalent conception of justice”.

Chamo a atenção para o monismo normativo e orientador central à discussão de Fraser que é a noção de “paridade participativa”<sup>8</sup>, ou seja a norma de que a justiça “...requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir uns com os outros como pares” (1996:30)<sup>9</sup>. Para isso duas condições, segundo a autora, seriam necessárias: a distribuição de recursos materiais deve ser feita de tal forma a assegurar independência e vocalização (esta sendo uma “pré-condição objetiva” da paridade participativa); e que os padrões culturais institucionalizados de interpretação e julgamento dos indivíduos sejam formalizados de tal forma a assegurar oportunidades iguais para o alcance de auto-estima (“pré-condição intersubjetiva”).

Fraser afirma ser necessário mergulhar na análise da interpenetração entre as lógicas da redistribuição e do reconhecimento para que o desenho das políticas sociais e de cidadania possa evitar conseqüências indesejáveis. Tomando como exemplo programas de transferência de renda direcionados especificamente aos pobres, programas típicos de políticas implantados pelo *Welfare State*, ela afirma que estes têm, com freqüência, gerado diferenciações antagonísticas de grupos, adicionando não raramente estigmatizações à privação material: “...deve-se procurar abordagens que forneçam ajuda material em formas que mantenham ou aprimorem a posição dos demandantes como parceiros e participantes integrais na interação social.” (FRASER, 1996:48-49)<sup>10</sup>. A chave, segundo esta vertente teórica, é estar atento à imbricação complexa entre economia e cultura, o que implica em afirmar “...que não há redistribuição sem reconhecimento” (1996:49)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> O coração normativo de sua concepção bivalente de justiça.

<sup>9</sup> Tradução nossa: requires social arrangements that permit all (adult) members of society to interact with one another as peers.

<sup>10</sup> Tradução nossa: No proposal for welfare reform, in particular, or for redistribution, in general, should be evaluated on distributive grounds alone. (...) Instead one should seek approaches that provide material help in forms that maintain or enhance the standing of claimants as full partners and participants in social interaction.

<sup>11</sup> Tradução nossa: no redistribution without recognition.

Fazendo o raciocínio inverso, ou seja, da influência do reconhecimento sobre a distribuição, Fraser nos chama a atenção, também, para o fato de que "...a falha em atender às conseqüências distributivas das políticas de reconhecimento pode resultar em efeitos indesejados. Pode-se acabar por alimentar uma má distribuição no curso de se tentar remediar o não reconhecimento " (FRASER, 1996:50)<sup>12</sup>. Assim, propostas de reconhecimento não deveriam ser avaliadas apenas sob essa perspectiva. É preciso pensar de forma complexa e integrada.

O Estado do bem-estar social, afirma a autora, é o ponto chave de imbricação da economia e da cultura, da redistribuição e do reconhecimento (1996:55) e foi crucial, também, sob o ponto de vista das relações de gênero. "Os Estados de Bem-estar Social existentes, nos Estados Unidos e em outros lugares, são injustos com as mulheres de todas as raças e classes"<sup>13</sup>, falhando no provimento das condições objetivas e intersubjetivas necessárias à participação e representação e, por essa razão, constituem-se num bom teste de caso ao projeto de integração entre redistribuição e reconhecimento no âmbito de um arcabouço que seja mais abrangente (FRASER, 1996:57).

Este arcabouço integrativo e complexo implicaria, no nível filosófico-normativo, numa concepção de justiça que englobe tanto as demandas justificadas pelo reconhecimento das diferenças, quanto de demandas de redistribuição relacionadas com a busca por igualdade social. Sob o ponto de vista da filosofia normativa, essa proposta de Fraser toma corpo na sua concepção bivalente de justiça, tendo como eixo normativo a noção de paridade participativa, paridade esta que é impossível na ausência "...da

---

<sup>12</sup> Tradução nossa: failure to attend to the distributive consequences of recognition policies can result in unintended effects. One can end up fuelling maldistribution in the course of trying to remedy misrecognition.

<sup>13</sup> Tradução nossa: Existing Welfare States, in the United States and elsewhere, are unjust to women of all races and classes.

"condição objetiva", composta pela distribuição justa e as "condições intersubjetivas" de reconhecimento recíproco. A justiça pode exigir o reconhecimento da especificidade do grupo, especialmente, onde a falha em reconhecer o último impede a plena participação na vida social" (1996:66)<sup>14</sup>.

No nível da teoria social, Fraser postula o que ela chama de "dualismo perspectivo da redistribuição e reconhecimento", um esforço para entender as complexas relações de interpenetração entre economia e cultura, interesses e identidades. Já no nível político-prático, ela faz outra distinção importante, aquela entre *remédios afirmativos para injustiça*, ou seja, aqueles orientados para a correção de resultados indesejáveis, sem, contudo, alterar o arcabouço que os teria criado e os *remédios transformativos*, aqueles que são desenhados para produzir a alteração de resultados indesejáveis, justamente, através da reestruturação do arcabouço que os produziu. A autora argumenta ainda na direção da necessidade de um pensamento integrativo, baseado numa abordagem transformativa em relação à redistribuição e numa abordagem desconstrucionista no que tange às dimensões do reconhecimento (FRASER, 1996:67).

Sair dessa falsa antítese entre reconhecimento e redistribuição seria de fundamental importância para que não percamos a oportunidade de "vislumbrar arranjos sociais que possam corrigir injustiças tanto econômicas e culturais" (1996:67)<sup>15</sup>. E aqui, um ponto destacado por Fraser (2001) que me parece relevante é a questão da necessidade de construção de coalizões de forças, como uma forma de fazer frente à "multiplicidade de antagonismos sociais e ao fissuramento de movimentos sociais..." (p.281).

---

<sup>14</sup> Tradução nossa: of the 'objective condition' of just distribution and the "intersubjective condition" of reciprocal recognition. Justice could require recognition of group distinctiveness, moreover, where the failure to acknowledge the latter impedes full participation in social life.

<sup>15</sup> Tradução nossa: to envision social arrangements that can redress both economic and cultural injustices

Mais adiante em sua obra, Fraser elaborará um terceiro aspecto a ser incorporado à sua discussão a respeito da normatividade social e que se relaciona especificamente à temática da “estrutura” (“framing”) – a questão da representação:

*Sob estas condições, nem a distribuição nem o reconhecimento podem ser adequadamente compreendidos sem referência explícita ao problema do enquadramento. Ambas estas dimensões de justiça devem ser re-situadas em relação a um terceiro aspecto da normatividade social, que foi negligenciado no meu trabalho anterior. Doravante, redistribuição e reconhecimento devem estar relacionados à **representação**, o que nos permite problematizar tanto a divisão do espaço político em organizações políticas interligadas e as regras de decisão operando dentro delas. Compreendido desta forma, a representação fornece o palco em que lutas pela distribuição e reconhecimento acontecem. O estabelecimento de critérios de filiação política diz-nos quem está incluído, e quem está excluído, do círculo de pessoas com direito a uma justa distribuição e reconhecimento recíproco. Ao especificar o alcance dessas outras dimensões, a representação nos permite colocar a questão do enquadramento. Ao tematizar a criação de fronteiras como um veículo de exclusão, ela aponta para ainda outra classe de obstáculos à justiça: nem econômica, nem cultural, mas política. Representação, portanto, constitui uma terceira, **dimensão política de justiça**, juntamente com a dimensão (econômica) de redistribuição e da dimensão (cultural) do reconhecimento (FRASER, 2007:313, negritos da autora)<sup>16</sup>.*

---

<sup>16</sup> Tradução nossa: Under these conditions, neither distribution nor recognition can be properly understood without explicit reference to the problem of the frame. Both those

É importante resgatar também aqui, mesmo que brevemente, a discussão empreendida por Fraser (1990) onde a mesma propõe o conceito “contrapúblicos alternativos/subalternos” (*subaltern counterpublics*) como contraponto à visão de uma única esfera pública proposta por Habermas. Tomando como ponto de partida o reconhecimento de que a idéia de Habermas sobre a esfera pública é indispensável à teoria crítica e à prática política democrática, Fraser discute os limites da concepção habermasiana à atual democracia e propõe uma concepção alternativa pós-burguesa da esfera pública. Fraser critica a exclusão dos grupos marginalizados da esfera pública universal, mas registra o fato de que, no entanto, estes foram capazes de formar suas próprias esferas públicas alternativas. Ela propõe chamar estes públicos de “...*contrapúblicos alternativos, a fim de sinalizar que eles são arenas discursivas paralelas onde membros dos grupos sociais subordinados inventam e circulam contradiscursos, o que, por sua vez, lhes permitam formular interpretações opostas de suas identidades, interesses e necessidades* (p.67)<sup>17</sup>.

Um pouco mais adiante neste texto discuto algumas das críticas feitas por Fraser (1990) a Habermas. Neste momento, o que se intenta é registrar a relevância desta discussão sobre o tema dos *contrapúblicos* ao estudo de arranjos participativos já que algumas características destes públicos

---

dimensions of justice must be resituated in relation to a third aspect of social normativity, which was neglected in my previous work. Henceforth, redistribution and recognition must be related to representation, which allows us to problematize both the division of political space into bounded polities and the decision rules operating within them. Understood in this way, representation furnishes the stage on which struggles over distribution and recognition are played out. Establishing criteria of political membership, it tells us who is included, and who excluded, from the circle of those entitled to a just distribution and reciprocal recognition. Specifying the reach of those other dimensions, representation enables us to pose the question of the frame. Thematizing boundary- making as a vehicle of exclusion, it points to yet another class of obstacles to justice: neither economic nor cultural, but political. Representation, accordingly, constitutes a third, political dimension of justice, alongside the (economic) dimension of redistribution and the (cultural) dimension of recognition

<sup>17</sup> Tradução nossa: *subaltern counterpublics* in order to signal that they are parallel discursive arenas where members of subordinated social groups invent and circulate counterdiscourses, which in turn permit them to formulate oppositional interpretations of their identities, interests, and needs.

alternativos destacados pela autora (p.67-68) podem lançar luz à reflexão sobre experiências participativas aqui analisadas:

- Embora estes públicos alternativos não sejam sempre necessariamente virtuosos, a natureza pública dessas arenas lhes confere, por definição, o status de não serem enclaves (em que pese, observa Fraser, isso não queira dizer que, involuntariamente, os mesmos não se transformem em enclaves);
- Em sociedades estratificadas, “contrapúblicos alternativos têm um caráter dual. Por um lado, eles funcionam como espaços de retirada e de reagrupamento; por outro lado, eles também funcionam como bases e campos de treinamento para atividades de agitação voltadas para públicos mais amplos. É justamente na dialética entre estas duas funções que reside o seu potencial emancipatório”<sup>18</sup>.

O ideal de paridade participativa, argumenta Fraser, seria melhor alcançado por uma multiplicidade de públicos do que por uma esfera pública única (p.68) e este seria um dos elementos centrais na discussão empreendida pela autora.

Ainda em Fraser é importante resgatar a distinção feita entre *weak* e *strong publics*<sup>19</sup>. Segundo a autora, a concepção burguesa de esfera pública pressupõe como desejável “...uma nítida separação de sociedade civil (associativa) e o Estado”<sup>20</sup> (1990:75), algo que ela denomina de “públicos fracos” (*weak publics*), ou seja, públicos cuja prática deliberativa consiste

---

<sup>18</sup> Tradução nossa: subaltern counterpublics have a dual character. On the one hand, they function as spaces of withdrawal and regroupment; on the other hand, they also function as bases and training grounds for agitational activities directed toward wider publics. It is precisely in the dialectic between these two functions that their emancipatory potential resides.

<sup>19</sup> Esta caracterização de Fraser entre públicos “fortes” e públicos “fracos” não permite enquadrar a discussão que empreendo sobre os Fóruns Lixo e Cidadania enquanto “instituições híbridas” e me levou a buscar noutro *corpora* da literatura o referencial teórico complementar à minha discussão especialmente em Fung e Wright, mas também em outros autores como apresentados em seção adiante neste capítulo.

<sup>20</sup> Tradução livre: a sharp separation of (associational) civil society and the state).

exclusivamente na formação da opinião, não incluindo tomada de decisões. No entanto, ela argumenta que a emergência da soberania do parlamento tornou as coisas um pouco mais complexas. Os parlamentos soberanos são, diz a autora, “...o que chamarei de públicos fortes, são aqueles cujo discurso abrange tanto a formação de opinião quando a tomada de decisão” (p.75)<sup>21</sup>. Mais adiante Fraser conclui dizendo que,

*“...qualquer concepção da esfera pública que exija uma nítida separação entre sociedade civil (associativa) e o Estado será incapaz de imaginar as formas de auto-gestão, coordenação inter-pública, responsabilidade política que são essenciais para uma sociedade democrática e igualitária. (...) O que é necessário, na verdade, é uma concepção pós-burguesa que possa nos permitir vislumbrar um papel maior para (ao menos algumas) esferas públicas do que a mera formação de opinião autônoma sem caráter de tomada de decisão autoritativa. Uma concepção pós-burguesa que nos permita pensar sobre os públicos fortes e fracos, bem como sobre várias formas híbridas. Além disso, nos permitiria teorizar sobre a gama de relações possíveis entre esses públicos, ampliando, assim, a nossa capacidade de vislumbrar possibilidades democráticas para além dos limites da democracia realmente existente (p.76-77.)”<sup>22</sup>.*

---

<sup>21</sup> Tradução nossa: what I shall call strong publics, publics whose discourse encompasses both opinion-formation and decision-making.

<sup>22</sup> Tradução nossa: any conception of the public sphere that requires a sharp separation between (associational) civil society and the state will be unable to imagine the forms of self-management, inter-public coordination, and political accountability that are essential to a democratic and egalitarian society. (...) What is needed, rather, is a post-bourgeois conception that can permit us to envision a greater role for (at least some) public spheres than mere autonomous opinion formation removed from authoritative decision-making. A post-bourgeois conception that enable us to think about strong and weak publics, as well as about various hybrid forms. In addition, it would allow us to theorize the range of possible relations among such publics, thereby expanding our capacity to envision democratic possibilities beyond the limits of actually existing democracy



Em que pese que os autores não dialoguem diretamente, observa-se que há uma convergência teórica entre as considerações até aqui já apresentadas de Fraser e as discussões propostas por Fung (2004) e Fung e Wright (2001). Contudo, antes de explorar as confluências entre estes dois conjuntos teóricos convém revisar, ainda que brevemente, o recente estabelecimento e os diferenciados usos da noção de “governança”.

O termo “governança” surgiu no âmbito de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento sobre as condições que fazem um governo eficaz (GONÇALVES, 2005). O termo vem sofrendo uma reformulação ao longo dos anos: de uma associação direta com autoridade estatal a uma acepção mais ampla designando processos interativos entre governos e sociedade, e frequentemente utilizado por agências internacionais como sinônimo de “bom governo”<sup>23</sup>.

Frey (2007) observa que a ampliação do uso deste termo se dá num contexto de retração do Estado. O autor registra duas linhas de debate principais em torno do termo: uma linha que foca na eficiência e efetividade governamental e outra linha cuja ênfase recai sobre o potencial democrático e emancipatório da noção de governança.

Azevedo (1999) argumenta que, para além das questões político institucionais de tomada de decisões, o termo “...envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito

---

<sup>23</sup> Incorporado no discurso de várias agências internacionais, o termo aparece associado à noção de “bom governo” no âmbito de vários programas: (1) como *local participatory governance*, designando a implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável humano através de processos participativos locais descentralizados para o enfrentamento da pobreza, promoção da equidade de gênero, geração de emprego e a degradação ambiental (LIFE/PNUD, 1997:5); (2) como *urban governance*, no contexto do programa Habitat, que advoga por uma mudança no paradigma de governança urbana no sentido de incorporar processos de coordenação e colaboração entre autoridades nacionais, sub-nacionais e locais que possam, assim, contribuir na mitigação dos impactos da desigualdade urbana (UN HABITAT, 2008).

às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (p.66).

Melo (1995), por sua vez, faz uma distinção do termo “governança” em relação ao termo “governabilidade”: “...enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o *modo de uso dessa autoridade*” (p.30).

Discutindo experiências de governança urbana em Salvador e Belo Horizonte, Boschi (1999) usa o termo como “formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas” (p.2). Alguns pontos levantados pelo autor merecem ser destacados:

- A ausência de uma teoria consistente da mudança institucional *ex ante* que explicita de maneira precisa os resultados almejados de determinados desenhos institucionais, colocando a necessidade de se relativizar a avaliação do sucesso de diferentes experiências de governança (p.2);
- Se relações clientelistas são mais prevalentes do que se supõe (sendo frequentemente encontradas mesmo em contextos modernos regidos por instituições democráticas), uma questão relevante é “...saber como operam mecanismos capazes de neutralizar a tendência à instauração desse tipo de relações” (p.3);
- Não há uma associação automática entre *accountability* e “...práticas de governança que simplesmente ensejam o contato entre o público e o privado ou estimulam processos de democracia direta”. Torna-se necessário que esta relação público/privado seja filtrada por estruturas que favoreçam a horizontalização das relações. “Tal horizontalização

seria viabilizada por formatos de representação política cuja eficácia dependeria da densidade e da qualidade da representação”<sup>24</sup> (p.3);

- Uma perspectiva de cunho mais sociológico é importante para se “...entender como, nas relações Estado/sociedade, a tendência seria estabelecer um equilíbrio entre esforços para autonomia, por parte dos decisores, e para aproximação e penetração, por parte de clientelas”. Este equilíbrio, pontua o autor, seria expresso diferentemente na literatura: como “bases de apoio”; “coalizões” ou como “autonomia circunscrita ou ‘balizada’ (embedded autonomy)” (p.3)<sup>25</sup>.

Boschi afirma que “...práticas de governança têm tanto maior chance de vingar quanto mais forte for o Estado e a própria sociedade civil”(p. 21). Assim, desta breve revisão, conclui-se que o traço comum no uso corrente do termo é a existência de processos interativos entre governos e sociedade civil e é exatamente nesta linha de argumentações que incorporo e vou utilizar a discussão de Fung e Wright (2001) e Fung (2004). Estes autores, em especial, fazem a apropriação da noção de “governança”, dando especial destaque aos processos de democratização do Estado e de governos. Vejamos.

---

<sup>24</sup> Para o autor, *densidade* refere-se ao grau de organização dos interesses representados, e *qualidade* remete-se à legitimidade e a abrangência da representação.

<sup>25</sup>Para uma discussão sobre “embedded autonomy” ver Evans (1992) onde o autor postula que a capacidade transformativa do Estado requer uma combinação de coerência interna e conexão externa o que pode ser chamada de “autonomia inserida” A abordagem de Evans de autonomia inserida oferece um arcabouço analítico que pode ser útil para pensar as relações entre Estado e sociedade civil que não sejam necessariamente um jogo de soma-zero. De acordo com seu argumento a ação governamental pode desempenhar um papel no provimento de recursos institucionais, como também encorajar a mobilização fornecendo “inputs” que podem funcionar, muitas vezes, como incentivos à participação. Ver também: “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy” (1996) e “Introduction: development strategies across the public-private divide” (1994), onde o autor avança mais na análise da sinergia Estado-sociedade como catalisadora do desenvolvimento, postulando que normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns podem ser promovidas por agências públicas e usadas para atingir o desenvolvimento.

Fung e Wright (2001), argumentam que um dos desafios fundamentais para a esquerda contemporânea seria o de desenvolver *estratégias democráticas transformativas* que possam avançar “...nossos valores tradicionais - a justiça social igualitária, a liberdade individual, juntamente com o controle popular sobre as decisões coletivas, comunidade e solidariedade, e o florescimento dos indivíduos em formas que lhes permitam realizar o seu potencial” (FUNG, 2001:.6)<sup>26</sup>.

Fung (2004) discute as contribuições de esferas públicas aperfeiçoadas que ele denomina de *minipúblico*<sup>27</sup> para a qualidade da governança democrática o que se daria de várias maneiras, a saber: (i) quanto ao caráter da participação em termos de quantidade, viés e qualidade; (ii) quanto à informação aos representantes, aos cidadãos e ao fomento das habilidades de cidadania; (iii) quanto à conexão entre deliberação pública e ação estatal no sentido da *accountability* oficial, da justiça das políticas e de sua eficácia e (iv) uma função final, eminentemente política: a mobilização popular. Fung distingue quatro concepções de *minipúblicos*, a saber: a de *fórum educativo*, *conselho consultivo participativo*, a de *cooperação para resolução participativa de problemas*, e a de *governança democrática participativa (EPG)*<sup>28</sup>. Será dado especial destaque a esta última neste capítulo.

Fung argumenta que a deliberação pública cria oportunidades para aqueles que serão submetidos a uma política para criticá-la, considerar suas justificações e talvez modificá-la, criando condições para que os cidadãos fora e dentro do minipúblico fiquem mais propensos a assentir e cooperar.

---

<sup>26</sup> Tradução nossa: our traditional values – egalitarian social justice, individual liberty combined with popular control over collective decisions, community and solidarity, and the flourishing of individuals in ways which enable them to realize their potentials.

<sup>27</sup> Experimentos participativos que aspiram o aprofundamento das formas como as pessoas comuns podem participar efetivamente e influenciar a elaboração de políticas que impactam diretamente suas vidas.

<sup>28</sup> Empowered Participatory Governance. Em outro momento (Fung & Wright, 2001) estes mecanismos participativos são chamados de “Empowered Deliberative Democracy – EDD.

Além disso, os minipúblicos "podem ajudar a aprimorar os detalhes da implementação – suas estratégias e métodos – ao longo do tempo, incorporando a deliberação popular à governança em curso ou à esforços de resolução de problemas das assembleias públicas" (2004:188-189).

Destacando o impacto positivo de um tipo de *minipúblico* específico - *governança democrática participativa*<sup>29</sup> os autores empreendem um esforço analítico que busca conectar a discussão abstrata, proposta no âmbito das discussões referentes à democracia deliberativa, em relação às experiências concretas de "governança democrática participativa (EPG), ou seja, experiências que aspiram ao aprofundamento das formas como o cidadão comum pode, efetivamente, participar e influenciar as políticas que impactam diretamente as suas vidas" (FUNG,2004:7).

Os princípios gerais dos EPG são assim sistematizados por Fung & Wright (2001:17-23):

- Foco em problemas específicos, tangíveis;
- Desenvolvimento de soluções para esses problemas através de deliberações;
- As deliberações envolvem tanto pessoas comuns afetadas por esses problemas quanto agentes públicos;
- A autoridade da decisão pública é voltada para o fortalecimento das unidades locais;
- Unidades locais fortalecidas são, em contrapartida, conectadas umas às outras de forma a coordenar a distribuição de recursos entre elas e gerar aprendizagem inter-unidades;
- *Há transformação das instituições do Estado* no processo de deliberação, ou seja, as mudanças não são baseadas na forma voluntarística da sociedade civil ou no mercado.

---

<sup>29</sup> Tais como o OP de Porto Alegre ou os conselhos de governança de Chicago, entre outros.

Instituições desenhadas de acordo com estas características desenvolveriam, em especial, três valores democráticos que podem guiar investigações empíricas (FUNG e WRIGHT, 2001:25-27):

- (i) *Resolução efetiva de problemas* - pressupõe-se que estes arranjos sejam capazes de produzir resultados que satisfaçam objetivos públicos pois: congregam indivíduos que possuem um conhecimento íntimo sobre situações relevantes e de como melhorá-las; todos os participantes são envolvidos no exame de soluções alternativas (ao contrário dos métodos decisórios por agregação, como o voto); redefinem a distância e o tempo entre decisões, ações, efeitos, observação e reconsideração na ação pública<sup>30</sup>; e permitem a proliferação de pontos de controle (operando com autonomia mas não isoladas), o uso de múltiplas estratégias e técnicas aplicadas simultaneamente;
- (ii) *Equidade* - três características podem aumentar a capacidade destes experimentos de gerar resultados mais justos e eqüitativos: a provisão de ação pública efetiva a segmentos em desvantagem social é um importante componente de justiça social; a inclusão de indivíduos em desvantagem social freqüentemente excluídos das decisões públicas; as decisões baseadas na reflexão e na razão e não em termos de recursos, poder ou status;
- (iii) *Participação ampla e efetiva* - estes experimentos convidam e buscam alcançar altos níveis de engajamento de duas maneiras: eles estabelecem canais de vocalização adicionais sobre assuntos de potencial interesse dos participantes e oferecem um estímulo distinto à participação, qual seja, a possibilidade real de influenciar estratégias estatais.

---

<sup>30</sup>Feedback loop.

Assim, segundo os autores, haveriam três grupos de questões críticas norteadoras de uma agenda de investigação sobre este tipo de participação (FUNG e WRIGHT, 2001:30-38):

- (i) *O relacionamento dos casos ao modelo*, o que implicaria, por sua vez, no exame de seis dimensões críticas: “quão genuinamente *deliberativas* são os processos de tomada de decisão? Em que medida as decisões tomadas por este processos são traduzidas em ações concretas? Em que medida os órgãos deliberativos são capazes de controlar eficazmente a aplicação de suas decisões? Até que ponto estas reformas incorporam medidas recombinações que coordenam as ações das unidades locais e difundem inovações entre elas? Em que medida os processos deliberativos constituem verdadeiras "escolas de democracia"? São os resultados de todo o processo mais desejáveis do que os dos regimes institucionais anteriores?”<sup>31</sup>
  
- (ii) *Críticas ao modelo*, o material empírico poderia iluminar seis críticas fundamentais: “(1) o caráter democrático dos processos e os resultados podem ser vulneráveis a sérios problemas de poder e dominação dentro de arenas deliberativas por facções poderosas ou elites (2); *atores externos e contextos institucionais* podem impor severas limitações sobre o alcance da decisão e ação deliberativas. Em particular, a participantes mais empoderados podem estabelecer estratégias de “*forum shopping*” em que eles se valem de instituições deliberativas somente quando lhes convier; (3), estas instituições políticas com fins especiais podem vir a ser alvo de comportamentos

---

<sup>31</sup> ...how genuinely deliberative are the actual decision-making processes? How effectively are the decisions made through this process translated into real action? To what extent are the deliberative bodies able to effectively monitor the implementation of their decisions? To what extent do these reforms incorporate recombinação measures that coordinate actions of local units and diffuse innovations among them? To what extent do the deliberative processes constitute real “schools for democracy”? Are the actual outcomes of the entire process more desirable than those of prior institutional arrangements?

oportunistas ("rent-seeking") e captura especialmente por partes bem informadas ou interessadas ; (4) os elementos devolutivos das EPG podem fragmentar o governo e a tomada de decisão política; (5) a deliberação fortalecida pode exigir níveis altos e irrealistas de participação popular, especialmente em cenários contemporâneos de desengajamento cívico e político; (6) por último, estas experiências podem obter sucessos iniciais, mas podem ser difíceis de se sustentar à longo prazo"<sup>32</sup>;

- (iii) *Estes mecanismos participativos são generalizáveis?* - esta questão refere-se ao escopo destes experimentos: "são os princípios democráticos e características de projeto de EPG de aplicabilidade geral? Ou são limitados a apenas alguns ajustes, como os já mencionados?"<sup>33</sup>

Estes dois conjuntos teóricos, o primeiro ao nos fornecer a moldura geral que permite inserir a temática do Lixo e Cidadania no campo das lutas por justiça social, e o segundo por nos permitir o aprofundamento necessário na configuração de espaços públicos alternativos de governança compartilhada entre a sociedade civil e o Estado (Fraser, Fung & Wright) podem contribuir na compreensão de quão efetivos estes arranjos são sob o ponto de vista da resolução efetiva de problemas e qual o ideal de justiça social que informa estas novas institucionalidades que se colocam como alternativas na elaboração de políticas públicas. E é a partir e através deste

---

<sup>32</sup> (1) "...the democratic character of processes and outcomes may be vulnerable to serious problems of power and domination inside deliberative arenas by powerful factions or elites; (2) external actors and institutional contexts may impose severe limitations on the scope of deliberative decision and action. In particular, powerful participation may engage in 'forum shopping' strategies in which they use deliberative institutions only when it suits them; (3) these special-purpose political institutions may fall prey to rent seeking and capture by especially well-informed or interested parties; (4) the devolutionary elements of EPG may balkanize the polity and political decision making; (5) empowered deliberation may demand unrealistically high levels of popular participation, especially in contemporary climates of civic and political disengagement; (6) finally, these experiments may enjoy initial successes but may be difficult to sustain over the long term"

<sup>33</sup> "are the democratic principles and design features of EPG of quite general applicability? Or, is it limited to just a few settings such as those already mentioned?"



enquadramento mais geral que vamos compreender melhor o arranjo dos fóruns Lixo e Cidadania aqui especificamente analisados.

## **NOVOS ARRANJOS PARTICIPATIVOS**

Novos arranjos de participação como os orçamentos participativos, os conselhos, fóruns, e estruturas colegiadas que atuam em parcerias entre a sociedade civil organizada e o poder público tem sido objeto de vários estudos em função do fato de que, estas novas formas têm possibilitado, argumentam inúmeros autores, o desenvolvimento de outras formas de governança e gerado um protagonismo civil diferenciado (DAGNINO, 2002; FUNG, 2004; COELHO, 2004; JACOBI, 2004).

Os termos usados para designar estas novas formas de participação são variados: encontros, minipúblicos, Públicos Participativos (DAGNINO, 2002; FUNG, 2004; WAMPLER & AVRITZER, 2004), entre outros. Em Dagnino (2002) estas formas de participação são chamados de encontros, designando de forma ampla e flexível os “vários tipos de relação que se estabelecem entre sociedade civil e Estado” podendo ser, desde encontros específicos entre sociedade civil e o governo, constituídos como “esforços de controle social do Estado visando a maior transparência e publicização das políticas públicas”, ou espaços constituídos no interior da sociedade civil com o objetivo central de promover o “debate entre interesses diferenciados que possa conduzir à construção de consensos e à formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado” (DAGNINO, 2002:11). Em qualquer das significações, a referência ao Estado está posta, afirma a autora. Em Fung (2004), estes experimentos participativos são chamados de minipúblicos, como discutido anteriormente. Wampler & Avritzer propõem o conceito de Públicos Participativos<sup>34</sup> para designar “uma

---

<sup>34</sup> O termo é utilizado, segundo os autores, “...no intuito de encurtar o distanciamento desnecessário que existe nos debates sobre a democratização entre a perspectiva institucional e as teorias da sociedade da sociedade civil” (p.212).

nova esfera de deliberação e negociação" que "compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção da transparência e responsabilização (accountability) e da implementação de suas preferências políticas" (p.212). Não se pretende debruçar-se sobre as diferenças imbuídas em cada uso, mas apenas registrar algumas das principais denominações atribuídas a estes arranjos de participação na literatura recente.

Um termo particularmente relevante ao arranjo participativo objeto da análise nesta tese é o de "instituições híbridas", que envolvem atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil na

*"...elaboração de políticas públicas, de tomada de decisão discutidas e compartilhadas sob a forma de orçamentos participativos, de fóruns e arenas público-privadas e projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas" (AVRITZER e PEREIRA, 2005:17).*

Movendo-nos para o exame de como a literatura trata a questão de como fóruns participativos afetam a formulação e implementação de políticas públicas recorre-se à classificação elaborada por Côrtes (2005) cuja ênfase recai sobre a forma como os estudos por ela revisados lidam com a relação entre "participação, nesses fóruns, e governança". Ela entende governança "...no sentido da articulação entre os gestores e burocracias governamentais e os interesses de trabalhadores, usuários e beneficiários de políticas públicas afetando a *responsiveness* e *accountability* dos governos" (p.13-14). Tal classificação é sumariada à medida que oferece uma visão panorâmica de questões relevantes sobre este campo de pesquisa.

A autora divide tais estudos em dois grandes blocos. O primeiro bloco seria constituído por autores que têm um posicionamento cético quanto às possibilidades dos fóruns participativos contribuírem para a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas públicas mais eficientes<sup>35</sup>. Segundo ela, as "...raízes do ceticismo podem ser encontradas em dois tipos de argumentos: desconfiança em relação à legitimidade de participantes e constatação de que os processos políticos nos fóruns seriam pouco democráticos". Quanto ao primeiro argumento – legitimidade dos participantes – esta é questionada "...porque, na visão desses autores, somente teriam acesso à participação os grupos sociais que dispõem de maiores recursos económicos e de poder, os excluídos continuariam à margem desses processos participativos". Quanto ao segundo, estes autores pontuariam que as possibilidades de processos deliberativos equânimes se realizarem são afetadas pelas relações de poder existentes na sociedade civil. O desenho institucional dos fóruns não garantiria acesso universal à participação (ficando restrito à participação direta de alguns cidadãos ou através de representantes) além de permitir que o processo político dos mesmos seja dominado por gestores ou grupos políticos com mais recursos de poder (CÔRTEZ, 2005:14).

O segundo grande bloco refere-se ao conjunto de trabalhos de autores que pontuam que tais mecanismos de participação provocaram a redemocratização da gestão pública já que interesses tradicionalmente excluídos passaram a ser considerados no processo de tomada de decisões de gestores de políticas públicas e burocracias governamentais (p.14)<sup>36</sup>. Este grande bloco contempla duas vertentes: (1) a primeira compreende que "os fóruns participativos integrariam a arena pública propiciando a expressão de

---

<sup>35</sup>Neste grupo ela inclui: Fiorina, 1999; Pinto, 2004; Skocpol, 1999.

<sup>36</sup> Neste grupo a autora inclui na primeira vertente: Azevedo e Abranches, 2002; Costa, 1997; Costa, 1999; Evans, 2003; Fung e Wright, 2001; Jacobi, 2002; Santos e Avritzer, 2002; Schneider e Goldfrank, 2002 e na segunda vertente: Boschi, 1999; Santos, 2001.

interesses gerais apresentados pelos movimentos sociais e pelas associações da sociedade civil"; (2) contrastando com esta primeira vertente de trabalhos otimistas a segunda vertente "considera que os fóruns participativos seriam neocorporativos de representação de interesses, que incorporariam demandas de clientelas e trabalhadores, através de grupos de interesses que apresentam demandas particulares, específicas, e não gerais como defendem os primeiros" (p.15).

A autora destaca algumas das contribuições mais relevantes da primeira perspectiva – a "cética":

*"a colaboração desses estudos para a análise dos fóruns participativos é principalmente no sentido de alertar que eles não produzem, necessariamente, formas mais democráticas de relação entre governos e sociedade civil. Em comparação às formas consolidadas de representação de interesses em democracias representativas, os fóruns seriam até menos democráticos, pois não ofereceriam oportunidades universais de representação dos cidadãos. Os participantes preferenciais reais seriam grupos sociais com maior capacidade organizativa, detentores de interesses particulares, que possuem recursos de poder diferenciados derivados de status social superior, de seu tipo de inserção no mercado de trabalho ou profissional. Além disso, as agendas e as dinâmicas de funcionamento dos fóruns são controladas principalmente por representantes governamentais, por profissionais ou por grupos social, política e economicamente fortes (2005:18)".*

A análise sobre a segunda perspectiva: a "otimista" ressalta que as duas vertentes abrigadas sob esta perspectiva trazem contribuições relevantes para a construção de generalizações teoricamente fundamentadas sobre esses fóruns:

*“A análise desses fóruns através do modelo da primeira vertente de autores otimistas focaliza os movimentos sociais e considera os fóruns participativos como uma das estruturas institucionais, importante é verdade, na qual os movimentos sociais e outras associações podem agir. No entanto, o modelo teórico utilizado apresenta inadequações em relação aos objetos empíricos, as quais dificultam sua utilização. A segunda vertente, embora pouco desenvolvida, pode vir a oferecer recursos teórico-conceituais para a construção de teorias de médio alcance sobre o papel do Estado na constituição desses fóruns, sobre sua influência sobre eles, sobre o papel dos fóruns nos contextos institucionais e políticos em que se localizam e sobre a natureza das relações que se estabelecem entre os diversos atores que deles participam (2005:27)”.*

Concluindo, esta autora identifica assim elementos nos dois grandes blocos da literatura analisada que oferecem instrumentos teórico-conceituais úteis à análise destes mecanismos participativos, tanto no sentido de superar a noção de uma certa positividade inerente aos mesmos, quanto para orientar futuras investigações.

Alguns estudos empíricos sobre arranjos participativos em curso vêm cada vez mais chamando atenção para o risco da recriação de novas exclusões no seio dos espaços públicos. Coelho (2004), em seu estudo sobre os conselhos de saúde no município de São Paulo, chama a atenção para o fato de que os excluídos desorganizados e mesmo os organizados que não estabeleceram certos vínculos políticos (associações que têm um passado de participação política e lideranças políticas e gestores públicos ligados ao Partido dos Trabalhadores) seguem na maioria dos casos ausentes de uma rede que “...articula uma grande variedade de centros de decisão e comunidades políticas, congregando acadêmicos, profissionais e grupos de

interesse". Os aspectos positivos da participação dos "excluídos organizados", argumenta a autora, não deve obscurecer o fato de que "...segue ausente desses espaços um número significativo de associações que atuam nas regiões estudadas ..." (p.264-265).

Nesta mesma linha, observa Silva (2002) que, "se por um lado, os espaços públicos de negociação constituídos entre as agências estatais e setores da sociedade permitem a possibilidade de democratizar os processos de formulação de políticas, por outro, eles não estão isentos de se constituírem em espaços com pouca capacidade de dar conseqüência às negociações construídas no seu interior" (p.174).

Ainda na linha dos trabalhos empíricos sobre mecanismos participativos, uma questão que também tem sido problematizada é a temática da participação dos movimentos sociais, chamando-se a atenção para a questão da mobilização de redes pessoais no encaminhamento de demandas por lideranças sociais em detrimento dos espaços formais de participação. Neste sentido, o estudo de Teixeira e Tatagiba (2005) sobre experiências participativas na gestão Marta Suplicy aponta que, na pesquisa em questão:

*"...em vários momentos, essas duas e distintas formas de participação não aparecem devidamente diferenciadas pelos entrevistados. É como se fosse indiferente existir um canal formal, público, aberto a todos ou conversar direta (e privadamente) com o subprefeito ou alguma coordenadoria da subprefeitura. É possível até dizer, com base nas entrevistas, que os espaços informais são mais valorizados pelos movimentos" (p.52).*

As autoras questionam o que significa esse papel atribuído:

*"...às relações pessoais como forma de obtenção de bens públicos, por parte de atores que se construíram como sujeitos políticos tendo*

*como bandeira a afirmação dos direitos de cidadania? Da mesma forma, quais os riscos dessa estratégia que defende a abertura de canais institucionalizados de participação, ao mesmo tempo em que mobiliza os canais tradicionais de intermediação de interesses? Nos discursos dos movimentos os limites entre participação e clientelismo parecem perder a nitidez, da mesma forma em que aparecem também apagadas as linhas que unem participação/democracia, por um lado, e relações privilegiadas com o poder público/corrupção, por outro" (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005:52).*

Tais questões, identificadas, no campo empírico encontram ressonância na discussão teórica. Recuperando Fraser (1990), esta autora ao revisar algumas das críticas a Habermas pontuou a idealização feita por este da esfera pública burguesa que, segundo argumentam alguns críticos, foi constituída tendo como base um número significativo de exclusões como, por exemplo, a questão de gênero. A história registra, argumenta Fraser, que membros de grupos sociais subordinados – mulheres, trabalhadores, pessoas de cor, gays e lésbicas – formaram “contra públicos alternativos (subaltern counterpublics) como espaços discursivos onde “membros de grupos sociais subordinados inventam e circulam contra-discursos, o que, por sua vez, lhes permitem formular interpretações de oposição de suas identidades, interesses e necessidades” (p.67)<sup>37</sup>. No entanto, Fraser observa que a contribuição que estes espaços trazem em termos de produção de um discurso contestatório não implica que eles sejam necessariamente virtuosos. Alguns deles são... “explicitamente anti-democráticos e anti-igualitários; e mesmo aqueles com intenções democráticas e igualitárias não estão

---

<sup>37</sup> Tradução livre: members of subordinated social groups invent and circulate counterdiscourses, which in turn permit them to formulate oppositional interpretations of their identities, interests, and needs...

sempre acima de praticar seus próprios modos de exclusão informal e marginalização" (p.68)<sup>38</sup>.

Outro tema importante que emerge na literatura refere-se à questão da participação das organizações civis em arranjos participativos provocando, assim, um conseqüente deslocamento de foco analítico da participação cidadã ou de indivíduos comuns para o terreno da representação como observa Houtzager et al (2005).

Para Houtzager et al, o debate atual sobre participação cidadã está fortemente concentrado na dinâmica deliberativa no interior dos espaços de participação ou, então, nos aspectos gerais que tornam a sociedade civil uma força democratizadora e racionalizadora. Haveria uma ênfase aqui na idéia de autonomia como "*...alicerce indispensável do potencial de transformação da sociedade civil*" (HOUTZAGER et al, 2005:06). A essa abordagem ele denominou de "perspectiva da sociedade civil". Outras características dessa perspectiva seriam a preponderância de: uma leitura dual, normativa das relações entre Estado (autoritário) e sociedade civil (democrática); poucas distinções analíticas seriam feitas entre atores da sociedade civil e pouca atenção é dada aos fatores que configuram as diferentes capacidades dos atores para a ação e para o como essas capacidades são moldadas por relações com as instituições políticas (p.2-3).

No contraponto estaria o que ele denominou de "perspectiva da polis", que ressalta como a capacidade de participar estaria condicionada pela história de constituição dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado e da sociedade civil) e pelo âmbito das instituições políticas nas quais essas relações são negociadas.

---

<sup>38</sup> Tradução livre: explicitly anti-democratic and anti-egalitarian; and even those with democratic and egalitarian intentions are not always above practicing their own modes of informal exclusion and marginalization.



Nessa “perspectiva da polis”, a participação é vista como o “...resultado produzido por processos históricos nos quais atores coletivos (sociedade civil, atores políticos e outros) negociam relações em um terreno institucional pré-existente que constrange e facilita modalidades particulares de ação” (p.43). O pressuposto de tal perspectiva analítica é o da interdependência da dinâmica entre sociedade civil e Estado.

Em consonância com a discussão acima Lavalley et al (2006) chamam a atenção para as dinâmicas de reconfiguração da representação política onde organizações da sociedade civil cada vez mais passam a ocupar o papel de representação de determinados segmentos e interesses da população no desenho, implementação e na supervisão de políticas públicas<sup>39</sup>. Os autores chamam a atenção para vários aspectos relevantes, entre eles destacam-se:

- “As dinâmicas de representação política no terreno das organizações civis ocorrem não de forma paralela ou alternativa aos canais tradicionais da política, mas em estreita conexão com eles” (p.44);
- “Não há qualquer garantia a priori de as eventuais dinâmicas de representação política no universo das organizações civis serem representativas em si pelo simples fato de ocorrerem no plano societário. Caso elas se desempenhem efetivamente como novas instâncias de mediação entre a população e a gestão pública no desenho e na implementação de políticas, as organizações civis apenas poderiam contribuir para a reforma da democracia se elas próprias forem representativas ou mostrarem alguma capacidade para preservar certa tensão na relação entre representantes e representados. Clientelismos e patrimonialismos de diversas espécies, por exemplo, também costumam ter lugar nesse plano” (p.55);

---

<sup>39</sup> Os autores fazem toda uma discussão sobre representação presuntiva e representação por intermediação entre outros aspectos relevantes que não serão aqui abordados (ver pgs 44 e 47).

- Chamando a atenção para o fato de que a relação entre representação política e organizações civis tem sido negligenciada nas discussões os autores afirmam que "...a despeito do foco centrado em atores societários, a ênfase na noção de participação e o pressuposto de uma conexão natural ou de uma continuidade entre sociedade e sociedade civil encobrem a ocorrência de fenômenos de representação onde a literatura identifica processos de aprimoramento da democracia pela incorporação de mecanismos de democracia direta". Ainda embora as evidências examinadas pelos autores para o caso de São Paulo permitam afirmar que as organizações civis desempenhem um papel ativo na reconfiguração da representação "...tanto nos circuitos tradicionais da política como nos âmbitos inaugurados pelas inovações institucionais participativas" este papel não seria necessariamente positivo" (p.59).

A partir de resultados preliminares de um estudo comparativo sobre organizações populares locais e participação política entre algumas cidades da América Latina e da Índia, Houtzager et al (2002) identificaram alguns desafios de natureza conceitual ao estudo em questão que me parece relevante destacar, quais sejam: (1) "identificar/definir com precisão as noções em disputa sobre representação que diferentes tipos de organizações populares, ONGs e redes utilizam em suas contestações com atores estatais e outros grupos da sociedade civil"<sup>40</sup>; (2) "...criar dimensões analíticas através das quais se organize o desconcertante universo de formas de organização popular e dos tipos de organização em rede através da qual os pobres tentam resolver problemas coletivos e obter representação" (p.4)<sup>41</sup>. Os autores chamam a atenção para o fato de que a pesquisa sobre

---

<sup>40</sup> to accurately identify/define the competing notions of representation that different types of popular organizations, NGOs and networks deploy in their contests with state actors and other civil society groups

<sup>41</sup> ... to create analytic dimensions along which to array the bewildering universe of popular organisational forms and types of networking through which the poor attempt to solve collective problems and obtain representation

estes espaços participativos e a habilidade de grupos sociais em usá-los como forma de agregação de interesses e de verbalização de demandas direcionadas ao Estado é ainda incipiente. A definição da natureza da representação que estes espaços participativos possibilitam permanece, segundo eles, uma importante questão teórica e empírica.

Por fim, ainda na linha da problematização da questão da representação, Luchmann (2007) reflete sobre o “*fenômeno de representação no interior da participação* (ou das práticas de participação e representação - p&r)” argumentando que as relações entre participação e representação que se estabelecem no interior de experiências participativas em curso no Brasil sugerem que “muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenharam um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais” (p.140, *itálicos da autora*). Haveria uma necessidade de problematizar a dimensão da representação no interior da participação. Ecoando a discussão estabelecida por Lavallo et al (2006), a autora afirma que a “relação imediata entre organizações da sociedade civil e defesa de direitos dos setores excluídos vem tornando quase que automático o vínculo entre sociedade civil, participação e representação, o que requer uma maior problematização acerca do grau de legitimidade da representação destes atores no interior destes espaços” (p.149). As experiências participativas apontariam para o fato, diz a autora, de “que a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação” (p.167)

### **GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, CATADORES, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA – NOVAS ARTICULAÇÕES ?**

*“...os sistemas tecnológicos (...) revelam as sociedades que os inventaram e utilizaram, não somente os conhecimentos de seus inventores sobre princípios mecânicos, mas também suas noções de status social e justiça distributiva, até mesmo suas crenças metafísicas*

*sobre as pessoas que devem se expressar, se alteram ou são reprimidas no processo de trabalho" (JORAVSKY, 1989 apud SCHWARTZMAN 2004:143).*

Os resíduos sólidos urbanos têm sido historicamente uma parte da gestão ambiental urbana, freqüentemente negligenciada. Ainda, a abordagem convencional dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos sempre tendeu a focar simplesmente em seus aspectos técnico-operacionais, concentrando-se nos componentes afeitos à varrição, coleta, transporte e disposição final.

Nas últimas duas décadas, contudo, os resíduos sólidos têm sido objeto de considerável atenção por parte de Agências de Desenvolvimento e de Cooperação Internacional, de autoridades públicas e de organizações não-governamentais que trabalham com gestão ambiental e desenvolvimento urbano. Observa-se, sobretudo, uma grande mudança no discurso, no arcabouço conceitual de seu planejamento e na operação dos sistemas de gerenciamento, tendo surgido na década de 1990 um guarda-chuva conceitual – “Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos” (GIRS) - que vem cada vez mais se constituindo numa referência aos especialistas da área. Tal guarda-chuva conceitual problematizou a abordagem predominantemente técnico-operacional ao agregar outras dimensões relevantes ao planejamento da gestão dos resíduos sólidos, particularmente, a dimensão social (com especial ênfase aos aspectos participativos e de inclusão social). Ainda, estudos mais sistemáticos sobre o setor estão sendo realizados envolvendo não somente os aspectos tecnológicos ou de gestão administrativa como também, aspectos de saúde ocupacional e sociais.

Especialistas da área de resíduos sólidos têm tematizado a correlação entre poluição ambiental e saúde pública. O Programa das Nações Unidas para o

Meio Ambiente em estudo realizado no lixão<sup>42</sup> de Dandora, em Nairóbi, Quênia analisou amostras de urina e sangue de crianças e adolescentes residentes num bairro adjacente ao lixão, para determinar os impactos na saúde dos analisados, fruto da exposição aos poluentes emitidos por esta área de disposição final de lixo. As amostras de solo do lixão e de áreas adjacentes que foram analisadas mostraram altas concentrações de metais pesados, especialmente: cobre, chumbo, mercúrio, cádmio e cromo. Ao mesmo tempo, as avaliações médicas das crianças e adolescentes residentes ou que freqüentam escolas nas áreas adjacentes ao lixão revelaram uma alta incidência de doenças relacionadas à exposição a estes metais. Por exemplo, 50% das crianças e adolescentes tinham doenças respiratórias e níveis de chumbo no sangue iguais ou excedentes aos níveis aceitos internacionalmente (UNEP, 2007).

Os resultados deste estudo colocam sérias questões em relação aos desafios do Quênia no equacionamento dos seus problemas de poluição ambiental. No entanto, o estudo também serve como um alerta para os riscos que outros centros urbanos, em outros países, enfrentam seja na África, Ásia ou América Latina. Se pessoas que vivem em áreas adjacentes a lixões estão expostos aos riscos acima, o que dizer daquelas que vivem e trabalham manipulando diretamente o lixo sejam nas ruas, centros de triagem ou em lixões?

Em países desenvolvidos onde a disposição dos resíduos sólidos se dá em aterros sanitários, os riscos à saúde do trabalhador são bastante minimizados. No entanto, em países de baixa e média renda, catadores (e mesmo trabalhadores formais) estão expostos a doenças ocupacionais e enfrentam riscos de acidentes relacionados com o conteúdo do material que

---

<sup>42</sup> Lixões são áreas de disposição final de resíduos sólidos onde o lixo é disposto a céu aberto sem que medidas de engenharia sanitárias (tais como recobrimento dos resíduos com terra, drenagem do chorume, recobrimento das células com material impermeabilizante, drenagem de gases etc) sejam aplicadas para minimização dos impactos ambientais tal como é feito nos aterros sanitários.

manuseiam e às emissões de poluentes emanadas destes materiais, já que a prática da disposição do lixo a céu aberto é a mais comum. A ausência de equipamentos de proteção individual também aumenta os riscos a que os catadores estão expostos. A sobrevivência dos catadores está condicionada à coleta, separação e reaproveitamento de materiais secundários. Assim, eles incorrem em altos riscos de saúde ocupacional, incluindo entre estes: riscos derivados do contacto com matéria fecal; papel saturado com substâncias tóxicas; vidros com substâncias químicas; containers de metal com resíduos de pesticidas e solventes; agulhas e bandagens (com organismos patogênicos) provenientes de hospitais e baterias contendo metais pesados (COINTREAU, 2006:18).

Embora os estudos acima citados, entre outros, tragam indicadores de como esta atividade pode representar riscos crônicos à saúde, acidentes e mesmo óbitos, esta é, contudo, uma estratégia de sobrevivência para cerca de 1-2% da população urbana mundial (BARTONE, 1988) que em muitos casos se vê excluída de outras oportunidades de trabalho. Assim, isto requer uma abordagem da temática da catação a partir da perspectiva do que a atividade representa em termos de redução da pobreza para os trabalhadores informais que atuam no setor.

A participação do setor informal (coletores de lixo doméstico e catadores de recicláveis) nos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos começou a ser tematizada no início dos anos 1980 por especialistas de agências de cooperação técnica e ONGs de vários países da Ásia, África e América Latina. A literatura disponível sobre o tema, embora ainda dispersa, tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, bem como os projetos de intervenção técnica que promovem a integração destes trabalhadores informais no sistema formal de gerenciamento de resíduos sólidos.

Esta parte do capítulo reconstitui inicialmente a gênese do guarda-chuva conceitual da GIRS. Em seguida, a literatura sobre catadores no mundo e no Brasil é revisada, tendo como foco como a questão da participação comparece na gestão de resíduos sólidos.

## **Gênese da Gestão Integrada Resíduos Sólidos Urbanos – Novos Discursos**

### **Sobre Processos de Modernização**

Em meados de 1990, um grupo de especialistas da área de resíduos sólidos, agrupados sob o termo de Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low and Middle-Income Countries – CWG <sup>43</sup>, começou a trabalhar num arcabouço conceitual que pudesse descrever, teorizar e lidar com as principais questões do gerenciamento de resíduos sólidos nos países de baixa e média renda, tendo esta plataforma conceitual recebido o nome de Integrated Sustainable Waste Management – ISWM<sup>44</sup>.

A noção de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (GIRS)<sup>45</sup> 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, 2004).

---

<sup>43</sup>Grupo formado por organizações como SKAT, WASTE, GTZ entre outros e por especialistas independentes do setor. Veja: [www.cwgnet.cwg](http://www.cwgnet.cwg)

<sup>44</sup>Ver os sites: [www.cwgnet.net](http://www.cwgnet.net) e [www.waste.nl](http://www.waste.nl)

<sup>45</sup>A apropriação desta noção no Brasil recebeu diversas denominações tais como gestão integrada e participativa dos resíduos sólidos, gestão compartilhada de resíduos sólidos, *gestão integrada de resíduos sólidos* (GIRS), sendo esta última a mais usual e portanto a que será adotada neste texto.

Os seguintes critérios são distintivos do Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos como sistematizados por Lardinois e Furedy (1999): *social/cultural* (os serviços de resíduos sólidos devem ser estendidos a todos os estratos sociais, independente da renda, do status social ou do grupo étnico); *ambiental* (implementação de sistemas de ciclo fechado, minimização de resíduos, recuperação de recursos e tratamento na fonte geradora); *institucional/político* (co-responsabilidade entre parceiros, modelo regulador adequado, democratização dos processos decisórios e profissionalização da equipe); *financeiro* (análise de custo, taxas de coleta); *econômico* (redução da pobreza através da geração de trabalho e renda); *técnico* (tecnologia limpa e apropriada).

Alguns critérios da GIRS podem ser conflitivos, como por exemplo, a preocupação com a melhoria do padrão de vida e a busca pela minimização dos resíduos, já que, como é de conhecimento, a geração de resíduos aumenta à medida que o poder aquisitivo cresce. Mas, como observa Dias (2002:21) é importante salientar alguns elementos que conferem uma dimensão cidadã a essa nova concepção de gerenciamento dos resíduos sólidos: os princípios da universalização dos serviços (contemplados nos seus aspectos sócio-culturais), de geração de trabalho e renda (expresso no seu aspecto econômico) e a preocupação com a democratização dos processos decisórios (critério institucional/político).

Há que observar que, assim, como o conceito de desenvolvimento sustentável, a noção de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos possui um caráter polissêmico<sup>46</sup>, exercendo uma ampla atração sobre uma vasta audiência que vai de gestores públicos, ONGs, organizações de base do

---

<sup>46</sup> Para uma discussão sobre o caráter polissêmico do conceito de Desenvolvimento Sustentável ver VIOLA, Eduardo J. & LEIS, Hector.R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bisetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel J.& VIEIRA, Paulo F.(Orgs). *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.



setor informal, especialistas de agências de desenvolvimento e de financiamento. Isso implica dizer que há variações em como a noção é apropriada em termos do seu conteúdo. Para as organizações de base e ONGs a noção é apropriada como porta de entrada para publicização de demandas do setor informal. Para vários profissionais, com outras afiliações organizacionais, enfatiza-se os aspectos que permitem o estabelecimento das chamadas parcerias público-privadas e todas as oportunidades daí decorrentes para implementação de uma agenda privatizante<sup>47</sup> no setor de resíduos sólidos. Assim, o amplo espectro de significações tende a fortalecer a noção no seu aspecto político em detrimento, muitas vezes, do seu conteúdo operacional. Há um espraiado uso da noção no âmbito dos especialistas do setor frequentemente como um jargão e com pouca consistência em termos de conhecimento técnico sobre GIRS enfraquecendo-se, assim, sua operacionalização efetiva.

Torna-se importante situar o surgimento desta noção no contexto mais abrangente de mudança de paradigmas na natureza da infraestrutura urbano-ambiental, um processo que especialistas denominaram como *modernização (ecológica) do meio ambiente urbano* (SCHEINBERG et al, 2005:1):

*“A modernização é geralmente associada à melhoria no padrão de infra-estrutura e como mudança para tecnologias mais modernas, mas isto é apenas parte da história. Modernização ecológica é uma abordagem teórica elaborada por acadêmicos holandeses do meio ambiente, que analisam a natureza da mudança em sistemas sócio-técnicos (tais como resíduos, águas servidas, habitação e outros).*

*Saneamento, gestão de resíduos, habitação, energia, transportes, entre outros, caem na categoria do que é designado como “sistemas de abastecimento central”. O tradicional modelo técnico para esses sistemas é o de uma autoridade central que “fabrica” o*

---

<sup>47</sup> Privado aqui no sentido das grandes corporações. A prestação de serviços em resíduos sólidos realizada por cooperativas ou ONGs também é privada. A distinção aqui feita é entre setor privado *profit* e *non-profit*.

*sistema e o distribui às famílias. O usuário em um sistema central de fornecimento é a família ou a empresa que está conectada através da sua ligação de esgoto, o prestador de coleta de resíduos ou pela sua tubulação de água e medidores de água. (...) Porque estes sistemas ocupam um espaço institucional entre os usuários (em um sistema social) e os fornecedores de tecnologia, eles são também chamados de "sistemas sócio-técnicos de fornecimento (Spaargaren e van Vilet)".*

*Tanto dentro quanto fora da disciplina da Teoria da Modernização Ecológica (TME), ambos pesquisadores e profissionais começaram a documentar as mudanças nos modos em que estes sistemas são planejados, operados e documentados (SCHEINBERG et al, 2005:1)48".*

Scheinberg argumenta que mudanças no processo de modernização provocaram uma abertura que tem possibilitado que usuários sejam envolvidos no planejamento dos "sistemas sócio-técnicos de provisão". Estariam ocorrendo mudanças na natureza dos sistemas de modernização, trazendo à tona a relevância de outros aspectos além dos já tradicionais aspectos técnico-operacionais. A falência dos sistemas técnicos de larga escala em várias áreas estaria estimulando a busca por alternativas que não demandem um longo período de desenvolvimento, nem grandes investimentos de capital. "A tendência da modernização é produzir misturas

---

<sup>48</sup> Modernisation is usually associated with renewal of infrastructure and a shift to more modern technologies, but this is only part of the story. Ecological modernization is a theoretical approach worked out by Dutch environmental scholars which analyses the nature of the change in socio-technical systems (such as waste, wastewater, housing and the like). Sanitation, waste management, housing, energy, transport, and the like fall into the category of what are called "central provisioning systems". The traditional, civil technical model for these systems is one central authority which "manufactures" the system and distributes them to households. The user in a central provisioning system is the household or business which is connected via its sewer connection, its waste collection contract, or its water pipe and water metre. (...) Because these systems occupy an institutional space between users (in a social system) and providers of technology, they are also called "socio-technical systems of provision" (Spaargaren and van Vilet).

Both within and outside of the discipline of Ecological Modernisation Theory (EMT) both researchers and practitioners have begun to document changes in the ways these systems are planned, operated, and documented (SCHEINBERG et al, 2005:1)

modernizantes, sistemas com vários elementos diversos e com muita flexibilidade"<sup>49</sup>, argumenta a autora. Assim, um *novo discurso de modernização* estaria relacionado à sustentabilidade, descentralização e abordagens de desenvolvimento participativas, sendo a TME uma das sistematizações deste discurso e os argumentos do saneamento ecológico outro esforço de sistematização existente (2005:1).

Como argumenta a autora, a crescente reflexividade do processo de tomada de decisões levou a um consenso entre especialistas que "abordagens integradas, apoiadas por processos estratégicos de planejamento, fornecem a melhor base para o desenvolvimento sustentável..." (2005:05). Assim, termos como "gerenciamento integrado de recursos hídricos"<sup>50</sup>, "saneamento ecológico", "gerenciamento integrado de resíduos sólidos", entre outros, emergiram como guarda-chuvas conceituais orientadores do planejamento e das intervenções nas suas respectivas áreas.

A complexidade da urbanização moderna vem demandando uma abordagem capaz de incorporar elementos de vários paradigmas "... em um número de regimes altamente idiossincráticos que - dado o contexto ou paisagem institucional - são destinadas a otimizar o desempenho ambiental e econômico do sistema como um todo, baseando-se em uma avaliação detalhada e prática de uma variedade de micro-nichos, e em uma compreensão das opções de um grupo diversificado de usuários que têm diferentes perfis de serviço ou financeiros"<sup>51</sup>. A literatura da modernização

---

<sup>49</sup> No original: "The tendency of modernization is to produce modern mixes, systems with many diverse elements and a lot of flexibility"

<sup>50</sup> De fato a noção de gerenciamento integrado de recursos hídricos tem pouco a pouco adquirido espaço como paradigma norteador no setor de resíduos hídricos. Tome-se como exemplo a sua incorporação nas intervenções do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS- Ministério das Cidades) na concepção de programas de controle e uso eficiente de água e energia.

<sup>51</sup> ...in a number of highly idiosyncratic regimes that – given the institutional context or landscape- are aimed to optimise the environmental and economic performance of the system as a whole based on a detailed and practical assessment of a variety of micro-niches, and an understanding of the options of a diverse group of users who have different service and financial profiles

ecológica tem chamado estes sistemas complexos de “*modernised mixtures*” (SCHEINBERG et al, 2005:5) <sup>52</sup>.

É importante aqui brevemente mencionar que todo este processo de elaboração de novos guarda-chuvas conceituais para os sistemas de provisão sócio-técnica se dá num contexto de intenso debate sobre o conceito de desenvolvimento. Algumas das questões que têm marcado este debate poderiam ser enumeradas (sem a pretensão de ser exaustiva), entre elas: (a) questiona-se a fé cega daquilo que tem sido a base fundante do desenvolvimento, i.e. o papel da ciência e tecnologia como capazes de controlar a natureza e se colocarem a serviço da humanidade; (b) questiona-se a efetividade das intervenções de agências de desenvolvimento na promoção da equidade tanto entre, quanto dentro das nações (SIMON et al, 1999); (c) colocam-se em xeque as visões tradicionais sobre o desenvolvimento, identificando-o com índices econômicos (como o PIB) sendo Amartya Sen (SEN, 2001) um dos seus grandes expoentes, tendo suas proposições influenciado a proposta do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelas Nações Unidas (evidenciando-se neste índice um esforço de associação entre direitos humanos e desenvolvimento humano); (d) a questão ambiental trouxe à tona várias noções de desenvolvimento preocupadas com o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e equidade, entre elas a noção de *ecodesenvolvimento*<sup>53</sup> desenvolvido por Ignacy Sachs e Maurice Strong e *desenvolvimento sustentável*, tendo este último obtido um reconhecimento maior que o primeiro.

---

<sup>52</sup>Para um breve histórico da emergência da TME e exemplo de aplicação da TME à análise da história da reciclagem nos Estados Unidos da América ver SCHEINBERG, Anne. (2003). “The proof of the Pudding: Urban Recycling in North America as a Process of Ecological Modernisation”. In: [Environmental Politics](#), Volume 12, Number 4, December 2003, pp. 49-75(27).

<sup>53</sup>A primeira versão do conceito aparece em 1973 como uma tentativa de redirecionar ações em áreas rurais em países em desenvolvimento procurando equacionar uma conciliação entre economia e ecologia e será re-elaborada em 1974 para sua aplicação também para o campo dos projetos urbanos (Dias, 2002:17).

Este processo de repensar o desenvolvimento trouxe 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, tendo também exercido influência neste processo de elaboração de conceitos operacionais como o de gestão integrada de resíduos sólidos. Este novo ideário ético tem informado as intervenções de especialistas da área no sentido de questionar a natureza e os resultados dos processos de modernização. Questiona-se, sobretudo, o acirramento dos processos de exclusão social que uma visão modernizadora tradicional acarreta.

Explicando melhor, como mencionado, a visão tradicional do gerenciamento de resíduos sólidos onde o que impera é o tratamento da questão do lixo no seu mero aspecto tecnológico, traz o significado de que os processos de modernização no setor têm sido entendidos, geralmente, como 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 catação de recicláveis e do trabalho de coletores informais de lixo enquanto questão sócio-ambiental emerge, assim, neste contexto onde a questão da sustentabilidade em geral, do questionamento de processos de modernização convencionais e do conceito de desenvolvimento ganha a agenda de debates internacionais<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup>Em que pese que isso se dê num contexto adverso de aceleração dos processos de globalização com todos os efeitos perversos de exclusão social comumente associados a estes processos.

## Catadores na Literatura

Algumas considerações introdutórias são necessárias antes de se proceder a uma revisão da literatura sobre o tema. Só muito recentemente a temática da catação começou a despertar a atenção da academia. A maior parte da produção sobre o tema era até bem pouco tempo, principalmente no Brasil, predominantemente oriunda do trabalho de ativistas sociais ou técnicos governamentais.

Um aspecto relevante refere-se à questão política por detrás da denominação da atividade já que existem diferentes denominações para a mesma. Em alguns países o termo usado pode refletir o tipo de material coletado, enquanto em outros pode significar os objetivos políticos do processo de organização da categoria. Uma característica comum é que, nos últimos anos, está havendo uma mudança onde termos considerados pejorativos, aos poucos, estão sendo substituídos por termos indicativos de que a atividade é uma profissão respeitável. Isto tem se dado principalmente naqueles países onde o processo de mobilização e organização da categoria está em curso, significando passos concretos em direção a mudanças relativas ao reconhecimento político destes profissionais com conseqüentes impactos sob o ponto de vista da justiça social. Assim, no mundo anglo-saxônico o termo *scavenger* vem sendo paulatinamente substituído por *waste pickers*<sup>55</sup>; em Belgrado, Sérvia, eles se autodenominam *sakupljaci*<sup>56</sup>; no Uruguai, de “hurgadores” para “clasificadores”; no Brasil, mudou-se de catadores de lixo para catadores de materiais recicláveis (reconhecidos na CBO<sup>57</sup>). Como a participação do setor informal no gerenciamento de resíduos sólidos varia de um continente para o outro,

---

<sup>55</sup> Em que pese que este termo também sido objeto de críticas e tentativas de mudança estejam em curso. Mas por ora este é o termo que maior consenso tem entre especialistas.

<sup>56</sup> *Sakupljaci* significa coletores e é assim que os “Roma” (a denominação atual usada para os ciganos) se auto-definem. Registre-se o caráter discriminatório da palavra “cigani” que vem do Grego e significa “não toque” (SIMPSON-HEBERT et al, 2005).

<sup>57</sup> Classificação Brasileira das Ocupações.

quando se fala da atividade numa escala global o problema de uma denominação que possa dar conta das especificidades locais reaparece<sup>58</sup>. O debate está em curso e em recente Congresso Mundial realizado na Colômbia (2008)<sup>59</sup> chegou-se a um consenso provisório quanto ao uso do termo “*waste pickers*” em inglês, e do uso sempre que possível das denominações preferidas por cada país, mesmo na literatura de língua inglesa. Assim, com o fim de respeitar as especificidades locais adoto nesta tese as denominações correntes em cada país: “*waste pickers*” na Índia, “*zabbaleen*” no Egito, “recicladores” na Colômbia, “clasificadores” no Uruguai, “*cartoneros*” na Argentina e assim por diante. Cabe destacar que uma mudança simbólica na direção de maior reconhecimento se revela em curso pelas alterações descritas.

Assim, a revisão da literatura adquire alguma dificuldade à medida que a natureza diversa do que constitui o setor informal em resíduos sólidos dificulta sistematizações em função da existência de *corporas* distintos na literatura que nem sempre dialogam entre si, pois se no Brasil quando se fala do setor informal em resíduos sólidos isso implica (quase em sua totalidade) catadores de recicláveis, na Ásia e na África isso implica uma diversidade maior de atores entre eles catadores de lixo doméstico (já que os índices de cobertura de coleta regular de lixo realizada pelos municípios são bastante baixos se comparados ao Brasil) e pequenos sucateiros.

Há que ressaltar, ainda, que a obtenção de dados sobre o fenômeno da catação é extremamente difícil por várias razões, entre elas, a natureza cambiante dos números (há grande flutuação no universo com indivíduos

---

<sup>58</sup> Enquanto no Brasil, por exemplo onde há coleta regular de lixo doméstico porta-a-porta o setor informal se atém basicamente à coleta de recicláveis (Ver dados do Sistema Nacional de Informações do Saneamento - SNIS 2005 [www.cidades.pmss.gov.br](http://www.cidades.pmss.gov.br)), em muitos países Ásia (Índia, Sri Lanka, Filipinas entre outros) e na África (Egito e outros) os trabalhadores informais fazem coleta regular de lixo doméstico já que a maioria das municipalidades não oferece este serviço.

<sup>59</sup> Para informações sobre o Primeiro Congresso Mundial ver [www.recicladores.net](http://www.recicladores.net)

saindo e entrando na ocupação)<sup>60</sup>, a natureza arredia dos catadores em fornecer dados (muitas vezes com o temor de que tais dados sejam apropriados de tal forma a retirar-lhes o acesso a essa estratégia de sobrevivência)<sup>61</sup>, a invisibilidade destes indivíduos para as estatísticas oficiais<sup>62</sup> refletindo-se na literatura. Disso decorre que há inúmeras dificuldades na compreensão da extensão do fenômeno e no esforço de estabelecimento de generalizações sobre o mesmo. Há ainda muitos desafios de caráter conceitual e metodológico a serem enfrentados para a constituição do fenômeno enquanto campo de estudo acadêmico no Brasil e no mundo.

---

<sup>60</sup> A dificuldade é registrada na literatura por inúmeros pesquisadores da Ásia, África e América Latina: "estimar a população total de recicladores em Hanói não é uma tarefa simples. (...) Os recicladores estão sempre mudando de lugar..(...) A população flutua de acordo com a estação" (Di Gregório et al, 1998:13). No original: *estimating the total population of recyclers in Hanoi is not a simple task. (...) recyclers are mobile...(...) population fluctuates by season.*

<sup>61</sup> Como colocado por um ativista "catador corre de pesquisa mais do que tudo. Eles inventam os dados pra ficar livre do pesquisador" (notas do trabalho de campo, caderno 1, p.42).

<sup>62</sup>O Brasil deu um salto adiante neste sentido ao incluir a ocupação na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO em 2002. Isto permitiu o aparecimento da ocupação em bancos de dados como a PNAD e a RAIS embora a maioria dos pesquisadores ainda não utilizem estas bases à exceção de Crivellari, Dias e Pena (2008).



## Catadores na Literatura Mundial – Visão Geral

Só mais recentemente a atividade de catação passou a ser objeto de interesse acadêmico<sup>63</sup>. Um dos primeiros estudos em profundidade foi o de Chris Birbeck (1978). Birbeck refere-se aos catadores como “self-employed proletarians” já que, segundo ele, o auto-emprego não passa de ilusão. O catador pode estar na posição de decidir quando ou não trabalhar, mas o fator crucial é a questão do controle sobre o preço dos recicláveis e isso, definitivamente, está nas mãos da indústria. O autor registra a natureza contraditória da posição de classe do catador. Eles se auto-empregam, mas na realidade, eles vendem sua força de trabalho à indústria da reciclagem sem, contudo, terem acesso à seguridade social do mundo do trabalho oficial (1978). Uma das contribuições de Birbeck é que ao fazer um estudo em profundidade do lixo em Cali (Colômbia), este autor identifica as ligações entre os catadores e o setor formal da reciclagem. Não obstante as críticas<sup>64</sup> feitas à sua análise o autor continua influenciando trabalhos atuais como reporta Samson (2009) em sua revisão da literatura sobre “reclaimers”<sup>65</sup> na África.

---

<sup>63</sup> A atividade é mencionada brevemente nos anos 1970 no âmbito de alguns autores afiliados com a teoria da marginalidade onde a mesma é reportada como uma ocupação marginal e como tendo ligações fracas ou mesmo não existentes com o setor formal da economia. A maioria destes autores, afirma Medina, parecem ter baseado suas afirmações em observações casuais e não examinaram em profundidade a extensão da reciclagem informal nem suas ligações com o setor formal da economia (2007:13).

<sup>64</sup> Como reporta Medina uma das críticas vem de Sicular (1992) que argumenta que há contradições internas ao trabalho de Birbeck já que trabalhadores auto-empregados não podem ser considerados como proletários já que proletários trabalham para capitalistas e de acordo com este autor a atividade de catação não é parte do capitalismo mas dependente deste. A catação seria, para Sicular, uma forma pré-capitalista de produção e catadores deveriam ser considerados como “bolsões de camponeses” (*pockets of peasants*) engajados na caça e coleta (2007:254). Uma das críticas de Medina a Birbeck é a de que catadores não são necessariamente pobres. Ele argumenta que quando não são explorados estes podem escapar à pobreza argumentando que catadores mexicanos, por exemplo, podem chegar a receber uma renda semanal sete vezes mais alta que coletores formais de lixo (p.257). Outras críticas a Birbeck vêm de Samson (2009) que argumenta que sua análise não deixa espaço para aspectos subjetivos de como os próprios catadores se enxergam.

<sup>65</sup> A autora usa este termo para caracterizar de maneira geral as pessoas que extraem materiais úteis dos resíduos sólidos ao invés do termo “scavenger”, pontuando a natureza derogatória desta palavra usada para animais de rapina ao ser aplicada a pessoas. Ela

A literatura mais recente sobre o tema parece apontar na direção de esforços mais integrativos em direção a uma maior teorização sobre o fenômeno. Especialistas da área e redes diversas<sup>66</sup> ensejam esforços no sentido de ler a literatura disponível de forma organizada tentando integrar estudos empíricos e/ou experiências de ativistas a um arcabouço teórico que possa dar substância ao tema enquanto campo de estudo acadêmico (SAMSON, 2009; MEDINA, 2007; SCHEINBERG et al, 2006). No que se segue esboço uma visão panorâmica de como o fenômeno aparece na literatura, tendo como foco principal mapear as questões críticas que têm emergido, bem como identificar se (e como) as questões ligadas à participação destes atores informais (ou semi-formais no caso daqueles organizados em associações, cooperativas ou outros formatos) comparecem na literatura.

Embora outros termos sejam utilizados, grande parte da literatura anglo-saxônica atual situa o fenômeno a partir da categoria setor informal<sup>67</sup> e economia informal<sup>68</sup>. Nesta linha, vários pesquisadores têm estudado o potencial do envolvimento do setor informal na gestão de resíduos sólidos (ROUSE, 2006; MEDINA, 2006; SCHEINBERG et al, 2006; WEHENPOHL et al, 2006). Estes trabalhos focam nas contribuições que a integração de trabalhadores informais do setor de resíduos sólidos pode trazer em termos de erradicação da pobreza e advogam por mudanças na forma como estes são percebidos - de um incômodo para um recurso (ROUSE, 2006); de

---

argumenta, também, que o termo "waste picker" embora não tenha conotação derogatória não dá, contudo, uma real dimensão da importância da atividade desempenhada.

<sup>66</sup> Tais como WIEGO (Women in Informal Employment, Globalising and Organising) ou CWG (Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low and Middle-Income Countries) entre outras têm se despendido nestes esforços.

<sup>67</sup> O termo "setor informal" foi criado pela *International Labour Organization* (ILO) e usado no contexto das reportagens do *World Program of Employment* (Programa Mundial de Trabalho). Posteriormente uma definição expandida do termo foi proposta por um grupo de ativistas e pesquisadores (e endossada pela ILC e pela ICLS) cujo foco é "na natureza do emprego e, também, nas características de empresas, incluindo todos os tipos de emprego informal, tanto dentro quanto fora de empresas informais " (CHEN, 2006:2132). (Tradução livre)

<sup>68</sup> Para uma discussão sobre as principais linhas de debates teóricos sobre catação na literatura internacional ver Medina (2007).

pobres vítimas para profissionais do lixo, ou seja, atores econômicos (SCHEINBERG et al, 2006) - ; advertem também para a necessidade de se levar em consideração a existência de atividades de catação no desenho de projetos e sobre a contribuição de projetos integrativos de catadores à consecução dos Objetivos do Milênio em termos da erradicação da pobreza (MEDINA, 2006). Wilson et al (2005) discutem um modelo de cadeia informal da reciclagem que vai do catador individual (ocupando o lugar de menor valor da cadeia) às indústrias manufatureiras (o valor mais alto da cadeia), tendo entre um nível e outro os seguintes níveis intermediários (por ordem de valor agregado): famílias de catadores envolvidos na catação; micro- empreendimentos e cooperativas; pequenos e médios depósitos; grandes intermediários. Os autores discutem brevemente que a organização dos catadores em micro empresas ou associações/cooperativas é uma forma efetiva de adicionar valor aos materiais coletados (p.4).

Medina (1993) e Furedy (1993) discorrem sobre os impactos da modernização sobre os grupos que trabalham com o lixo e como estes impactos são quase sempre negligenciados no desenho da intervenção governamental. Neste sentido, autores como Guttberlet (2008) argumentam pela necessidade de uma mudança na própria concepção do que é lixo que vá além da conservação de recursos em direção à incorporação dos aspectos mais gerais que a própria noção de sustentabilidade trouxe ao debate ambiental, associando, também, demandas por justiça social das populações que sobrevivem da recuperação de recicláveis.

Beall (1997) explora a noção de “zonas de vulnerabilidade” a partir de seu trabalho de campo com catadores de Bangalore (Índia) e Faisalabad (Paquistão). A autora coloca que a vulnerabilidade dos catadores não é relacionada somente com a natureza precária da atividade de catação enquanto estratégia de sobrevivência, mas também em relação a *quem eles são e onde eles estão* (1997:14). Em relação a quem eles são ela afirma

que "...mulheres e crianças parecem ser os mais vulneráveis , não somente porque eles têm acesso aos resíduos menos valiosos, o que por si só não lhes consegue assegurar os meios de sobrevivência, mas também por estarem enredados em redes de reciprocidade e em relações de interdependência mais tênues" (p.14) <sup>69</sup>.

Em relação ao *onde eles estão*, a vulnerabilidade entre os catadores de Bangalore pareceu ser maior, onde a competição e os riscos eram maiores devido à magnitude do problema da pobreza nessa cidade e por causa de mudanças na estrutura familiar. A autora argumenta que apesar da atividade de catação ser convencionalmente associada com baixo status e pobreza, e de fato os catadores são indubitavelmente explorados dentro da economia informal, algumas pesquisas indicam que os catadores podem obter melhores condições de vida que certos trabalhadores casuais como, por exemplo, operários da construção civil. Uma contribuição importante da autora é, assim, a caracterização da natureza multifacetada tanto da pobreza, quanto da vulnerabilidade.

Medina (2007) traz uma importante contribuição ao discutir uma série de questões teóricas e práticas de interesse a acadêmicos e profissionais da área. No entanto, ao optar explicitamente pelo uso do termo em inglês "scavenger"<sup>70</sup>, o autor ignora o poder de nomeação das palavras e as implicações políticas que estas têm em termos da luta em favor do estabelecimento de políticas de reconhecimento, redistribuição e representação dos trabalhadores informais em resíduos sólidos. A questão da denominação e suas implicações são discutidas um pouco mais adiante neste texto.

---

<sup>69</sup> Tradução livre.

<sup>70</sup> O autor afirma que "o simples fato de usar um termo diferente não muda a sua condição (...) Eu não vejo sentido numa campanha contra o uso do termo 'scavenger' em outros lugares que falam inglês". No original: *simply using a different term does not change their plight (...). I see no reason for a campaign against the use of the word "scavenger" in the other English -speaking areas* (p.203).

Na literatura sobre o tema na África, uma contribuição relevante em relação ao mapeamento de como o tema é abordado e da identificação de uma agenda de questões críticas ainda por explorar, advém de Samson (2009). Revisando a literatura anglo-saxônica produzida na África, ela mapeia como as questões de gênero, raça e etnia, nacionalidade, de migração, idade, educação, condições de trabalho e vida, renda, organizativas e de economia política comparecem na literatura revisada. Em relação aos estudos empíricos examinados a autora identifica dificuldades já mencionadas anteriormente em relação à capacidade de estabelecimento de generalizações sobre o campo estudado dado que muitos estudos descritivos são baseados em amostras pequenas e pouco representativas e de natureza predominantemente qualitativa; pontua também que a maior parte dos autores examinados trata seu objeto de estudo de maneira isolada e não interrogam como estes estão interrelacionados com e afetados pelas políticas, práticas e relações sociais com outros lugares e em outros níveis (seja subnacional, nacional ou global).

Em relação aos estudos teóricos, ressaltam-se alguns aspectos que a autora identifica em sua revisão da literatura em relação à África: preocupados em estabelecer apenas a localização estrutural dos *reclaimers* nos sistemas de gestão de resíduos sólidos e na cadeia da reciclagem, estes estudos não lidam com os aspectos subjetivos de como *reclaimers* enxergam a si mesmos, se eles se auto-identificam como trabalhadores e se gostariam de ser empregados formais. A autora chama a atenção para a necessidade de aprofundar a pesquisa sobre as formas distintas de organização (cooperativas, associações, micro-empresendimentos etc.) e como estas impactam o estabelecimento de vínculos solidários entre diferentes grupos de *reclaimers* e também para a necessidade de explorar como a organização de *reclaimers*, é moldada por, e, em contrapartida, também molda a economia política. Por fim, a autora enfatiza a vinculação entre o

desenvolvimento de uma identidade coletiva dos *reclaimers* e a mobilização para o seu reconhecimento no âmbito da esfera pública como atores legitimados da cadeia do lixo.

Em Samson, (2008) a partir de trabalho de campo no lixão de Sasolburg, África do Sul, a autora analisa o processo de comodificação do lixo<sup>71</sup> e como este pode exacerbar a frágil posição de grupos que sobrevivem da extração de materiais valiosos no lixo.

Scheinberg (2003) traz uma contribuição importante ao estudo do fenômeno da catação ao reconstituir os processos de modernização das práticas e das instituições da área de resíduos sólidos na América do Norte, que ocorreu entre 1970 a 1996 (p.3)<sup>72</sup>. Antes de 1970<sup>73</sup>, a reciclagem era caracterizada por duas formas institucionais: pela presença da indústria da sucata e do papel (com sua origem histórica remontando aos trabalhadores informais - *rag pickers* do século 19) e da chamada *community recycling*<sup>74</sup> (cujas origens estão nas atividades voluntárias de recuperação de metais durante a Segunda Guerra Mundial)<sup>75</sup>:

---

<sup>71</sup> No caso em questão através da concessão de contrato para exploração de recicláveis ao setor privado em detrimento de catadores que trabalhavam no local e que estavam organizados em associações.

<sup>72</sup> Para aprofundamento nas fases do processo de modernização do setor nos Estados Unidos ver Scheinberg, 2003 e para a história da reciclagem no país ver publicações do Institute of Self-Reliance ([www.ilsr.org](http://www.ilsr.org)).

<sup>73</sup> O que a autora chama de "the baseline period - the era before earth-day in 1970" (Scheinberg, 2003).

<sup>74</sup> Na década de 1970 com a emergência do movimento ambiental tais atividades voluntárias ganharam um novo ímpeto.

<sup>75</sup> Comentando estas experiências de reciclagem comunitária a pesquisadora Anne Scheinberg (WASTE) pontua que sob o ponto de vista de uma concepção de empoderamento de camadas pobres da população na reciclagem, "...reciclagem comunitária...pelo menos nos Estados Unidos é ajuda caridosa para os pobres ao invés de mudança estrutural na sua posição, nas relações de poder e no acesso aos recicláveis..." No original: *community recycling...at least in the US is charitable "help" for poor people rather than structural change in position, power, and access* (comunicação pessoal, "CWG Informal Sector Working Group discussions" troca de e-mail 26/09/06).

De uma maneira geral, o processo de modernização em resíduos sólidos tem várias características<sup>76</sup>: tem seu início quando as idéias prevalentes sobre disposição final de resíduos começam a mudar de lixão para a prática mais ambientalmente correta – o aterro sanitário. Isto tem, geralmente, três implicações: o número de lixões começa a decrescer, o custo de operação da área de disposição final começa a crescer e as distâncias percorridas aumentam. O aumento de custo para o município decorrente destes três fatores coloca a seguinte questão: ou o município incorpora este custo, ou se lança à privatização dos serviços na expectativa de que a empresa privada irá prestar o serviço de forma mais eficiente<sup>77</sup> e menos onerosa. A transição de lixão para aterro sanitário costuma significar que catadores que antes trabalhavam nestes espaços perdem seu trabalho ou recorrem à catação nas ruas (reduzindo sua renda, pois em geral, nos lixões, a produtividade é maior em função do menor tempo despendido na catação, já que o material está concentrado num só local ao invés de disperso). À medida que o custo de operação municipal aumenta, a reciclagem passa cada vez mais a ser vista como atividade atrativa em função de ser potencialmente uma fonte de recursos para o município. Sendo assim, a criminalização da atividade informal de recuperação de materiais aumenta de forma a poder assegurar ao município acesso aos recicláveis e, assim, este pode também privatizar o sistema de coleta de recicláveis, o que usualmente tende a colocar os recicladores informais sob ameaça de perder o acesso aos recicláveis<sup>78</sup>. Em países onde organizações de base (micro-empresendimentos, associações) realizam a prestação de serviços em resíduos sólidos, estas também podem ser banidas afetando assim a sobrevivência de trabalhadores informais.

---

<sup>76</sup> No que se segue o exposto fundamenta-se nos trabalhos Scheinberg et al (2006) complementados por WASTE/SKAT/GTZ, 2006; Medina, 2007.

<sup>77</sup> Se realmente a prestação de serviços é mais eficiente é uma questão à parte.

<sup>78</sup> A literatura reporta tais impactos por exemplo na privatização dos serviços no Cairo, Egito (Fahmi, 2004; CID, 2008); New Delhi, Índia (Chikarmane et al, 2008); Bogotá, Colômbia (Medina, 2007) entre outros locais.

Scheinberg identifica três tipos de abordagens em relação ao fenômeno da catação: (1) a *abordagem do bem-estar*, tem como objetivo a promoção da melhoria das condições de vida dos catadores focando-se, assim, em suas necessidades diárias sem, contudo, lidar com as questões da posição política por eles ocupada. O foco aqui seria mais na identidade social dos próprios catadores; (2) a *abordagem baseada no desenvolvimento* percebe os catadores como indivíduos pobres sem oportunidades e, assim, o foco é no fortalecimento de suas capacidades (intervenções em educação e micro crédito, por exemplo), para que haja uma abertura de novos nichos. Ignora-se o impacto que a saída da ocupação possa ter na subsistência da família já que vários estudos mostram que a catação pode oferecer uma renda três vezes maior que a renda mínima em vários países; (3) a *abordagem dos direitos* tem como objetivo o fortalecimento dos catadores como atores políticos, com foco no processo organizativo dos mesmos. Embora esta abordagem reconheça os catadores como atores políticos (e sociais) não há uma compreensão plena do papel por eles desempenhado nos sistemas de resíduos sólidos (2006:8). A autora identifica alguns problemas nestas abordagens:

*“... nenhuma dessas três abordagens trata os catadores como partes interessadas no sistema de gestão de resíduos (ou até mesmo em suas próprias vidas). O foco está em colocá-los fora do sistema de gestão de resíduos, ao invés de identificar nichos interessantes dentro dele. (...) nenhuma dessas abordagens utiliza diagnósticos participativos ou outras abordagens participativas. (...) As abordagens, em geral, não conseguem contextualizar os catadores como agentes econômicos e institucionais que já operam dentro do sistema de gestão de resíduos. Isso leva a uma presunção de que tirá-los do sistema os ajudará, algo que os catadores podem ou não concordar eles mesmos. Nisso, reproduz-se um erro comum das intervenções de desenvolvimento, que situa os observadores como*



*peritos<sup>79</sup> e os “grupos-alvo” como objetos. (...) ... Nenhuma dessas três abordagens tradicionais obtém sucesso em examinar atentamente a situação nem em perceber que o sistema de gestão de resíduos está em transição: elas são simplesmente cegas para o dinamismo do processo de modernização” (SCHEINBERG, 2006:9)<sup>80</sup>.*

Scheinberg et al (2006) argumenta por uma abordagem contextualizada do fenômeno e construída de forma participativa pois se as questões relativas aos catadores “...forem tratadas como problemas descontextualizados do sistema no qual eles operam, nós e eles corremos o risco de perder as oportunidades de promover uma melhora genuína e sustentável em suas vidas e subsistência”<sup>81</sup> (p.15).

O reconhecimento e a legitimação do poder público à atividade são fundamentais. A autora preconiza quatro passos para fortalecer a atuação dos catadores enquanto atores econômicos: “oferecer suporte aos catadores para ocupação de novos nichos na prestação de serviços na coleta seletiva e reciclagem; assegurar o acesso dos catadores a espaços de triagem em estações de transbordo, e aterros controlados e sanitários; dar suporte à sua ascensão na cadeia da reciclagem e/ou à diversificação

---

<sup>79</sup> Muitos dos trabalhos acadêmicos sobre o fenômeno da catação pecam por uma análise descontextualizada do fenômeno oscilando muitas vezes entre uma postura mistificada e uma postura negativa do protagonismo dos catadores e/ou dos projetos de parceria entre estes e municipalidades.

<sup>80</sup> Tradução livre: None of these three approaches treats waste pickers as stakeholders in the waste management system (or even in their own lives). The focus is on getting them out of the waste management system, rather than identifying interesting niches within it. (...)...none of these approaches uses the insights of PRA or other participatory approaches (...) The approaches in general fail to contextualize pickers as economic and institutional actors already within the waste management system. This lead to an assumption that exit from this system will help, something the pickers themselves may or may not agree with. In this, they replicate a common fault of development interventions, treating the observers as experts and the “target groups” as objects. (...) ...none of these three traditional approaches succeeds in scrutinizing the situation and concluding that the system of waste management is in transition: they are simply blind to the dynamism of the modernization process.

<sup>81</sup> Tradução livre: ..if practitioners de-contextualize waste pickers and treat their problems as disembedded from the waste system they operate, we and they miss opportunities for genuine and sustainable improvement in their lives and livelihoods.

de atividades através de cooperativas e associações; abertura de canais de comunicação com parceiros formais e tomadores de decisão em processos de planejamento (2006:11)”<sup>82</sup>.

Vale pontuar que essa discussão de Scheinberg et al encontra eco na elaboração conceitual sobre o paradigma da justiça social, assim como esboçado por Fraser e explicitado na parte 1 deste capítulo, qual seja: a importância de uma abordagem integrada e contextualizada das demandas de segmentos vulneráveis de forma a atender demandas que vão do reconhecimento simbólico e político, passando pela redistribuição material à representação ao invés de se concentrar apenas em uma ou outra destas dimensões.

À guisa de conclusão da literatura revisada até aqui, pode-se depreender que vários trabalhos mais recentes vêm discutindo os impactos dos processos de modernização sobre os trabalhadores informais da área de resíduos sólidos (catadores de recicláveis, coletores informais de lixo, compradores ambulantes de recicláveis). Como estes trabalhadores existem em espaços físicos e sociais informais e sobrevivem de recursos que são públicos (*os resíduos*), *processos de modernização (em sua maioria sinônimos de privatização*<sup>83</sup> *para grandes corporações)*, *tendem a ser uma ameaça*

---

<sup>82</sup> No original: “...supporting waste pickers to enter new service roles and niches in separate collection and recycling; assuring pickers structural access to sorting space at transfer stations, controlled and sanitary landfills; supporting better market leverage and/or diversification of activities through cooperatives and associations; opening channels of communication with formal stakeholders and decision-makers and into the planning process.”

<sup>83</sup> Há uma série de outros aspectos que poderiam ser explorados a respeito dos processos de privatização no setor de resíduos sólidos. A literatura feminista sobre as implicações de processos de privatização em resíduos sólidos tem chamado a atenção para a resegmentação de gênero do mercado de trabalho. Samson (2007), ao analisar o processo de privatização do setor na África do Sul afirma que historicamente a força de trabalho do setor era exclusivamente masculina e que quando as mulheres africanas ingressaram no setor em meados da década de 1980 elas foram alocadas basicamente em trabalhos na varrição de ruas sob a presunção de que estas já tinham as habilidades necessárias devido às suas responsabilidades domésticas. Elas foram contratadas como trabalhadoras

aos recicladores informais, implicando em: “desodorização”<sup>84</sup> dos espaços onde os catadores trabalham, sendo os mesmos “varridos” para a periferia<sup>85</sup>; perseguição de fiscais e da polícia; confisco de materiais; criminalização da atividade. Questões críticas, como as condições de trabalho precárias a que são submetidos e a maior vulnerabilidade de alguns grupos como mulheres e crianças, também estão presentes na literatura. Análises de economia política (a posição destes na economia nacional e global e sobre como processos de privatização os afetam) também está presente na literatura. A importância de canais participativos e sua capacidade de influenciar a construção de políticas inclusivas em resíduos sólidos também aparecem na literatura. No entanto, existem poucos exemplos de estudos de caso mais detalhados na literatura revisada que tenham como foco como a participação e a organização política influenciam as políticas públicas de resíduos sólidos, excetuando-se no caso da Índia que será explorado de maneira mais detalhada no capítulo 2 desta tese.

---

eventuais e recebiam baixos salários, benefícios sociais e segurança no trabalho inferiores aos homens” (no original: *...African women entered the sector in the mid-1980's, they were given jobs exclusively in street cleaning because they were thought to have developed the necessary skills from their domestic duties. They were wired as casual workers and had lower wages, benefits and employment security than their male counterparts*) (p.136). Ainda, Samson (2008) chama a atenção para as tensões entre a agenda de desenvolvimento social da África do Sul pós-apartheid e a reestruturação do Estado local baseada nos princípios neo-liberais a partir de estudo de caso em Joanesburgo ressaltando o caráter de segregação racial e de gênero da reestruturação da limpeza urbana nesta cidade; Visser & Theron (2009) chamam a atenção para o fato de que a contratação de organizações comunitárias para a prestação de serviços em resíduos sólidos na Cidade do Cabo tem implicado na incorporação destas entidades com base em condições contratuais menos favoráveis aos trabalhadores.

<sup>84</sup> Toma-se de empréstimo a expressão “desodorização” que Rago (1987) utiliza ao se referir às estratégias sanitárias disciplinadoras da habitação dos pobres no Brasil dos anos 1890-1930 com a “...evacuação do lixo e dos pobres para longe dos espaços refinados da cidade (p.165).

<sup>85</sup> Processos de “higienização” ou “desodorização” do espaço público urbano exacerbam as pressões sobre os pobres urbanos que vivem *na* e sobrevivem *da rua* e não são coisas de um passado remoto. Isto é particularmente verdadeiro em relação a catadores, como registra inúmeros casos na literatura já que a imagem do que seria uma cidade moderna é geralmente construída à imagem e semelhança das cidades dos chamados países do Norte o que em tese pressupõe a ausência de catadores. É curioso que embora a imagem que se tenha destas cidades não contemple a presença ostensiva de catadores, os últimos 10 anos tem acompanhado um ressurgimento da atividade em várias “cidades globais” como Tóquio e Nova York, por exemplo. Para mais sobre o assunto ver o excelente estudo etnográfico de Duneir (1999) sobre os vendedores ambulantes da 6th Avenue de Nova York onde também retrata-se o cotidiano dos coletores de revista (*magazine scavengers* no original).

## **Catadores – América Latina e Brasil**

O esforço de interpretar a literatura sobre a temática do lixo e cidadania, para a América Latina e Brasil, em perspectiva comparada, ainda está por fazer. No que se segue são examinados apenas alguns destes autores, num primeiro esforço integrativo de ambas literaturas.

Parra (2007), no trabalho “Reciclaje popular y políticas públicas sobre manejo de residuos em Bogotá”, apresenta uma visão geral do contexto das políticas públicas de resíduos sólidos em Bogotá e seu impacto sobre os recicladores, bem como algumas alternativas que poderiam contribuir para a luta contra a exclusão destes trabalhadores num contexto de crescente privatização dos serviços nesta cidade. Alguns pontos podem ser destacados: a inexistência de dados confiáveis sobre a extensão do fenômeno na cidade (os recicladores são invisíveis nas estatísticas oficiais); há uma certa divisão entre recicladores organizados x independentes (que representa segundo estimativas cerca de 77% do universo total) com uma disputa sobre quem seriam os “verdadeiros” recicladores.

O trabalho de Rodriguez (2005), “À procura de alternativas econômicas em tempos de globalização: o caso das cooperativas de recicláveis de lixo na Colômbia”, por sua vez, tem como principal questão analisar em que condições empreendimentos sociais podem ser criados e consolidados no contexto de uma economia globalizada, tendo como estudo de caso os recicladores de Bogotá. Este autor reporta sobre a distinção entre organizados x não – organizados afirmando que somente 10% desta população é afiliada a cooperativas. O autor afirma que as cooperativas locais não conseguiram estabelecer interlocuções sólidas com entidades do Estado nem com empresas privadas convencionais, algo necessário para que estes empreendimentos sociais possam gradualmente ocupar o mercado nacional e global. A relação do Estado com as cooperativas é

analisada pelo autor como intermitente e instável e, de uma maneira geral, inexistem políticas públicas de suporte às cooperativas.

Fernández (2007), "De hurgadores a clasificadores organizados. Análisis político institucional del trabajo con la basura en Montevideo", apresenta uma visão geral do processo de organização política dos *clasificadores* uruguaios, ressaltando alguns pontos: a relevância, sob o ponto de vista organizativo e de reconhecimento, da mudança da denominação *hurgadores* (de conotação pejorativa) para *clasificadores*; a invisibilidade da ocupação nas estatísticas oficiais; o pequeno percentual de *clasificadores* organizados (estimativa de somente 10%); ausência de pesquisa sobre as características sócio-econômicas dos afiliados ao sindicato de *clasificadores* "Unión de Clasificadores de Resíduos Urbanos Sólidos – ECRUS". A autora ainda ressalta o conservadorismo da classe política Uruguaia sendo que, mesmo entre militantes de esquerda, não há o reconhecimento da importância do trabalho dos *clasificadores*.

Enquanto Schamber & Suárez (2007) oferecem uma visão em perspectiva histórica da situação e processo de organização dos *cartoneros* da região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Malicia (2007) discorre sobre a auto-percepção dos *cartoneros* tucumanos sobre o seu próprio trabalho e como o ingresso na atividade da catação, a princípio enquanto atividade temporária de subsistência, colocou a necessidade de forjar novas identidades sociais determinadas por suas "...condições de desocupação, marginalidade, pobreza e exclusão" (p.111). Paiva (2007) descreve as características de cinco cooperativas da RMBA. Esta autora retrata a heterogeneidade dos grupos existentes bem como os diferentes objetivos perseguidos e, também, como a formação de cooperativas de *cartoneros*, criadas para atender objetivos sociais ao invés de ambientais, coloca alguns desafios em termos de sua efetiva inclusão como provedores de serviços na gestão de resíduos sólidos.

Desta breve revisão da literatura com a qual foi possível se ter contato até momento na América Latina destacam-se alguns temas que emergem do conjunto dos autores examinados: a divisão e disputa entre catadores organizados X desorganizados, representando estes últimos um percentual pequeno (cerca de 10%) do universo total; a incipiência de dados demográficos sobre os catadores; o papel da mudança do uso de termos pejorativos em favor de outros que dêem uma conotação ambiental ao trabalho prestado e esta mudança enquanto facilitadora ao processo de atendimento das demandas por reconhecimento de catadores.

No Brasil, até recentemente, estudos sobre catadores eram feitos predominantemente por sociólogos, geógrafos e outros profissionais na área das Ciências Sociais e/ou por ativistas sociais (JACOBI, 1997; OLIVEIRA, 1998; DIAS, 2002). A literatura inicial sobre catadores caracteriza-se pelo foco na reconstituição do percurso que associou a gestão do lixo aos processos de luta por cidadania (OLIVEIRA, 1998; DIAS, 2002; JACOBI, 1997) e sobre as dificuldades de organização de indivíduos que, sem tradição de cooperação um com o outro, foram encorajados e receberam assessoria sócio-pedagógica de vários grupos ligados a igrejas (Pastoral de Rua, OAF e Caritas), ONGs e universidades (DIAS, 2002; BURSZTYN, 2000; MARTINS, 2003). As categorias analíticas prevalentes da maioria destes estudos são: identidade social, cidadania e capital social.

Nos últimos seis anos, conclusões teóricas relevantes em relação ao termo "economia informal" começaram a ser feitas com estudos de economistas como o de Conceição (2003) e Nova (2007), conectando o fenômeno da catação no Brasil (e fazendo contribuições) ao debate internacional em curso sobre o setor informal em resíduos sólidos. Baseado em seu estudo sobre cooperativas em São Paulo, Conceição apresenta um panorama bastante desencorajador da situação destas organizações afirmando que: as cooperativas são ineficientes, e são de fato uma maneira de esconder

condições precárias de trabalho sob a fachada de cooperativismo e que as mesmas não têm alterado, significativamente, a condição social dos catadores.

O exame da literatura permite identificar uma série de temas chaves (que se mesclam muitas vezes) e que são destacados nos parágrafos seguintes. Optou-se por privilegiar trabalhos elaborados no contexto do ambiente acadêmico sempre que possível.

A discussão sobre a importância de mudanças no imaginário social, onde sobressai a retirada de uso do termo “catador de lixo” para ser substituído pelo de “catador de material reciclável; a reconstituição dos processos organizativos das primeiras associações e cooperativas no país bem como o papel de entidades catalisadoras como a Igreja e ONGs já foi bastante abordado pela literatura brasileira como ilustram os trabalhos, entre outros, de Alencar (2007), Oliveira (1998), Dias, (2002), Andrade (2002) e Carmo et al (2004).

O processo de construção simbólica da identidade de catadores como profissionais do meio ambiente e o uso de estratégias de comunicação e mobilização social como forma de obtenção de visibilidade social (em muitos casos com apoio de entidades públicas) têm também sido tematizados por muitos autores como reporta Dias (2002) para o caso específico da ASMARE em Belo Horizonte, bem como CARMO et al (2004) e BAPTISTA (2006) para outras experiências no país.

Numa linha argumentativa sobre os direitos e função pública dos catadores, Rech (2008) argumenta que os catadores não deveriam ser enquadrados nos restritos parâmetros da formalidade ou informalidade e advoga pela observância do preceito da função social como destacada pela Constituição de 1988, que prevê a supremacia do interesse público sobre o

privado e a prioridade do proveito coletivo em detrimento do individual. O autor sustenta que “trata-se de uma referência básica em nossa legislação e está relacionada ao princípio da justiça social, promovendo a inclusão social dos excluídos” (p.270).

O papel do projeto transformativo de Estado do Partido dos Trabalhadores e a dinâmica de interação partido – organizações civis e a descrição e análise de como isto teria criado janelas de oportunidades institucionais, para se avançar numa agenda inclusiva na gestão de resíduos sólidos são exploradas, em graus diferenciados de aprofundamento, por Jacobi (2006); Dias (2002); Andrade et al (2008); Dias e Alves (2008<sup>b</sup>).

O surgimento de cooperativas e associações no Brasil trouxe complexidades quanto à natureza do trabalho do catador, assim como também sobre sua inserção na economia em geral e nos sistemas formais de gestão de resíduos sólidos em particular e é discutido em Sanchis (2000) que, analisando o caso da ASMARE, retrata bem tal complexidade:

*“...o caso de nossos catadores de papel, mais explicitamente da Asmare, parece-me concentrar alguns dos paradoxos próprios à problemática do trabalho no mundo contemporâneo, especificamente nos países do Terceiro Mundo. (...)*

*Um caso de **economia** informal (submersa), sem dúvida, mas “naturalmente” destinado, pela visibilidade urbana de sua operação, a não ficar discretamente escondido, mas a emergir enfaticamente na superfície do campo **social**. Uma importância que não vem dos números, mas do caráter exemplar de um empreendimento que consegue juntar a dimensão **alternativa** ao caráter quase **oficial**; certa **ilegalidade** de situações trabalhistas ao assentimento e apoio ativo do **poder público**; um caráter **informal** a*



uma sofisticada **organização** ("auto-organização"); uma construção eminentemente vulnerável e em constante **inacabamento** à consciência de se afirmar com uma obra **que dá certo**, ao mesmo tempo caminho para uns e repouso, "casa", para outros; uma presença **intersticial** na sociedade, mas que consegue aparecer como **estrutural**, pois diz respeito a um problema essencial ao funcionamento da sociedade urbana (o lixo) e da sociedade moderna em geral (a reciclagem dos recursos gastos e a ecologia); a expressão de uma **categoria socioprofissional** ("catadores de papel") conforme o modelo clássico de uma sociologia do trabalho à presença forte e estruturante de dimensões de outra natureza e de relações definidas em perspectivas de **ética comunitária** e de solidariedade" (p.25 negritos do autor).

Ainda na linha dos aspectos relativos à complexidade da inserção dos "catadores" na cadeia da reciclagem, Dias (2002) discute como os catadores podem ser vistos como atores econômicos informalmente inseridos no circuito oficial da reciclagem. Eles estão inseridos numa economia que tende a crescer em visibilidade, num contexto de crescente agravamento da questão da preservação ambiental. Paradoxalmente, este importante trabalho de forte conotação ecológica, historicamente, não conferiu uma representação social positiva na e para a sociedade. Ou seja, trata-se de um trabalho que se apresentou e ainda se apresenta não legitimado socialmente e que sempre lhes imputou uma identidade negativa. Só recentemente, é que a importância do trabalho tem merecido a atenção de gestores de políticas, de pesquisadores e do público em geral.

Assim, argumenta a autora, dependendo do ponto de vista, os catadores podem ser considerados precariamente incluídos ou excluídos<sup>86</sup>.

Estudos recentes começam a avaliar os programas municipais em parceria com associações/cooperativas de catadores e/ou somente das próprias cooperativas identificando questões tais como: alta dependência das organizações de catadores de recursos externos; baixos indicadores de recuperação de recicláveis dos programas municipais avaliados; ausência de indicadores de monitoramento de programas por parte das prefeituras; necessidade de capacitação das cooperativas/associações na prestação de serviços e na gestão interna, entre outros (CONCEIÇÃO, 2003; MARTINS; 2007; BESEN, 2006, DIAS e ALVES, 2008).

Importante contribuição é o esforço de elaboração de indicadores de monitoramento das ações e programas neste âmbito de intervenção. Na linha das pesquisas sobre indicadores de sustentabilidade, Besen (2006), em seu trabalho sobre os indicadores de sustentabilidade para 32 organizações de catadores em 12 municípios na Região Metropolitana de São Paulo aponta que, do ponto de vista da inclusão social e geração de postos de trabalho, os programas de coleta seletiva em parceria com catadores, "tal qual estão estruturados, são pouco eficientes. O número de catadores envolvidos é muito pequeno, sobretudo quando se compara ao total de habitantes da RMSP, ao número de desempregados na região e ao número estimado de catadores autônomos que, segundo dados do Instituto Pólis, estaria ao redor de 20 mil, só no município de São Paulo" (p.16).

Seu trabalho chama a atenção para a alta rotatividade e a falta de formação gerencial e organizacional permanente dos catadores como

---

<sup>86</sup> Seguindo a discussão de Escorel (1999), que argumenta que indivíduos situados em zona de vulnerabilidade, podem estar inseridos em um dos eixos (econômico-ocupacional, familiar, político, cultural e de vida) e em processo de desvinculação no outro.

aqueles fatores que afetam a sustentabilidade das organizações, bem como para os altos índices de rejeito dos materiais coletados pela coleta seletiva, mostrando a necessidade da intensificação das campanhas de conscientização e de informação oriundas dos programas municipais. Em termos de sustentabilidade ambiental, afirma a autora,

*“...os volumes de resíduos coletados e desviados de aterros por estes programas são pouco significativos e, portanto, não chegam a impactar positivamente os sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos municipais. Cabe ressaltar que a maior quantidade de materiais coletados se deve ao trabalho dos catadores autônomos e, assim, os modelos que não incorporarem estes catadores correm o risco de não ampliarem seus programas e não obterem melhores resultados” (Besen, 2006:16).*

Dias e Alves (2008), reconstituem a evolução do arcabouço legal de sustentação à inclusão de catadores no Brasil a partir das cidades pioneiras na década de 1990, bem como os principais aportes de recursos financeiros advindos do Governo Federal a projetos e programas focados na inclusão social de catadores. A partir do exame de sete programas de reciclagem no país (Diadema, Santo André, Belo Horizonte, Porto Alegre, São Sebastião, Brasília e Salvador) os autores discutem suas principais inovações e limites.

Trabalhos de Lima & Oliveira, 2008 adentram a análise dos “círculos viciosos de diferentes naturezas, todos interpenetrados” que dificultariam o estabelecimento de cooperativas de catadores em termos de permanência de uma “dinâmica de melhoria contínua” e de crescimento dos negócios. Afirmam os autores que a “baixa remuneração aumenta a rotatividade dos associados e torna o trabalho associativo pouco atrativo para aqueles que são mais produtivos; aumenta o nível de conflito, que gera indisciplina, afastando tanto os mais disciplinados quanto os indisciplinados; e gera

desmotivação e uma atitude de acomodação, às vezes reforçada pela relação com a gestão municipal, que normalmente os apóia no surgimento da associação, ficando difícil romper com as relações de natureza assistencial" (p.228).

Recente contribuição de Crivellari, Dias e Pena (2008) traçam um perfil do catador de material reciclável, a partir do exame de duas bases de dados oficiais – a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD 2006) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS 2006) – que oferece elementos iniciais para comparações de formalidade versus informalidade, semi-formalidade (cooperativas) e informalidade e identifica tendências do mercado de trabalho referentes à categoria. Os autores identificaram na PNAD-2006 um universo estimado de 229.568 catadores, o que contrasta fortemente com números veiculados por ativistas da área, que vão de 500 mil a quase 1 milhão, de acordo com as fontes. Os dados da PNAD permitiram aos autores oferecer um perfil dos catadores mostrando a distribuição do universo pesquisado por região, gênero, idade e frequência à escola. Já os dados da RAIS permitiram mapear dados relevantes quanto ao universo de catadores contratados com carteira assinada (algo possível desde a inclusão da atividade na CBO em 2002) e chegou a um número de 11.781 pessoas nesta categoria de catador de material reciclável com emprego formal. Algumas das implicações discutidas pelos autores frente aos dados encontrados são discutidas no capítulo analítico desta tese.

Por fim, registre-se que a produção sobre os Fóruns Lixo e Cidadania (surgidos a partir da criação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em 1998) é praticamente inexplorada na literatura. Houtzager et al (2005) e Scherer-Warren (2006) incluem o Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo no universo de fóruns da sociedade civil por eles pesquisados. Em que pese o fato de que ambos trabalhos não tenham sido desenhados tendo como foco específico estes arranjos, apenas o simples fato de sua inclusão no

conjunto de outras experiências pesquisadas é indicativo de que tal arranjo começa a atrair a atenção da academia. No âmbito de seu trabalho sobre organizações e multissetorialismo em Florianópolis, Boeira e Silva (2004) retratam o Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Santa Catarina como um “movimento multissetorial organizado em rede horizontal sociotécnica” que é “...inovador à medida que combina um modo formal de deliberação e representação com um modo informal de discussão e atualização de informações” (p.37). Grimberg (2007) reconstitui a história da formação e atuação do Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo (fórum este formado apenas por atores da sociedade civil) e discute avanços e desafios a serem enfrentados na direção de um sistema inclusivo de resíduos sólidos nesta cidade.

Dias e Matos (2008) fazem um esforço de compreensão dos Fóruns Lixo e Cidadania como uma inovação institucional no campo da produção de políticas públicas de resíduos sólidos procurando oferecer elementos iniciais para a sua avaliação à luz do paradigma de justiça social de Nancy Fraser. O esforço empreendido até aqui, de caráter meramente exploratório, revela diferentes perspectivas partir das quais o fenômeno da catação pode ser abordado e requer, com certeza, novos esforços de forma a consolidar a riqueza da literatura disponível num arcabouço mais ordenado seja quanto aos avanços em direção à compreensão de uma temática tão complexa, seja rumo ao estabelecimento de uma futura agenda de pesquisa. O capítulo final desta tese pretende oferecer alguns elementos desta última vertente.

## **Fórum Lixo e Cidadania – Articulando o arcabouço teórico**

Seguindo na linha argumentativa de Fraser, é possível supor que a transformação da problemática da catação de recicláveis numa *questão sócio-ambiental*, por sua vez inserida no âmbito da política e da justiça social, nos permite focá-la a partir do eixo central do paradigma redistribuição-reconhecimento-representação (2001, 2005, 2007). Neste sentido, a reinterpretação das políticas públicas (e/ou outras formas de ação política) que vêm se consolidando no campo dos resíduos sólidos, em especial aquelas relacionadas ao Fórum Lixo e Cidadania (*counterpublics*) podem ser úteis à análise do fenômeno da catação, já que os catadores, historicamente, foram submetidos a uma situação de: vulnerabilidade e/ou exclusão sócio-econômica, de um não lugar na política, seja a formal ou a não formal, e de uma representação cultural/social negativa.

À medida que o surgimento do Fórum Lixo e Cidadania decorre de um esforço para mudar o cenário de degradação sócio-ambiental em relação ao manejo de resíduos sólidos, através da concertação de atores de vários campos<sup>87</sup>, a investigação dos seus potenciais impactos positivos, em termos de resultados concretos que modifiquem o aludido cenário de degradação, pode contribuir para trazer mais elementos do campo empírico que alimentem a discussão teórica sobre democracia participativa no que tange aos efeitos dos novos arranjos de participação na efetividade da ação pública.

Neste sentido, o diálogo com vários aspectos da discussão de outros autores, especialmente de Fung & Wright, empreendida na parte 1 deste capítulo, pode ser útil em especial para ser formulada a questão da “conexão entre deliberação pública e ação estatal no sentido da accountability oficial, da

---

<sup>87</sup> Como será visto nos estudos de caso descritivos.

justiça das políticas e de sua eficácia..." em termos da contribuição que novos arranjos participativos possam eventualmente trazer.

Assim, a abordagem de Fraser complementada pela abordagem de Fung & Wright podem trazer contribuições relevantes e mesmo inovadoras para se pensar estes arranjos na sua capacidade de se constituir em mecanismos, tanto para a solução efetiva de problemas da gestão de resíduos sólidos, quanto da busca por justiça social e por equidade, articulando assim diferentes dimensões dos desafios de ampliação da cidadania e do desenvolvimento sustentável no mundo contemporâneo.

Por fim, cabe explicitar a perspectiva a partir da qual a questão da participação e da cidadania será articulada ao objeto de estudo. Pensando a participação como o "...resultado produzido por processos históricos nos quais atores coletivos (sociedade civil, atores políticos e outros) negociam relações em um terreno institucional pré-existente que constrange e facilita modalidades particulares de ação" (Houtzager, 2005:08) e, tendo como pressuposto a existência de uma interdependência da dinâmica entre sociedade civil e Estado, pode-se pensar que arranjos participativos (como fóruns e conselhos) podem ser submetidos à uma análise que integre em seu esforço avaliativo ao menos dois eixos centrais à discussão sobre participação o que no caso dos Fóruns Lixo e Cidadania, implicaria analisar:

- (i) *A Participação como fim*: ou seja, investida de carga simbólica, avaliando-se o(s) Fórum(s) Lixo e Cidadania enquanto instância(s) de participação e representação e seu potencial papel na resignificação daqueles que trabalham com o lixo (o plano do reconhecimento);
- (ii) *A Participação como meio*: circunscrita ao campo da produção de políticas públicas, no caso em questão relacionada ao processo de gestão de resíduos sólidos, no sentido de se avaliar em que medida tal participação se traduz em resultados que contribuem com a

minimização da degradação sócio-ambiental e sustentabilidade para o processo de redistribuição econômica entre os atores envolvidos (o plano da governança).

A complexidade das questões sociais e ambientais no mundo moderno pressupõe ações complexas e coordenadas entre diferentes agentes. À medida que a participação pressupõe a existência de um terreno institucional onde atores coletivos negociam ações, convém, sob a perspectiva da cidadania, perguntar-se se ações adotadas resultantes dos processos participativos produzem resultados efetivos na resolução dos problemas a que estão direcionados e em que medida tais ações expandem (ou não) os direitos de cidadania.

No Brasil, a luta pela cidadania constituiu-se na grande referência das mobilizações sociais no período de redemocratização do país. Por meio desses movimentos evidenciaram-se os temas da exclusão social, econômica e política, dos direitos sociais indefinidos ou mal construídos, demonstrando a distância entre a “cidadania formal” (o fato de ser membro da comunidade política) e a “cidadania substantiva” (os direitos sociais usufruídos pelo conjunto de cidadãos)<sup>88</sup>.

Uma referência clássica sobre o conceito de cidadania é o estudo de Marshall (1967) sobre o processo de constituição desta na Inglaterra, tendo o autor dividido a cidadania em três categorias de direitos – civis, políticos e sociais. Há uma extensa discussão na literatura (REIS, 1997; LAVALLE, 2003; HOLSTON, 1996) sobre as contribuições e os limites<sup>89</sup> do estudo de Marshall, mas como afirma Reis, até muito recentemente, este autor ainda era o

---

<sup>88</sup> Holston (1996), discute como a noção de cidadania formal se tornou problemática, ou seja, a mesma não é condição suficiente para se gozar da cidadania substantiva, podendo com frequência ser inacessível para cidadãos formais, a exemplo dos pobres, conquanto disponíveis para, por exemplo, estrangeiros legalmente residentes.

<sup>89</sup> Quanto aos limites mais destacados estão o caráter evolucionista de sua concepção, o rebaixamento da importância do conceito de classe, o seu foco demasiadamente britânico entre outros.



parâmetro fundamental da discussão sobre o conceito de cidadania (p.14). Uma contribuição destacada por Lavallo (2003) em relação à concepção tradicional de Marshall refere-se ao que ele chama de "características constitutivas da cidadania moderna" presentes no pensamento deste e que Lavallo sintetizou em quatro elementos: a sua *universalidade*; a sua *territorialização*; o *princípio plebiscitário ou individualização da cidadania* e a *índole estatal-nacional da cidadania* (p.77). Lavallo chama a atenção para o fato de que a concepção de Marshall opera num plano cognitivo como conceito sintético-descritivo e não como categoria normativa (p.78).

Um consenso na literatura contemporânea é o registro de que está em curso um processo de redefinição do conceito face aos dilemas da contemporaneidade (MATOS, 2009; VIEIRA, 2001; LAVALLE, 2003), dilemas estes que não eram aqueles que Marshall presenciou no seu tempo histórico, requerendo, assim, um esforço de reelaboração teórica para dar conta das complexidades atuais. Neste sentido, Lavallo argumenta que:

*"...confluem na redefinição da cidadania diversos fenômenos passíveis de serem aglutinados sinteticamente em processos de duas ordens, a saber, aqueles relacionados à dificuldade contemporânea de se processar a representação e resolução política de questões relevantes dentro de semânticas do universal; e aqueles que, vinculados à fragilização da soberania nacional e à redefinição dos padrões de intervenção do Estado, comprometem os fundamentos político-institucionais presentes na edificação da cidadania moderna. Os eventuais efeitos corrosivos de tais processos apontam para a impossibilidade de se enfrentar os novos desafios da integração social, nas suas dimensões simbólica ou identitária e socioeconômica, tentando equacioná-los analiticamente dentro dos moldes da concepção tradicional da cidadania; concepção cristalizada, não à ventura, no segundo pós-guerra enquanto*

*expressão e explicação do “desdobramento” dos direitos sociais  
(p.84)”*

Matos (2009), argumenta por um processo de permanente reconstrução do conceito postulando que “...tudo aquilo que precisa concernir ao conhecimento e ao direito da cidadania deverá estar permanentemente aberto ao debate público nacional e internacional”, naquilo que a autora chama de um “universalismo contingente”, que implica numa constante reelaboração de forma a permitir a construção de “um interesse público o mais justo e inclusivo possível” (p.39).

Nesta mesma linha argumentativa quanto à redefinição do conceito, Vieira (2001) argumenta que ainda se faz necessário consolidar uma teoria da cidadania, embora inúmeros trabalhos teóricos pareçam apontar nesta direção, afirma o autor (2001:226). Ao analisar os desafios colocados ao conceito de cidadania pela atualidade Vieira observa que está em curso um processo de elaboração da tese de uma “nova cidadania” capaz de dar conta da natureza econômica, política e social dos direitos. O processo de desvalorização da cidadania clássica, no contexto da construção de instituições supranacionais na Europa<sup>90</sup>, estaria demandando a necessidade de uma redefinição conceitual para a idéia de cidadania (p.239).

Seguindo Vieira (2001), sistematiza-se brevemente a discussão em torno da conceitualização da cidadania. O autor afirma que o conceito “...parece integrar noções centrais da filosofia política, como os reclamos de justiça e participação política” (p.227). Ao vincular-se simultaneamente à idéia de direitos individuais e de pertença a uma comunidade particular, o conceito se coloca no centro do debate contemporâneo entre liberais e comunitaristas. Baseando-se em Kymlicka, Vieira nos remete a dois obstáculos que estariam colocados em relação à pretensão de uma teoria

---

<sup>90</sup>O problema do enquadramento para Fraser.

da cidadania: (1) "...o âmbito potencialmente ilimitado de uma teoria da cidadania, que poderia abranger qualquer problema envolvendo relações entre o cidadão e o Estado"; e (2) a existência de duas concepções distintas coexistindo na noção de cidadania, a saber uma concepção "fina" da mesma "...como *status* legal, isto é, cidadão como membro pleno de uma comunidade política particular" e uma "...concepção 'espessa' de cidadania como escopo, como atividade desejável, em que a extensão e a qualidade da cidadania seria função da participação do cidadão naquela comunidade" (p.227).

Segundo o autor, duas grandes interpretações contraditórias estariam se enfrentando neste esforço de conceitualização da cidadania: (1) uma visão do papel do cidadão a partir de um registro individualista e instrumental, pautada na tradição liberal de Locke, onde os indivíduos aparecem como pessoas privadas, externas ao Estado e com interesses pré-políticos; e (2) uma visão onde a concepção comunitarista, oriunda da tradição de filosofia política de Aristóteles, é prevalente. Nesta visão comparece uma idéia de cidadania ativa, estando os indivíduos integrados numa comunidade política, a sua identidade pessoal sendo uma função das tradições e instituições comuns (p.228).

Vieira pontua que "...ultrapassando a visão liberal de comunidade política a serviço da identidade individual, bem como a visão comunitarista de comunidade política a serviço da identidade comunal, chegaríamos a uma concepção de comunidade política como expressão republicana de uma identidade 'cívica', em que a participação política nos negócios públicos é elemento central na conceituação de cidadania" (os negritos são meus; VIEIRA, 2001:32). Este nos parece ser também o esforço delineado anteriormente pelos outros autores aqui mencionados. Tanto Fraser quanto Fung & Wright estão atuando na construção teórico-empírica das dimensões complexas da cidadania e da participação políticas na atualidade.

Concluindo, vale frisar que examinar experiências concretas de Fóruns Lixo e Cidadania, tendo como norte a articulação da participação no contexto da luta por ampliação de direitos de cidadania dos catadores pode, talvez, nos ajudar a compreender qual o paradigma de justiça social que está informando a prática da movimentação em torno do lixo e da cidadania no país. Mas, antes de nos lançarmos a esta empreitada a partir dos três casos objeto de estudo desta tese, convém iluminar o caso brasileiro, partindo do exame de como demandas por reconhecimento, redistribuição e representação têm se dado em outro país com desafios semelhantes aos nossos: a Índia. É o que veremos no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2: PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DE CATADORES NA ÍNDIA: UM PARÂMETRO POSSÍVEL DE COMPARABILIDADE COM O BRASIL?**

Este capítulo apresenta, com base em revisão da literatura<sup>91</sup>, uma visão geral da reciclagem informal na Índia, explorando algumas experiências de concertações de atores na gestão de resíduos sólidos com o intuito de poder, assim, lançar luz à experiência brasileira atual de crescente integração de catadores de recicláveis nos processos de reciclagem a partir de um contexto mais abrangente em nível mundial retomado mais tarde nas conclusões desta tese.

Ter-se-á como norte identificar avanços e/ou insucessos nas experiências retratadas em termos do equacionamento de três dimensões da justiça social e da inclusão, a saber: o reconhecimento, a redistribuição e a representação (FRASER, 2005 e 2007).

Para fins de melhor compreensão da perspectiva aqui adotada requer-se que alguns termos sejam previamente explicitados. De acordo com especialistas da área de resíduos sólidos o termo “integração” significa algo mais que a criação de trabalho regular para atores informais, abrangendo tanto processos que envolvem intervenções de ONGs focadas no setor informal como também de Governos.

Para os propósitos deste capítulo, ao referirmos a processos de integração do setor informal estaremos nos referindo aos arranjos (formalizados seja através de Convênios, Contratos ou Termos de Compromisso) entre

---

<sup>91</sup> Também estarão incorporadas observações realizadas com base em visitas técnicas realizadas pela autora no âmbito de sua atuação em diversas redes internacionais.

organizações de catadores e municípios que permitem a legitimação do caráter de prestação de serviços deste segmento no âmbito do sistema formal de resíduos sólidos.

Outro aspecto relevante refere-se à questão política por detrás da denominação da atividade, já que existem diferentes termos para a mesma. Como discutido no capítulo anterior, a participação do setor informal no gerenciamento de resíduos sólidos varia de um continente para o outro. Assim, com o fim de respeitar as especificidades locais, adoto neste capítulo a terminologia preferida na Índia - *waste pickers*. Diferentemente do Brasil, na Índia este trabalho implica em: remoção do lixo doméstico (devido à baixa cobertura de coleta regular de lixo), valorização do lixo (agregação de algum valor ao material através de diferentes estratégias) e reciclagem.

Sob uma das perspectivas teóricas que orienta esta tese na análise dos Fóruns Lixo e Cidadania - a linha argumentativa de Nancy Fraser (2001, 2005, 2007) a respeito do paradigma da justiça social no âmbito no âmbito dos eixos redistribuição-reconhecimento-representação, - importa esclarecer aqui algumas das dimensões simultâneas a partir das quais os casos expostos serão analisados. Por reconhecimento, estaremos entendendo a re-significação do imaginário social sobre o catador no sentido de efetivo reconhecimento da importância sócio-ambiental deste trabalho e a reelaboração de legislação que cumpre o papel político relevante de formalizar tal ator econômico. Por redistribuição, entende-se a existência de políticas distributivas associadas que seriam desenhadas para o enfrentamento dos processos de exclusão econômico-social no setor de resíduos sólidos. Por representação, finalmente, entende-se aqui a existência de organizações participativo-representativas dos catadores e de correspondentes espaços de apresentação de demandas dos atores informais da reciclagem.

Finalmente, vale mencionar algumas considerações de ordem metodológica antes de nos debruçarmos sobre o estado da arte dos processos de integração dos *waste pickers* na Índia. Só muito recentemente a temática da catação começou a despertar a atenção da academia. A maior parte da produção sobre o tema era, até bem pouco tempo, predominantemente oriunda do trabalho de ativistas sociais ou de técnicos governamentais.

Outra questão relevante é que este campo de pesquisa ainda não consolidou uma estratégia metodológica consensual entre os pesquisadores e agentes sociais, o que dificulta comparações entre casos. Significativos esforços têm sido empreendidos por diversas agências internacionais no sentido de atacar estes problemas<sup>92</sup>. Aliado a isso há que se considerar a diversidade do que constitui o setor informal em resíduos sólidos e a complexidade do fenômeno da catação ambos já mencionados no capítulo 2.

Assim, com o fim de conferir um maior potencial de comparabilidade entre os cenários de integração, optou-se pela Índia por duas razões: (1) o país integra (juntamente com o Brasil e o Egito), o projeto da GTZ Promotion of concepts for pro-poor and environmentally friendly closed-loop approaches in solid waste management elaborado com o fim de propiciar um primeiro esforço de comparação entre os cenários asiático, africano e latino-

---

<sup>92</sup>Muitos dos esforços institucionais isolados destas instituições começam agora a se integrarem através da realização de vários eventos conjuntos para discussão metodológica e constituição de uma agenda comum de pesquisa e de intervenção nesta área (ver <http://go.worldbank.org/6Z9UQHGP80> ; [www.cwgnet.net](http://www.cwgnet.net) ; [www.waste.nl](http://www.waste.nl) ; [www.wiego.org](http://www.wiego.org) ).

americano<sup>93</sup>; (2) em função da experiência de campo da autora na Índia no âmbito de projetos de várias agências internacionais<sup>94</sup>.

## **DA INVISIBILIDADE DOS INTOCÁVEIS AOS PRIMEIROS SINAIS DE RECONHECIMENTO PÚBLICO – WASTE PICKERS NA ÍNDIA**

### **O Contexto Indiano**

A Índia – país mais ou menos do mesmo tamanho que o Brasil – possui uma população de 1,1 bilhão de pessoas e um índice de urbanização em torno de 30%<sup>95</sup>. De acordo com o Censo de 2001 a proporção da população residente em favelas entre as cidades na Índia com mais de 1 milhão de habitantes chega a mais de 54% (CHIKARMANE et al, 2008). Cerca de 380,6 milhões de pessoas auferem 1 dólar/dia, ou seja 1/3 da população total do país.<sup>96</sup> Sua produção *per capita* de lixo urbano é em torno de 500 gramas dia. Como em outros países há um declínio na oferta de espaços para construção de aterros na Índia. A coleta regular de lixo doméstico no país é deficiente, deixando grandes áreas à mercê de arranjos informais para o seu recolhimento.

Como em vários outros países, o setor de reciclagem na Índia é estruturado como uma pirâmide, estando os catadores de lixo/recicláveis<sup>97</sup> em sua base e os grandes reprocessadores no topo. A atividade de reciclagem é realizada primordialmente pelo setor informal que compreende *waste pickers*, compradores itinerantes, pequenos comerciantes do lixo (*junk shops*)

---

<sup>93</sup> Integram o estudo da GTZ: DIAS, S. M.; ALVES, F.C.G. Integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in Brazil. March, 2008; CHIKARMANE, P.; NARAYAN, L.; CHATURVEDI, B. Recycling livelihoods – Integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in India. May, 2008; ISKANDAR, L. The Informal Sector in Waste Recycling in Egypt. May, 2008. Os três estudos integrarão futuramente uma publicação em perspectiva comparada.

<sup>94</sup> Mais recentemente no “Inclusive Urban Planning Project” da ONG internacional WIEGO.

<sup>95</sup> As projeções para 2030 indicam que 50% da população estará vivendo nos centros urbanos (Chikarmane et al, 2008).

<sup>96</sup> In: <http://earthtrends.wri.org/updates/mode/6>. Acessado em 25/02/09.

<sup>97</sup> Daqui em diante referenciados como *waste pickers*.



e pequenos processadores<sup>98</sup>. Os principais problemas encontrados por esses trabalhadores informais da reciclagem no país são: não reconhecimento oficial da atividade pelas autoridades públicas, o que implica que não há provimento de espaços de trabalho ou acesso a seguridade social, traduzindo-se assim em condições de trabalho desumanas e conseqüente comprometimento de sua saúde física; violência cometida pela polícia; hostilidade pública à atividade; submissão a alto índice de suborno por parte de autoridades públicas para que a atividade possa ser exercida, o que diminui os rendimentos auferidos, entre outros problemas (CHINTAN, 2005; MEDINA, 2006; CHIKARMANE et al, 2008).

É impossível falar do fenômeno da catação na Índia sem se referenciar, mesmo que brevemente, ao sistema de castas. O esquema organizacional do sistema de castas hinduísta é baseado na divisão das pessoas em grupos sociais ou castas nos quais os direitos econômicos, civis e culturais de cada indivíduo é predeterminado pelo nascimento, conferindo um caráter de hereditariedade a esta divisão. Tradicionalmente, havia quatro principais divisões que são, por ordem de importância - brahmin (sacerdotes), kshatrya (guerreiros), vaishya (comerciantes) e shudra (servos) – correspondendo a cada uma destas divisões todo um comportamento claramente definido, bem como profissões que lhe são associadas. Com o passar do tempo esta divisão originária foi ficando mais complexa desenvolvendo-se numa estrutura onde sub-castas foram criadas.

Embora abolido oficialmente, desde a independência do país, o sistema de castas ainda molda as relações sociais e o acesso ao sistema de oportunidades existente aos cidadãos indianos, informando a face moderna da intocabilidade no país. Como registra Varma (2005):

*“O sistema de castas começou a alguns milhares de anos atrás como uma categorização funcional, mas ao longo dos anos se*

---

<sup>98</sup>Há, contudo, pequenas variações regionais na composição da cadeia informal da reciclagem.

*degenerou para tornar-se uma das tiranias mais rígidas e institucionalizadas de qualquer sociedade. Hoje ele está oficialmente desaprovado (...). Mas a mentalidade de uma sociedade estratificada está muito em evidência na vida quotidiana* (itálicos do autor, negritos meus). *A estrutura das hierarquias pode estar mudando, mas, 'para um indiano, relacionamentos superiores e subordinados têm o caráter de verdade eterna e imperativo moral - (e a) reverência automática aos superiores é quase realidade psicossocial.'* Esta aceitação da hierarquia do poder dá um colorido especial indiano ao significado e ao funcionamento de conceitos modernos como democracia e igualdade "(p.21).<sup>99</sup>

Há uma associação quase que imediata entre catação e o sistema de castas hindu, sendo a maior parte dos *waste pickers*<sup>100</sup> recrutados das chamadas "Sc-Scheduled castes"<sup>101</sup> (antigamente chamados de "intocáveis")<sup>102</sup>. O sistema de castas, como observa Varma conferiu um caráter distintivo, único às práticas e normas do trabalho conferindo um

---

<sup>99</sup> Tradução Nossa. "The caste system began several thousand years ago as a functional categorization, but over the years it degenerated to become one of the most inflexible and institutionalized tyrannies of any society. Today it is officially frowned upon (...). But the mentality of a stratified society is very much in evidence in everyday life (itálicos do autor, negritos meus). The structure of hierarchies may be changing, but 'for an Indian, superior and subordinate relationships have the character of eternal verity and moral imperative – (and the) automatic reverence for superiors is nearly psycho-social fact.' This acceptance of the hierarchy of power gives a particularly Indian colouring to the meaning and operation of modern concepts like democracy and equality" (p.21).

<sup>100</sup>O termo pode ser usado de várias formas na Índia de acordo com a língua usada em cada região do país (Urdu, Hindi, Tamil etc) mas em inglês usava-se com frequência o termo "scavengers" que tem sido progressivamente substituído por "waste pickers" principalmente nas cidades indianas com maior protagonismo em termos de organização destes atores econômicos tais como Pune e Delhi.

<sup>101</sup>Em algumas parte do país eles provêm das chamadas *Scheduled Tribes* (comunidades rurais nativas consideradas como discriminadas).

<sup>102</sup>Embora em cidades como Delhi por exemplo, haja uma associação entre catadores e imigrantes de Bangladesh já que muitos imigrantes deste país têm nesta atividade a única alternativa de sobrevivência. Mesmo assim o sistema de castas desempenha um papel quando se observa a composição social na distinção existente em nível local entre "clean and dirty scrap dealers".

estigma de poluição a várias atividades entre elas a catação (VARMA, 2005:113).

Além das duras condições de trabalho, *waste pickers* na Índia enfrentam um sistema discriminatório que exacerba as privações e os estigmas comumente associados a esta atividade. Assim, a ocupação da catação na Índia tem sido realizada há séculos pelos *Dalits*<sup>103</sup>. Há, contudo, variações regionais. No norte da Índia, por exemplo, existem dois tipos distintos de imigrantes que catam lixo. Um primeiro grupo se refere aos trabalhadores rurais que vêm para as cidades à procura de trabalho, dos quais muitos são *Dalits*. A atividade é desenvolvida por pessoas pertencentes a outras castas baixas e que, pelo fato de realizarem a atividade de catação, acabam sendo denominadas como *Dalits*. A segunda categoria é dos imigrantes de Bangladesh que trabalham na ocupação enquanto unidades familiares. Assim, em cidades como Nova Delhi, as pessoas que trabalham na catação costumam receber o adjetivo pejorativo de *bangladeshis* (CHIKARMANE et al, 2008:11).

À medida que o fenômeno da exclusão social na Índia gira em torno das interrelações sociais e das instituições que excluem, discriminam, isolam e privam alguns grupos com base na identidade grupal de acordo com a casta e a etnia (THORAT, 2009:2), assim a situação de privação enfrentada pelos *waste pickers* neste país é bem mais dramática.

A situação das mulheres integrantes das castas marginalizadas é ainda pior, já que elas sofrem discriminações de três tipos: econômica, de casta e de gênero. Chikarmane et al reporta que entre os trabalhadores informais da reciclagem há uma presença maior de mulheres na atividade de catação propriamente dita enquanto os homens estão mais presentes como compradores ambulantes de sucata (*itinerant buyers*), atividade esta que

---

<sup>103</sup> O termo *dalit* é uma designação genérica para se referir a todas as anteriormente chamadas castas intocáveis e foi criada por um famoso ativista – Dr Babasaheb Ambedkar.

envolve o uso de capital e condições de trabalho relativamente melhores, possuindo, conseqüentemente, um status melhor. Ainda, muitas mulheres *dalit* não são aceitas como trabalhadoras domésticas, o que limita as opções de trabalho. Isto significa que a opção de engajamento em outras ocupações fica severamente comprometida, confinando estes indivíduos a uma única opção de sobrevivência – a catação. A catação apresenta-se assim como uma estratégia importante de sobrevivência.

Agravado pelos condicionantes impostos pelo sistema de castas, as condições de trabalho a que *waste pickers* são submetidos na Índia é uma das piores do mundo. Ainda, existe um grande hiato em termos de organização política dos mesmos<sup>104</sup>, embora os exemplos de algumas cidades como Ahmedabad, Pune e Nova Delhi (embora ainda exemplos isolados) estejam apontando elementos de uma nova tendência que está se formando em direção ao crescimento do processo organizativo da categoria e mesmo alguns exemplos de sua integração no sistema formal de resíduos sólidos como pode ser visto abaixo.

---

<sup>104</sup> Também agravado pelo sistema de castas que limita os direitos de participação plena no processo de tomada de decisões e aos direitos de organização da categoria.

## Organização e Conquistas

### A Dimensão do Reconhecimento da Categoria na Índia

Na parte que se segue discute-se a questão do reconhecimento dos *waste pickers* na Índia, ou seja, os processos que permitiriam a re-significação do imaginário social sobre o catador no sentido de um reconhecimento da importância sócio-ambiental do seu trabalho e na elaboração de legislação reconhecendo formalmente este ator econômico e político.

A Índia possui uma estrutura federativa onde o Governo Central ocupa o topo seguido pelos Governos Estaduais e as instituições de governança local tais como os Panchayats<sup>105</sup> nas áreas rurais e as Estruturas Urbanas Locais<sup>106</sup> nas áreas urbanas. Leis emitidas pelo Governo Central são adotadas pelos Estados. O desenvolvimento urbano é de competência dos Governos Estaduais e estes têm a liberdade de aplicar e fazer emendas às leis dentro dos parâmetros gerais definidos pela Constituição e das leis emitidas pelo Governo Central (CHIKARMANE et al, 2008:14).

Historicamente as políticas e a legislação indianas em nível central mencionam a reciclagem sem, contudo, mencionar o papel desempenhado pelo setor informal. Onde as menções existem estas se dão de forma pontual no sentido de atender a algumas poucas necessidades dos *waste pickers* desconectadas do contexto da cadeia da reciclagem como um todo (CHATURVEDI et al, 2005:6).

---

<sup>105</sup> Sistema político indiano que agrupa cinco vilas sendo quatro delas periféricas e uma desempenhando uma função central (de armazenamento de comida, de ponto de referência para as outras etc).

<sup>106</sup>Estas estruturas podem ser pequenas (Municipal Councils) ou grandes (Municipal Corporations).

Historicamente os municípios na Índia não têm provido coleta regular de lixo doméstico<sup>107</sup> provendo apenas pontos comunitários de coleta, disso decorrendo que um papel significativo tem sido desempenhado pelo setor informal na área dos resíduos sólidos à medida que os *waste pickers* ocupam este vazio institucional. São eles que, em geral, organizam a coleta porta-a-porta do lixo doméstico e sua posterior segregação nas frações recicláveis para fins de comercialização. No entanto, impera o não reconhecimento público deste segmento.

O corpo de legislação em nível central tais como a *Environment Protection Act* de 1986 ou a *Municipal Solid Waste Rules (MSW)* de 2000, embora mencionem a reciclagem, falham em termos de mencionar o papel do setor informal além do fato de permitirem tecnologias como, por exemplo, a incineração, que além de representar riscos à saúde e ao meio-ambiente também implica em destituição dos materiais que asseguram a sobrevivência dos *waste pickers* à medida que incinera os materiais de alto poder calorífico – os recicláveis inorgânicos.

Recente legislação aprovada em 2006 apresenta, contudo, sinais de avanços. A *National Environment Policy* inclui algumas cláusulas concernentes ao setor informal facultando o desenvolvimento de parcerias público-privadas para prestação de serviços e preconizam fortalecimento dos Governos Locais para a implementação de processos de segregação na fonte e, ao mesmo tempo, reconhece legalmente os sistemas informais de reciclagem (CHIKARMANE et al, 2008).

---

<sup>107</sup> Em dezembro de 2003 num famoso caso o chamado *Almitra Patel vs The Union of India* the *Supreme Court* foi determinado que os municípios deveriam prover coleta porta-a-porta do lixo segregado. No entanto, não foi determinado como isto deveria ser feito e poucos municípios até agora tomaram a iniciativa de implementação da decisão da Corte Suprema. Vários grupos organizados de *waste pickers* têm ocupado este vazio institucional e organizado por conta própria a coleta porta-a-porta do lixo domiciliar à revelia das administrações municipais que na maioria dos casos os proíbem de cobrar taxas dos residentes pelo serviço. Disputas têm sido travadas por ONGs que militam pelos direitos dos *waste pickers* no sentido de assegurar que essa prestação de serviços seja legitimada pelo poder público já que este não provê o serviço.

Entre os Estados indianos o Governo de Maharashtra tem sido bastante responsivo às necessidades de reconhecimento dos *waste pickers*. Há um intenso protagonismo de organizações representativas da categoria nos municípios de Pune e Mumbai, entre outras. Alguns exemplos de resoluções que reconhecem os direitos dos *waste pickers* podem ser citados, entre eles: a ordenação de 1999, instruindo os municípios do estado a proverem carteiras de identificação para os *waste pickers*; a ordenação de 2002 direcionando os municípios a permitir que as organizações de *waste pickers* possam coletar lixo das residências, lojas e mercados, bem como estimular a criação de organizações da categoria onde elas não existam; a ordenação Maharashtra Non-biodegradable Garbage Control Ordinance de 2006, que reconhece a importância da reciclagem e dos *waste pickers*, promovendo o acesso destes aos resíduos; a Maharashtra Government Order de 2006 direciona os municípios para a elaboração de Planos de Ação para a implementação da Lei Federal MSW Rules de 2006 criando uma ambiência favorável a integração dos *waste pickers*.

A implementação da legislação central e estadual no âmbito local não se dá automaticamente, já que as unidades locais têm que enquadrar seu próprio corpo de leis ao escopo estadual e nacional, bem como de forma a se conformar a estas e estabelecer as penalidades para os casos de não conformação. As brechas que se estabelecem entre as provisões legais, políticas e práticas são, com freqüência, a causa pela demora na implementação da legislação de acordo com Chikarmane et al (2008). Os exemplos mais progressivos em termos de integração são os de Mumbai e Pune. Em 2006, Mumbai aprovou uma lei municipal, The Greater Mumbai Cleanliness and Sanitation Bye-Laws, obrigando a segregação do lixo e provendo pontos de triagem da fração seca dos resíduos para cooperativas e organizações legais de *waste pickers*. Alguns exemplos do município de Pune podem ser arrolados: em 1995/6, esta foi a primeira cidade a emitir

carteiras de identificação aos *waste pickers*; em 2002, Pune foi também a pioneira na provisão de seguro de saúde para a categoria; a Resolução No 476 de fevereiro de 2007 aprovou a formação de uma cooperativa central que permitiu a integração dos *waste pickers* na prestação de serviços de coleta porta-a-porta de lixo.

Dada as dimensões sub-continentais da Índia e o grande número de pessoas envolvidas na atividade da catação, em que pese os exemplos do Estado de Maharastra e dos municípios de Pune e Mumbai, ainda predomina, de maneira geral, uma invisibilidade desta categoria no país e uma ausência de reconhecimento já que a maioria da legislação existente em nível central, estadual e local, quando muito, fazem menções implícitas aos *waste pickers*, não conferindo um status público ou semi-público à esta categoria enquanto prestador de serviços na área dos resíduos sólidos.

Um dos indicativos do processo de reconhecimento público em termos da re-significação do imaginário social sobre os *waste pickers* é a mudança na opinião pública: passando-se de uma visão pejorativa para a compreensão do seu papel enquanto agente ambiental. E neste sentido, a mídia tem desempenhado um papel significativo em muitos países, o que também se aplica ao caso indiano, como por exemplo, Pune e Nova Delhi, que têm conseguido ter uma cobertura da mídia regional tendo, em alguns casos, conseguido atingir a mídia nacional<sup>108</sup>.

Como reportado por Chikarmane et al:

*“a cobertura da mídia sobre waste pickers antes da existência de suas organizações representativas era ou inexistente ou limitada a*

---

<sup>108</sup> Tradução livre: ...media coverage of waste pickers prior to their organization was either absent or limited to news reports about theft and pilferage in which the involvement of ragpickers was alleged. In cities where waste pickers have been organized the press have been sensitive to the problems of waste pickers and played some role in highlighting not only their conditions but their contribution to solid waste management. The coverage has generally been limited to cities where organizations of waste pickers exist.



*notícias relacionadas a roubos e pequenos furtos supostamente cometidos por estes. Nas cidades onde os waste pickers estão organizados a mídia tem sido sensível aos seus problemas e ao papel por estes desempenhado na gestão de resíduos sólidos. A cobertura tem sido limitada à cidades onde estes estão organizados" (2008: 25),*

## **A Dimensão da Representação**

Nesta parte, discute-se a questão da representação, entendendo-a aqui como a existência de organizações representativas dos catadores e de espaços de apresentação (Fóruns; Comitês) de demandas destes atores informais da reciclagem<sup>109</sup>.

A primeira organização na Índia a tematizar a questão dos *waste pickers* foi a *Self-Employed Women's Association-SEWA*<sup>110</sup> baseada em Ahmedabad (capital do Estado de Gujarat). As origens de SEWA estão no sindicato *Textile Labour Association*<sup>111</sup> que foi criado em 1917<sup>112</sup> e inspirado nos ideais de Mahatma Gandhi. Em 1954 o sindicato criou uma ala feminina cujo foco era capacitação das mulheres pobres de forma a proporcionar-lhes novos meios de sobrevivência<sup>113</sup>. Em 1971 esta ala feminina acabou se transformando na SEWA, tendo conseguido seu registro como sindicato em 1972<sup>114</sup>. A estratégia

---

<sup>109</sup> Privilegia-se nesta parte organizações como sindicatos, cooperativas e algumas ONGs (aquelas que têm *waste pickers* como membros e que desempenham funções de representação). Organizações tais como CBOs (*community based organizations*) não estão aqui incluídas, pois, embora, trabalhem com *waste pickers* (empregando os mesmos em projetos de coleta porta a porta de lixo) as mesmas não são entidades de representação (na Índia um exemplo famoso é a da organização *Civic Exnora* atuante em várias cidades do país).

<sup>110</sup> Associação de Mulheres Autônomas.

<sup>111</sup> Associação dos Trabalhadores Têxteis.

<sup>112</sup> Fonte: <http://www.indialabourarchives.org> Acessado em 26/02/09).

<sup>113</sup> Fonte: [www.sewa.org](http://www.sewa.org)

<sup>114</sup> Inicialmente houve resistência das autoridades em conceder o status de sindicato à SEWA pois o argumento era de que enquanto autônomas as trabalhadoras não tinham um

da SEWA consiste em focar simultaneamente na ação enquanto sindicato e na organização de cooperativas para várias categorias de trabalhadoras autônomas (*waste pickers*<sup>115</sup>, vendedores de rua etc<sup>116</sup>)<sup>117</sup>.

A SEWA começou a trabalhar com a organização de *waste pickers* em meados de 1970 e, em 2004 este segmento abarcava 4% (20.000) do total de membros da organização. A abordagem adotada à época era procurar alternativas de trabalho para os *waste pickers* organizando-os em cooperativas de prestação de serviços de limpeza e/ou coleta de lixo em órgãos públicos e instituições; resgatando tradições artesanais como as da tecelagem; treinando-os em habilidades de reaproveitamento, como por exemplo, de papel e papelão (CHEN et al, 2006:22).

Após a criação de SEWA os/as *waste pickers* em Ahmedabad "...passaram a ser menos perseguidos. Passaram a ter acesso a diversas ruas onde anteriormente eram impedidos de estar. A sua identificação como membros de SEWA é a grande responsável por esta mudança de atitude, uma vez que agora são considerados parte de um coletivo" (BHOWMIK, 2005:378).

Chikarmane et al observa que as abordagens iniciais de organização dos *waste pickers* na Índia eram focadas mais no encorajamento na direção de ocupações menos estigmatizadas e menos prejudiciais à saúde (2008:18). Só na década de 1990 é que o trabalho de organização começou a lidar com as questões específicas relacionadas à natureza do trabalho desenvolvido pelos *waste pickers*.

---

patrão contra quem dirigir suas demandas. As ativistas de SEWA contra-argumentaram que um sindicato é uma organização para propiciar a união dos trabalhadores e não necessariamente para lutar contra um empregador. Assim, em 1972 SEWA conseguiu obter o seu registro oficial ([www.sewa.org](http://www.sewa.org)).

<sup>115</sup> Em Ahmedabad eles são se chamados de *paper pickers* mas manteremos a denominação geral de *waste pickers*.

<sup>116</sup> O número total de afiliados à SEWA é de 700.000 cobrindo um total de sete estados na Índia. Fonte: [www.sewa.org](http://www.sewa.org)

<sup>117</sup> Para um relato detalhado do surgimento, da estrutura organizacional e do perfil dos afiliados da SEWA ver Chen, 2006.

A partir da década de 1990 começaram a surgir outras experiências organizativas (em Pune e Nova Delhi) já mais focadas em torno de questões específicas da catação, direcionando a luta para melhorias das condições de trabalho e para a construção de um senso de identidade profissional legitimador da ocupação como um trabalho decente, digno de orgulho<sup>118</sup>. A fundação, em 1993, do *Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat (KKPKP)*<sup>119</sup>, o sindicato de *waste pickers* em Pune (no Estado de Maharashtra), ilustra esta abordagem onde o foco do trabalho de organização está na mudança de como os catadores se percebem e são percebidos pela sociedade e na luta pela melhoria das condições de trabalho e na legitimação do seu papel como prestadores de serviços no setor de gerenciamento de resíduos sólidos. Como ressaltado por Chikarmane & Narayan (2005):

*“os waste-pickers e suas percepções das questões foram centrais no processo de organização. (...) Normalmente, os pobres definem as suas necessidades como emprego e crédito. Não foi diferente com catadores de lixo. Nas próprias palavras de waste-pickers, o que eles faziam não era "trabalho" mas "kachra chivadne" (remexer lixo). Trabalho era 'um emprego seguro no governo ou em uma empresa'. O processo reflexivo e analítico no qual os ativistas e os waste-pickers se engajaram juntamente se centrava na compreensão do conceito de trabalho. Foi durante este processo que os waste-pickers reconheceram que a catação tinha sido um meio de rendimento ao*

---

<sup>118</sup> Como pontuado por Chikarmane & Narayan (2005) a questão da organização dos catadores era algo negligenciado tanto pelo sindicalismo (preocupados com os trabalhadores formais) quanto pelas organizações dos Dálits (pessimistas quanto ao processo de organização dos catadores, pois para eles o mesmo reenforçava as ligações entre casta e ocupação). Outra questão é que até então a problemática dos *waste pickers* na Índia estava subsumida sob as questões do setor informal (p.3).

<sup>119</sup> A SNTD Women's University teve um papel catalisador neste processo. Foi através do Programa Nacional de Educação Adulta desta universidade que em 1990 seus profissionais tomaram consciência da problemática da catação. Inspirados pelos princípios pedagógicos sistematizados por Paulo Freire eles iniciaram um trabalho inicialmente com crianças catadoras que plantou as sementes para o futuro processo de criação do KKPKP (Chikarmane & Narayan, 2005).

*qual tinham sido empurrados quando da migração em grandes números para a cidade durante a seca de 1972.*

*Então, e até mais do que agora, sua casta tinha impedido a sua entrada fácil no trabalho doméstico. O emprego na construção civil havia sido uma opção que eles tinham rejeitado, pois "quem quer trabalhar como operário de obras? Os supervisores te tratam como tratam suas esposas". Eles concluíram que a catação era relativamente mais lucrativa do que o trabalho doméstico, mais 'livre' de assédio sexual e de uma relação feudal servil no trabalho assalariado, aos quais eles tinham sido submetidos nas aldeias (p. 1)".<sup>120</sup>*

A estratégia de ação de KKPKP é uma combinação de ações de massa/representação política dos *waste pickers* e o desenvolvimento de diversos mecanismos institucionais para a melhoria das condições de trabalho e vida da categoria, tais como a criação de cooperativas de crédito, cooperativas de comercialização, programas de educação infantil, criação de esquemas de seguro de vida e de seguro de saúde entre outros.

---

<sup>120</sup> Tradução livre. *waste-pickers* and their perception of issues were central in the organising process. (...) Typically, the poor define their needs as jobs and credit. It was no different with *waste-pickers*. In the *waste-pickers*' own words what they did was not "work" but '*kachra chivadne*' (rummaging through garbage). Work was 'a secure job in the government or in a company'. The reflective and analytical process that the activists and *waste-pickers* jointly engaged in focused on understanding the concept of work. It was during this process that the *waste-pickers* acknowledged that *waste-picking* had been a means of earning that they had been pushed into when they migrated to the city in large numbers during the drought in 1972. Then, even more so than now, their caste had prevented their easy entry into domestic work. Construction labor had been an option that they had rejected because 'who wants to work as a construction labourer? The supervisors treat you like their wives'. They concluded that *waste-picking* was relatively more lucrative than domestic work, more 'free' from sexual harassment and the servile feudal relationship in wage labour, that they had been subjected to in the villages

Pune tem em torno 7.000 *waste pickers* sendo que KKP KP tem 5025 membros registrados<sup>121</sup>.

Com a formação de KKP KP<sup>122</sup>, seus membros passaram a demandar do governo municipal e estadual que os *waste pickers* fossem reconhecidos enquanto trabalhadores. Tais demandas foram publicizadas, tendo por base vários estudos que focavam: na identificação de evidências da contribuição dos recicladores informais à gestão de resíduos sólidos, no mapeamento do perfil sócio-econômico, na análise situacional etc<sup>123</sup>.

Com base nos estudos que quantificavam a contribuição dos *waste pickers* o sindicato mobilizou a categoria através de protestos e marchas onde a demanda quanto ao reconhecimento do seu status de trabalhadores foi publicizada. A intensa mobilização da categoria traduziu-se em respostas do município que significaram avanços em termos do reconhecimento público dos *waste pickers* em Pune (que serão explorados no item sobre a tematização da justiça social sobre o viés da redistribuição). Uma das demandas atendidas foi em relação à validação pelo município das carteiras de identificação dos *waste pickers* emitidas por KKP KP, representando, assim, um passo a mais no processo de reconhecimento e legitimação da atividade pelo poder público local.

---

<sup>121</sup> A entidade tem um sistema complexo de categorização de seus afiliados que abrange: membros ativos (envolvidos em todas as atividades e processos da união e com pagamento regular de mensalidades: 1700 membros); regulares (participam em algumas atividades e processos e com mensalidades regulares: 800); prospectivos (participam em algumas atividades e com pagamento de algumas mensalidades no ano corrente: 1000); irregulares (participam em alguns processos e com dívidas com o sindicato:1000) e relutantes (participam de alguns processos mas não são muito simpáticos ao sindicato e não pagam mensalidade: 525 pessoas). Fonte: Chikarmane & Narayan, 2005:6.

<sup>122</sup> KKP KP é provavelmente a primeira organização exclusivamente de catadores na Índia (Chikarmane et al, 2008).

<sup>123</sup> Alguns dos mais significativos são: (1) Chikarmane, P., Narayan, L. Economic aspects of the informal sector in solid waste management in Pune, KKP KP-GTZ 2006. (2) Chikarmane,P, Deshpande.M, and Narayan.L, Report of Scrap Collectors, Scrap Traders and Recycling Enterprises in Pune, ILO, 2001.

É importante ressaltar que foi só a partir de sua organização que os *waste pickers* em Pune puderam confrontar e expor as práticas de suborno e assédio sexual praticadas pela Polícia e por autoridades públicas, os calotes de pagamentos por parte de donos de depósitos, bem como outras violações à medida que o sindicato não somente organiza sua atuação em termos de grandes questões, mas, também, no acompanhamento de violações específicas sofridas pelos afiliados. Ainda, a existência de KKPKP possibilitou a participação de seus ativistas em processos deliberativos tais como a Comissão Municipal sobre Resíduos Sólidos<sup>124</sup>.

Um espaço importante para a apresentação de demandas por reconhecimento público veio se somar à organização representativa do segmento (KKPKP): a criação, em 2005, de um coletivo de organizações da sociedade civil em Pune chamado *Waste Matters*<sup>125</sup>. Trata-se de um fórum não institucionalizado cujo foco é a implementação de projetos de segregação na fonte geradora dos recicláveis e na incorporação dos *waste pickers* na coleta dos materiais<sup>126</sup>.

Em 2006 o município formou um Comitê Diretor com a responsabilidade de replanejar o sistema de resíduos sólidos de Pune e convidou *Waste Matters* para integrar o mesmo. Foi no âmbito deste Comitê que foi gestada a idéia de uma cooperativa – *SwaCH* - para realização da coleta de lixo.

Por fim, vale mencionar um fator facilitador do processo de organização dos *waste pickers* em Pune que foi a relativa homogeneidade regional, lingüística e de castas do segmento: os/as *waste pickers* do município são

---

<sup>124</sup> Citizens Apex Committee on Solid Waste Management

<sup>125</sup> "...we created, to get other groups who may have 'larger' concerns on board, and to reach a common platform of ideas on good Solid Waste Management which we feel obviously incorporates livelihoods as it makes economic and environmental sense. So far, (it includes) some civil society groups, janvani, environmental groups, CEE etc are part of it. Other elitist civil society groups are not. Though no public officials on it, they recognise it and appreciate that it brings a larger number of people on the same table. So it is entertained seriously". (Fonte: Laxmi Narayan de KKPKP. Comunicação pessoal via e-mail em 27/02/08).

<sup>126</sup> *Waste Matters* é de uma certa forma uma outra face de KKPKP mas com uma composição mais ampla (Fonte: Laxmi Narayan de KKPKP. Comunicação pessoal via e-mail em 27/02/08).

em sua maioria *Dalits*, mulheres e imigrantes internos ao Estado de Maharashtra. Essa relativa homogeneidade vem permitindo uma ênfase do trabalho organizativo na identidade dos (das) *waste pickers*, enquanto trabalhadores/as, ao invés de suas outras identidades, e isso tem facilitado o processo de reconhecimento.

Em New Delhi, os recicladores informais começaram a chamar a atenção no início de 1990 em função da publicação de vários estudos sobre o setor. A primeira entidade a trabalhar com a temática da catação foi a Shristi em 1993<sup>127</sup>. O trabalho estava diretamente relacionado à melhoria das condições de trabalho dos *waste pickers* e sua organização para o provimento de sistemas de coleta de lixo em áreas residenciais e com grandes geradores (CHIKARMANE et al, 2008:19).

CHINTAN - Environmental Research and Action Group<sup>128</sup> é outra ONG que vem trabalhando com os *waste pickers* em Delhi, desde 1999, abrangendo cerca de 10.000 *waste pickers*. CHINTAN trabalha na linha da promoção de políticas; organização de campanhas de conscientização; condução de pesquisas sobre o setor de reciclagem informal; na organização e capacitação de cooperativas e/ou grupos de *waste pickers* (associações) para a prestação de serviços; na prestação de assessoria na implementação dos projetos de prestação de serviços; no acompanhamento e resolução de questões específicas envolvendo os *waste pickers* (acesso à justiça, educação infantil entre outros). CHINTAN também trabalha com os pequenos comerciantes de sucata (small Kabaris), tendo boa compreensão da cadeia da reciclagem informal que inclui outros segmentos dos chamados “pobres urbanos” da cidade.

---

<sup>127</sup> Esta organização já está extinta há cerca de 10 anos. Fonte: comunicação pessoal (via e-mail 11/03/09) com Bharati Chaturvedi da ONG CHINTAN.

<sup>128</sup> Nosso foco será a ONG CHINTAN já que os primeiros grupos que começaram a trabalhar na perspectiva de inclusão social *waste pickers* em Delhi -Vataravan; ACORD e Srishi- estão inativos e os novos como Bal Vikas Dhara ainda não possuem um trabalho de lastro. Ressalte-se que os grupos iniciais contribuíram para colocar a questão da inclusão social dos *waste pickers* na agenda de discussões sobre resíduos sólidos em New Delhi.

A heterogeneidade do setor informal em Delhi configura-se como um desafio ao processo de organização dos waste pickers:

*“... é difícil organizar as pessoas em uma cooperativa, porque eles não compartilham muitos laços culturais e acham difícil trabalhar uns com os outros. Em particular, o Bangladeshi e não-Bangladeshi, que vivem nas mesmas favelas e são membros da CHINTAN, são incapazes de trabalhar como uma cooperativa, compartilhando dinheiro. Os não-Bangladeshis sentem que as associações comerciais estreitas com os Bangladeshis, sempre sendo deportados, é arriscado e os coloca em risco de serem deportados também. Portanto, a CHINTAN tem trabalhado com catadores em pequenos grupos que fazem parte de uma associação” (CHIKARMANE et al, 2008:65). 129*

Assim, CHINTAN tem organizado os waste pickers em pequenos grupos como uma estratégia de superar os desafios acima mencionados. Em 2000, uma rede independente - KSS<sup>130</sup>- foi criada e é por eles gerenciada, tendo CHINTAN como facilitador. Chikarmane et al, observa que,

*“A organização de waste pickers não é geograficamente muito grande em toda a Índia. Há 24 organizações de waste pickers ou daqueles que trabalham com a catação na Índia. Em sua maioria as ONGs são registradas como fundos públicos ou sociedades. Muitas delas também têm registrado cooperativas de forma que há múltiplas entidades da mesma organização. Há, no entanto,*

---

<sup>129</sup> Tradução nossa. it is difficult to organize people into a cooperative because they do not share many cultural ties and find it difficult to work with one another. In particular, the Bangladeshis and non-Bangladeshis, who live in the same slum and are members of CHINTAN, are unable to work as a cooperative sharing money. Non-Bangladeshis feel that close business associations with Bangladeshis, always being deported, is risky and puts them in danger of being deported as well. Therefore, CHINTAN has worked with waste pickers in small groups that are part of an association.

<sup>130</sup> Kabari Sangharsh Samini.



*algumas organizações que atingiram um certo estágio de desenvolvimento organizacional, profundidade e escala em seu trabalho com os waste pickers. SEWA e KKPKP são as mais velhas entre as organizações baseadas em membros (CHIKARMANE et al, 2008:20)”<sup>131</sup>.*

Todas essas 24 organizações fazem parte da National Alliance of Waste pickers (SWACHH) da Índia, uma rede não institucionalizada de organizações de catadores e/ou que trabalham com os mesmos<sup>132</sup>, criada em 2005, com o objetivo de promover o reconhecimento público dos recicladores informais no país. Não há participação de entidades governamentais na rede. Não se trata de um movimento social de waste pickers já que a rede foi criada tendo como referência não somente a afiliação das organizações de base como também a inclusão de organizações que trabalham com waste pickers <sup>133</sup>. A rede se reúne duas vezes ao ano e possui uma plataforma que inclui demandas por integração de waste pickers na gestão de resíduos sólidos, adoção de medidas que melhorem as condições de trabalho e vida e medidas de seguridade social.

Uma das iniciativas da SWACHH foi a realização de uma consulta nacional em Julho de 2008 para discussão de uma proposta de política nacional

---

<sup>131</sup> Tradução nossa. The organisation of waste pickers is geographically not very extensive across India. There are 24 organisations of waste pickers or of those that work with waste pickers in India. Most are NGOs registered as public trusts or societies. Many of them have also registered cooperatives so there are multiple entities of the same organisation. There are, however, some organizations that have reached a certain stage of organizational development, depth and scale in their work with waste pickers. SEWA and KKPKP are the oldest among the membership based organizations

<sup>132</sup> Organizações de base e ONGs.

<sup>133</sup> Além disso trata-se de uma rede que ainda aglutina poucas organizações não tendo uma expressão numérica suficientemente grande em termos de afiliados para os padrões indianos segundo Poornima Chikarmane (entrevista realizada com Poornima Chikarmane, New Delhi, 13/01/09).

focada na geração de renda para a indústria de reciclagem<sup>134</sup>. Portanto, a SWACHH é um espaço público onde organizações do campo societal-entidades de base de *waste pickers* e ONGs – elaboram propostas de legislação e de políticas inclusivas direcionadas a este segmento.

Assim como sumarizado por Chikarmane et al, o trabalho desenvolvido com os/as *waste pickers* na Índia, em que pese variações regionais, tem se concentrado em torno dos seguintes eixos: organização (cooperativas; associações; sindicatos; grupos de suporte); emissão de carteiras de identificação (em algumas cidades estas foram endossadas pela administração municipal); eliminação do trabalho infantil; facilitação de acesso ao crédito; intervenções de *advocacy* para integração de catadores no sistema formal de resíduos sólidos; facilitação da cobertura de proteção social (seguros de vida e de saúde); estudos para estabelecimento da contribuição dos trabalhadores informais ao sistema de resíduos sólidos (2008:20).

Do exposto acima depreende-se que há diferentes formatos organizacionais que atuam na apresentação e representação de demandas de *waste pickers* na Índia (ONGs como CHINTAN, sindicatos de trabalhadores informais no qual estes se afiliam como SEWA ou sindicatos exclusivos da categoria como KKPKP). Ainda, chama atenção a forma como KKPKP categoriza seus afiliados: há uma variedade de possibilidades através dos quais *waste pickers* podem estar vinculados ao sindicato, contemplando formatos cooperativos, de micro-empresendimentos ou mesmo somente a participação individual em momentos de mobilização. Tal formato parece ser interessante para se pensar as questões ligadas à legitimidade da representação do sindicato.

---

<sup>134</sup> Esta iniciativa fêz parte de um projeto global sobre legislação para o setor informal desenvolvido pela Women in Informal Employment – Globalising and Organizing and Organizing, Harvard University ([www.wiego.org](http://www.wiego.org)).

## A Dimensão da Redistribuição

A administração pública – nível nacional, estadual e local – tem um papel fundamental nos processos de integração já que a intervenção do setor público pode desenhar políticas públicas que confirmam status público ou semi-público aos recicladores informais na prestação de serviços na gestão de resíduos sólidos. Assim, esta parte trata do que estamos chamando aqui de processos focados na redistribuição, ou seja, a existência de políticas públicas desenhadas para enfrentamento dos processos de exclusão econômico-social no setor de resíduos sólidos em nível nacional e de processos de integração dos *waste pickers* no sistema formal de resíduos sólidos em nível local, que tenham sido formalizadas e institucionalizadas (através de convênios, leis, contratos ou mesmo através de termos de compromisso), indicando um arcabouço de políticas públicas que dêem acesso aos resíduos aos *waste pickers*. Quatro municípios serão retratados – Mumbai e Pune (Índia ocidental) e Delhi<sup>135</sup> e Lucknow (norte da Índia) – sendo que um deles – Lucknow – aparece aqui como contraste em relação às outras cidades, já que iniciativas de integração (com o sistema formal) não floresceram na cidade<sup>136</sup>.

Em Mumbai, não há dados confiáveis sobre o número de *waste pickers*, mas estima-se que sejam cerca de 30.000, chegando a 45.000 se forem incluídos os *itinerant buyers*. Existem três organizações de *waste pickers* – Aakar, Stree Mukti, Sanghatna e *Forum of Recyclers Communities and Environment* – todas elas estabelecem arranjos contratuais com o município e têm a permissão para emissão de carteiras de identificação. Estes arranjos contratuais incluem: a coleta de lixo em torno de pontos de coleta oficiais; a coleta porta-a-porta em algumas áreas; a contratação de mão-de-obra; e o

---

<sup>135</sup> Devido à existência de um material mais abundante na literatura sobre Delhi e Pune estas duas cidades receberão um foco maior ultrapassando o escopo do estudo da GTZ.

<sup>136</sup>A maior parte das informações foram compiladas do estudo da GTZ (Chikarmane et al, 2008) já mencionado.

processamento de lixo orgânico. Existe, também, uma série de arranjos não contratuais estabelecidos entre o município e as organizações de *waste pickers*, entre elas: o provimento de caminhões para coleta de recicláveis e também de espaços para a triagem nas duas organizações; a concessão de permissão para coleta de recicláveis provenientes de hospitais; a concessão de empréstimos para os grupos de *waste pickers*<sup>137</sup>; e a criação de centros de coleta de lixo eletrônico. Observa-se que os programas governamentais têm sido usados na promoção da integração dos *waste pickers* locais no gerenciamento de resíduos sólidos.

Delhi, por sua vez, tem uma população de aproximadamente 16 milhões e é administrada por três municípios – New Delhi Municipal Council (NDMC), New Delhi Municipal Corporation (NDMC) e Delhi Cantonment (DC).

CHINTAN reporta que desde 2002 têm crescido as batidas policiais nas áreas onde *waste pickers* moram com o objetivo de identificar imigrantes ilegais e deportá-los já que há uma grande identificação da ocupação com imigrantes de Bangladesh, havendo um sentimento de rejeição generalizado entre residentes, gestores públicos e polícia em relação aos imigrantes deste país contribuindo como um impedimento à integração dos *waste pickers* nas políticas urbanas em New Delhi (Chikarmane et al, 2008:24).

Assim, em Delhi, não obstante a existência de exemplos de integração dos *waste pickers* ao sistema formal de resíduos sólidos, observa-se que existe uma ambiência mais restritiva ou menos inclusiva no âmbito do município. A pressão por se conformar a um modelo de cidade globalizada vem acelerando os processos de privatização do setor de resíduos sólidos implicando em maior exclusão do setor informal.

---

<sup>137</sup> Através de um programa do governo da Índia chamado Swarnajayanti Shahari Rojgar Yojana.

As experiências de parceria entre *waste pickers* e o município resultam mais de um intenso trabalho de *advocacy* dos *waste pickers* e das ONGs do que da combinação entre este protagonismo dos *waste pickers* e uma postura mais inclusiva do município (como no caso de Pune). Não obstante, uma ambiência menos inclusiva alguns avanços em termos de integração podem ser citados: CHINTAN conseguiu organizar *waste pickers* para provisão de coleta porta-a-porta de lixo em várias áreas através de Termos de Compromisso estabelecidos com alguns municípios que integram a área metropolitana de New Delhi<sup>138</sup>; conquista do direito de *waste pickers* de cobrar diretamente ao município pela prestação de serviço de coleta regular de lixo.

Através do intenso trabalho de *advocacy* outras conquistas podem ser citadas: alocação pela polícia de Delhi de oficiais em cada distrito para lidar com questões ligadas aos *waste pickers* (endossados por CHINTAN); a não privatização da coleta porta-a-porta de lixo pelo New Delhi Municipal Council (NDMC); o endosso das carteiras de identificação dos *waste pickers* e financiamento do primeiro lote pela NDMC; a liberação do uso dos centros de saúde para atendimento médico dos *waste pickers*.

Pune é a cidade na Índia onde existem maiores avanços em termos do reconhecimento e, conseqüentemente, de integração de *waste pickers*. Questionada sobre a especificidade da situação do município, a ativista Laxmi Narayan respondeu:

*“nós temos uma vantagem: um sindicato de base ativo há mais de 15 anos que trabalha com um grupo muito marginalizado, mas que, entre os grupos do setor informal, não perdeu ainda a simpatia da imprensa, da burocracia e da classe média (não ainda), além de um histórico de lutas sociais em Maharashtra; uma liderança sindicalista forte na figura do Dr. Baba Adhav, com o qual trabalhamos bem de*

---

<sup>138</sup> Com provisão, por parte do município, de espaços para segregação e outros suportes.

*perto. Também teve uma série de bons burocratas... Então, para responder à sua pergunta, é uma combinação de um município com uma agenda pro-poor e ações estratégicas realizadas por KKPKP*<sup>139</sup>.

Algumas experiências de integração de Pune são descritas abaixo<sup>140</sup>:

- “Em 1995-1996, o município de Pune foi o primeiro a endossar as carteiras de identificação dos *waste pickers* emitidas por KKPKP, desde a sua fundação. Embora sem valor legal (especifica não haver relação de emprego entre o portador e o município), a carteira confere aos *waste pickers* status de trabalhador, sendo aceita por autoridades públicas e cidadãos como substituto para o pagamento de fiança, por exemplo, ou como caução aos cidadãos quando o *itinerant buyer* não dispõe de dinheiro para o pagamento imediato da sucata comprada. É aceita, pela polícia, ainda como prova de uma ocupação e, para os servidores públicos municipais, ela funciona como prova de autorização para realização da coleta de sucata” (Chikarmane et al, 2008:47);
- “Com a cessão de terreno do município, o KKPKP estabeleceu, em 1998, a Kashtachi Kamai - uma unidade de comercialização de sucata. Afora o terreno o KKPKP tem orgulho do fato de que esta unidade mantém-se no mercado sem receber subsídios de nenhuma organização. A distribuição de seus lucros representa 8-10% do rendimento anual de cada *waste picker*.

---

<sup>139</sup> Comunicação pessoal via e-mail (26/11/08) com KKPKP ativista Laxmi Narayan. Tradução livre: we do have an active union- advantage of having a 15 year old union with a mass base, working with a very marginalised group - that among the informal sector groups has not lost out all sympathy of the press/bureaucracy/middle classes- (not yet), plus a history of social struggle in Maharashtra, and a strong leader/unionist in Dr. Baba adhav who we work very closely with. Also had a string of good bureaucrats...So to answer your question, is a combination of a municipality with a pro-poor agenda e strategic actions by KKPKP.

<sup>140</sup> A Região Metropolitana de Pune abrange os municípios de Pune, Pimpri Chinchwad e os distritos de Dehu Road, Khadki e Pune. Para efeito de simplificação todas as experiências de integração serão tratadas aqui indistintamente como município de Pune já que a atuação de KKPKP abrange estas áreas.

- Em 2002/03, Pune foi o primeiro município a institucionalizar um seguro de saúde para todos os *waste pickers* registrados. O prêmio da companhia de seguro foi incluído no orçamento municipal”.

Em 2004, o município autorizou oficialmente o KKPKP a organizar a coleta porta-a-porta na cidade e concordou em prover infra-estrutura de suporte (equipamentos e espaço) e a promover tal esquema como parte da política do município.

Uma iniciativa que merece destaque é a criação de cooperativa como esforço conjunto de KKPKP e o município. Em 2007, após intenso trabalho de *advocacy* do KKPKP<sup>141</sup>, o município estabeleceu com o sindicato uma parceria singular através da formação da SWaCH (Solid Waste Collection and Handling) Cooperativa de *waste pickers*, uma empresa social cujos serviços incluem coleta, recuperação de materiais, venda de sucata e processamento do lixo. Trata-se de uma entidade autônoma cujas funções serão financiadas por um período pré-estabelecido de cinco anos. O suporte do município inclui: equipamento, custo de infra-estrutura e alguns benefícios sociais na fase inicial do empreendimento. A maioria dos afiliados será de *waste pickers* embora a mesma esteja aberta a: não-membros do KKPKP, coletores de outras organizações, coletores que não estão afiliados a nenhuma organização e outros pobres urbanos desejosos de trabalhar na coleta porta-a-porta. Vale a pena mencionar que o nascimento de SWaCH ilustra as dificuldades relativas às mudanças de governo no sentido de dar continuidade a políticas de inclusão social. Embora aprovada pelo Conselho Geral, em 2007, com a mudança de membros do mesmo, após as eleições municipais, alguns novos membros fizeram objeções e a cooperativa acabou sendo extinta. No entanto, o novo Comissário Municipal foi

---

<sup>141</sup> Como exposto no item anterior a cooperativa foi gestada no âmbito de um comitê municipal que contou com a participação de *Waste Matters* – fórum da sociedade civil formado por KKPKP (ver item sobre representação).

simpático à causa e intermediou junto ao governo estadual e este rescindiu a revogação de funcionamento da cooperativa. A existência desta cooperativa tem trazido impactos positivos em termos de melhoria de renda para os *waste pickers* e obtido satisfação dos residentes nas áreas servidas por coleta.

Lucknow (capital de Uttar Pradesh) é um exemplo de uma cidade indiana com muitos recursos disponíveis, mas, contudo, sem nenhuma estratégia de integração em relação aos *waste pickers*. Não existe acúmulo de informações específicas sobre os recicladores informais (quantos são, seu perfil sócio-econômico etc) o que, segundo Chikarmane et al, deve-se não somente a uma falta de interesse do município, mas também à ausência de interesse nos aspectos ligados ao gerenciamento de lixo por parte tanto da comunidade quanto da gestão pública (2008:74).

Não há planos que prevejam o envolvimento de *waste pickers* na gestão de resíduos sólidos conforme ressaltam as autoras acima, embora segundo cálculos rápidos (guesstimates) existam cerca de 6.000 recicladores informais na cidade. Existem algumas poucas experiências de ONGs que trabalham com os *waste pickers*, no entanto, as mesmas não estão sintonizadas com uma abordagem dos mesmos a partir da perspectiva dos direitos, como aponta Chikarmane et al: as iniciativas de integração não têm nenhuma relação com a administração local; são de escala limitada; não estabeleceram interconexão com outros grupos da sociedade civil local; embora existam iniciativas envolvendo os *waste pickers* e seus filhos não há uma preocupação com o aspecto organizativo dos mesmos em cooperativas ou associações ou qualquer outro formato; a perspectiva dos direitos dos *waste pickers* estão ausentes nas ações empreendidas (2008:75).

Analisando a situação de Lucknow sob o ponto de vista do município as autoras apontam que: existe um baixo nível de informações e sensibilização



das autoridades públicas em relação às questões dos recicladores informais; existem vários planos de inclusão social direcionadas aos pobres em geral, embora o setor informal da reciclagem esteja excluído dos mesmos em função da forma como essas políticas foram estruturadas; existem planos de resíduos sólidos, mas que, no entanto, estes não contemplam quem trabalha com os resíduos prevendo a privatização através da mecanização da coleta de orgânicos por uma grande empresa (CHIKARMANE et al, 2008:79).

Comparando as quatro cidades acima, observa-se que entre as duas cidades do norte da Índia (Delhi e Lucknow) a capital do país, Delhi, demonstra nível de organização muito maior em relação aos *waste pickers*, o que vem refletindo nas experiências de integração dos mesmos na gestão de resíduos sólidos da cidade. No entanto, assim como em Lucknow, o setor informal em Delhi também tem sofrido os impactos da privatização do setor de resíduos sólidos e seus conseqüentes efeitos sob esta estratégia de sobrevivência que é a catação<sup>142</sup>. Chikarmane et al observam que em cidades como Delhi, os funcionários municipais não têm investido na compreensão de como funciona o setor informal e que em Lucknow não foi identificado um envolvimento da sociedade civil em relação a trabalhar a problemática dos trabalhadores pobres da cidade (2008:80).

A existência da sociedade civil com uma concepção da catação que a compreende na perspectiva dos direitos e percebe a cadeia da reciclagem informal de um modo mais abrangente (incluindo a sua complementaridade), têm feito a diferença em Delhi. A respeito da cadeia da reciclagem Chaturvedi et al (2005) chama a atenção para o fato de que outros atores desta cadeia também enfrentam processos de precarização:

---

<sup>142</sup> A coleta de lixo em Delhi foi privatizada em 6 zonas e há inúmeras reclamações de *waste pickers* que reportam não terem mais acesso aos resíduos. Ver artigo "Privatization of Waste Management in Delhi: What a Mess!" (fonte: information press releases de CHINTAN [www.CHINTAN.org](http://www.CHINTAN.org) acesso em 26/03/09).

*“... pouca atenção tem sido dada aos pequenos comerciantes de resíduos e compradores de resíduos itinerantes. (...) Eles também enfrentam alguns dos riscos de trabalho vividos pelos catadores, como a falta de espaço, o assédio por parte das autoridades civis, a perda de postos de trabalho quando grandes grupos privados são contratados e adquirem direitos sobre os resíduos, riscos à sua saúde provenientes da manipulação de materiais tóxicos...” (p.10)<sup>143</sup>.*

Entre as duas cidades da Índia Ocidental (Mumbai e Pune) pode-se afirmar que Pune está num estágio mais avançado de integração dos *waste pickers* no gerenciamento de resíduos sólidos. Pune se destaca em todo o país tanto em termos do nível de organização dos *waste pickers*, quanto de integração destes na gestão de resíduos sólidos. E os fatores que contribuíram para isso “... tem relevância para experiências similares em outros lugares. Alguns fatores têm haver com estratégia, outros com oportunidades que apareceram, outras com a capacidade de aproveitar oportunidades<sup>144</sup>, a transformação de ameaças em oportunidades e, não menos importante que todos estes fatores, tem a questão da sorte” (CHIKARMANE et al, 2008:54)<sup>145</sup>. A capacidade organizacional e a credibilidade do sindicato (KKPKP), o lastro da experiência de sindicalização (desde 1993), o suporte do município de Pune, são, com certeza, alguns dos fatores que apontam para um maior nível de sustentabilidade (CHIKARMANE et al, 2008:58).

---

<sup>143</sup> Tradução nossa: little attention has been paid to small waste dealers and itinerant waste buyers. (...) they too face some of the working hazards experienced by wastepickers, such as lack of space, harassment by civic authorities, loss of jobs when large private persons are contracted and acquire rights over waste, apart from health concerns borne out of contact with toxic materials and its recovery.

<sup>144</sup> Como, por exemplo, as oportunidades oferecidos no âmbito dos mecanismos de desenvolvimento limpo ou programas nacionais que têm uma agenda focada nos pobres.

<sup>145</sup> “... have value for similar experiences elsewhere. Some have to do with strategy<sup>145</sup>, some with opportunities that presented themselves, some with effective utilization of windows of opportunity, some threats that were converted into opportunities and not least of all some just luck”...

Observa-se que organizações como KKPKP e CHINTAN têm uma visão mais abrangente do setor informal da reciclagem e atuam de forma a levar em conta os estados de precarização nos quais os *itinerant buyers* (no caso de KKPKP e CHINTAN) e *small traders* (no caso de CHINTAN) estão incluídos. Outra característica comum às duas organizações é a preocupação com a sustentabilidade econômica dos projetos implementados. Assim, experiências como da cooperativa SWaCH em Pune, por exemplo, recebeu aportes em forma de subsídios para a fase piloto do empreendimento mas com um tempo pré-determinado de forma a não estimular a dependência de recursos externos. Há uma distinção bem clara entre o que se recebe como subsídio e o que é efetivamente o pagamento por prestação de serviço na coleta para essas organizações. A existência de vários estudos<sup>146</sup> oferece dados sobre a contribuição (econômica e/ou ambiental) que o setor informal presta ao município conferindo, assim, maior credibilidade às suas demandas. Depreende-se dos estudos de caso da Índia uma visão bastante pragmática das organizações. Embora desenvolvam seus trabalhos baseadas em ideário democrático e de universalização de direitos sociais, as mesmas entendem a necessidade de pensar modelos de negócios que permitam catalisar a capacidade empreendedora dos *waste pickers* sem perder as dimensões solidárias.

Não há registros da existência de fóruns permanentes integrando os atores do campo societal e governamental. Há registros da participação de organizações representativas dos *waste pickers* em comissões especialmente formadas para discussão de planos de resíduos sólidos<sup>147</sup> e da existência de fóruns como *Waste Matters* em Pune que agrega, além do KKPKP, outras organizações da sociedade civil<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Realizados por agências de credibilidade internacional como a OIT, GTZ entre outras.

<sup>147</sup> Por exemplo, como mencionado anteriormente KKPKP contribuiu com recomendações ao comitê que elaborou as SWM Rules 2000.

<sup>148</sup> Embora não haja participação do município *Waste Matters* tem o reconhecimento desta.

Comparando-se os diferentes contextos políticos e organizativos dos municípios analisados na Índia, observa-se que a natureza mais participativa e *pro-poor* da cidade de Pune, combinada com o nível organizativo do sindicato dos catadores (KKPKP), bem como a sua predisposição para agir estrategicamente, parecem desempenhar um papel importante em relação ao maior nível de integração dos catadores nesta cidade.

Como pontua Fraser (2004), as dimensões da representação, do reconhecimento e da redistribuição possuem dinâmicas próprias e até podem ser examinadas separadamente. No entanto, são dimensões inter-relacionadas e complementares. Pelo exame do caso indiano observa-se que, sendo tradicionalmente o trabalho da catação realizado individualmente ou em unidades familiares, é somente a partir da formação de coletivos representativos de catadores (cooperativas, associações ou sindicatos) que a atividade pôde: <sup>(1)</sup> alcançar a visibilidade necessária para produzir processos de reconhecimento oficial - manifestado em leis e políticas, em que pese o caráter ainda incipiente deste processo na Índia - e <sup>(2)</sup> produzir processos de redistribuição expressos na implementação de experiências de integração dos *waste pickers* no sistema formal de gerenciamento de resíduos sólidos.

Estas três dimensões comparecem em graus variados nas cidades de Pune, Mumbai e New Delhi e mesmo em outros municípios indianos como Ahmedabad ou Lucknow, entre outras. Pune é o município onde parece haver uma maior interpenetração destas três dimensões e, conseqüentemente, uma maior aproximação com a concepção de justiça social articulada por Fraser, que postula a necessidade de articulação das dimensões – do reconhecimento, da redistribuição e da representação – para a produção de políticas efetivas de caráter transformativo.

## **CAPÍTULO 3: “RESTOS DE VIDA NO CHÃO”: FÓRUNS LIXO E CIDADANIA – SUBVERTENDO A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS?**

### **O LUGAR DE ONDE FALO: DESAFIOS DE UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA POSSÍVEL A ESTUDOS MÚLTIPLOS DE CASO**

Durante muito tempo acreditava-se que o caráter de cientificidade de uma pesquisa era conferido pela capacidade do pesquisador em abandonar qualquer traço de subjetividade, de proximidade existente com o seu “objeto” de pesquisa. No entanto, enquanto nas “ciências duras” pode se falar de “objetos” de pesquisa, nas Ciências Sociais e Humanas a especificidade do objeto de estudo requer uma abordagem onde, em boa medida, a lógica, a técnica e a estratégia da pesquisa de campo dependem “... tanto de pressupostos teóricos quanto da maneira como o pesquisador se coloca na pesquisa e através dela e, a partir daí, constitui simbolicamente o outro que investiga” (BRANDÃO, 1984:8).

O “lugar de onde falo” nesta pesquisa é o de uma estreita familiaridade em relação ao objeto de estudo em função do meu engajamento direto enquanto protagonista da movimentação social em torno do lixo e da cidadania. A minha trajetória profissional está associada a um engajamento, há anos, por um lado como especialista em gerenciamento de resíduos sólidos<sup>149</sup> e, por outro, enquanto ativista social - como representante do

---

<sup>149</sup>Trabalho na interface do lixo com a cidadania desde 1985, tendo atuado em vários projetos procurando incorporar os aspectos sociais e mobilizatórios aos componentes tecnológicos e administrativos da gestão de resíduos sólidos, com destaque para as atuações: no extinto Programa de Desenvolvimento Comunitário - PRODECOM (SETAS/GTZ/URBEL/AVSI), onde pela primeira vez trabalhei com lixo e mobilização social; Projeto ASMARE via Superintendência de Limpeza Urbana (1994-2002); na Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC primeiro como bolsista do CNPq em 1988 e depois como consultora do setor de resíduos sólidos (desde 2003); como consultora de diversas agências internacionais.

Instituto Nenuka de Desenvolvimento Sustentável - INSEA<sup>150</sup>, na equipe de coordenação do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais.

Ao longo de duas décadas de engajamento na área de resíduos sólidos, uma série de reflexões sobre as potencialidades e limites da associação do lixo à cidadania foram ganhando corpo, me exigindo constantemente uma avaliação crítica do campo no qual estou imersa. Desse desejo surgiu minha dissertação sobre a parceria entre a Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte e a Associação de Catadores - ASMARE, no âmbito do Programa de Mestrado em Geografia Humana do Instituto de Geociências da UFMG. Novas questões surgidas a partir do Mestrado me impeliram ao doutoramento com o objetivo de aprofundar o exame crítico de algumas inquietações intelectuais sobre um arranjo institucional participativo na área de resíduos sólidos: o Fórum Lixo e Cidadania. O objetivo, então, foi o de tentar contribuir para a construção de uma ponte entre a teoria e a prática no campo em que me situo.

### **Abordando o Campo de Estudo – Estratégia Metodológica**

Minha abordagem do campo de estudo se situa no âmbito da pesquisa qualitativa através da realização de três estudos de caso de Fóruns Lixo e Cidadania, integrando três níveis analíticos principais: o arranjo nacional (o Fórum Nacional Lixo e Cidadania - FNLC), estadual (Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais – FELC MG) e municipal (Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte – FMLC BH) de forma a obter uma avaliação de escalas ampliadas (e diferenciadas) de gestão de resíduos sólidos.

---

<sup>150</sup>Estando envolvida nessa ONG desde sua fundação, minha atuação não se dá “no terreno” propriamente dito, ou seja através de trabalho técnico de campo, mas sim através de assessoria metodológica voluntária em alguns projetos. Desde o início de 2006 comuniquei ao Fórum Estadual o meu afastamento temporário como uma forma de me propiciar um gradativo distanciamento pessoal com o objeto de estudo. Devo contudo explicitar que em momentos chaves sou convidada pelo Fórum a desempenhar papéis de debatedora etc a exemplo de minha participação, em maio de 2006, no debate com o relator do Projeto de Lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Deputado Federal Ivo José. Desliguei-me, também, da ONG INSEA em 2007.

O estudo de caso é definido por Yin (2005:32) como uma investigação empírica que:

- ...investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando
- os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Segundo Yin, o estudo de caso

*“... é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com várias técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas” (p.26).*

A escolha pelo estudo de caso múltiplo em níveis diferenciados, deve-se à importância de se tentar explorar em maior profundidade a dinâmica de fóruns que apresentam características diferenciadas entre si, de forma a apreender melhor os diversos formatos e lógicas de funcionamento que os permeiam e como isso incide em termos de resultados práticos de sua existência sob a gestão do lixo e, ao mesmo tempo, apreender a inter-relação entre os três níveis, bem como os possíveis impactos dos níveis nacional e sub-nacional sob o âmbito local, que é onde se faz a gestão do lixo no sentido estrito do termo e da ampliação da cidadania e da luta por justiça social num sentido mais geral. Assim a unidade de análise principal é o arranjo participativo Fórum Lixo e Cidadania.

No uso do estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa, cada técnica de coleta de evidências utilizada tem suas próprias fontes de vieses. Haguette (2007) afirma que é importante que o pesquisador, estando ciente

dos limites e potencialidades das técnicas usadas, consiga avaliar qual o grau de correspondência das informações e dados obtidos com a realidade objetiva (p.76). O caráter multifacetado do fenômeno a ser estudado implica que, ao adotar a estratégia de pesquisa de estudos de casos múltiplos aos Fóruns Municipais Lixo e Cidadania, seja necessário fazer uso de várias técnicas e fontes de dados variados, até mesmo porque a triangulação confere maior robustez ao estudo, já que “várias fontes de evidência fornecem essencialmente várias avaliações do mesmo fenômeno” (Yin, 2005:128). Foram adotadas as seguintes estratégias de pesquisa:

Observação participante;

- *Pesquisa exploratória com fóruns municipais no Estado de Minas Gerais* (questionário – anexo 1);
- *Observação direta de reuniões dos seguintes fóruns: municipal e estadual*<sup>151</sup> (ver anexo 2);
- Entrevistas semi-estruturadas com ativistas atuais e históricos (protocolo no anexo 3) dos Fóruns: representantes das ONGs, do poder público e com as associações/cooperativas de catadores;
- Análise de documentos institucionais dos fóruns e das principais entidades integrantes dos mesmos;
- *Exame de diagnósticos técnicos sobre a situação da limpeza urbana e sobre a catação de recicláveis*; Questionário com FMLC BH<sup>152</sup> (anexo 4).

Sempre que possível triangulou-se: coleta e análise de dados obtidos através de documentos institucionais; observação direta com documentos e entrevistas. O anexo 5 permite visualizar técnicas vis-a-vis variáveis analíticas bem como a estratégia de triangulação adotada.

---

<sup>151</sup> Um diário de campo foi mantido para o registro deste período.

<sup>152</sup> Atualização de informações em relação ao questionário aplicado durante a pesquisa exploratória em 2005.



Yin (2005) discute os desafios específicos em relação à realização de estudos de caso face ao papel preponderante assumido pelo contexto nessa estratégia de pesquisa, a saber: mais variáveis que pontos de coleta de dados, múltiplas fontes de evidência e a necessidade do uso de estratégias distintas no *design* da pesquisa e em sua análise. Uma estratégia para se vencer a dificuldade de se fazer generalizações em função desse problema é contrabalançar o papel do contexto estudado procurando fazer referências a outros contextos que possam ser contrastados. No caso em questão, embora a existência de fóruns Lixo e Cidadania seja um fenômeno específico do Brasil, existem, em outros países, tentativas de arranjos de concertação de atores que operam no setor de gerenciamento de resíduos sólidos que podem servir de parametrização quanto ao potencial de arranjos participativos produzirem mudanças qualitativas na área. Sendo assim, a pesquisa previu uma revisão bibliográfica extensiva sobre o papel dos processos participativos no gerenciamento de resíduos sólidos na Índia que é objeto de análise no capítulo 2.

Para captar o papel desempenhado pelos fóruns em termos de influenciar a produção de políticas públicas de resíduos sólidos, adotou-se uma abordagem retrospectiva reconstruída (considerando a situação sócio-ambiental “antes” e “depois” da existência dos Fóruns) integrando, na medida do possível, uma dimensão longitudinal ao tomar como referência algum projeto implementado ou momento relevante, buscando-se reconstituir o processo com o fim de identificar o (possível) papel desempenhado pelo fórum, e assim, desenrolar o fio institucional que foi acionado na discussão e/ou obtenção dos resultados perseguidos<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Alguns problemas encontrados neste esforço reconstrutivo referem-se à natureza dispersa dos documentos produzidos pelos fóruns (atas de reuniões não disponíveis, documentos sem data ou não acessíveis entre outros) colocando um peso maior nas entrevistas com ativistas como fonte de evidência o que dificultou a eficiência da abordagem bem como a aplicação de recortes que atestassem a confiabilidade das informações obtidas através do resgate da memória dos entrevistados.

A estratégia de pesquisa foi desenhada de forma a dialogar com o arcabouço teórico que sustenta a investigação, em especial o paradigma reconhecimento/redistribuição/representação desenvolvido por Nancy Fraser e a discussão desenvolvida por Archon Fung a respeito da *Empowered Participatory Governance* explorados no capítulo analítico onde a definição operacional das variáveis é explicitada bem como os estudos de caso de caráter descritivo são, então, examinados à luz deste arcabouço teórico.

Uma primeira fase do projeto de pesquisa contemplou a realização de uma pesquisa exploratória<sup>154</sup> através do preenchimento de um questionário pela coordenação executiva dos Fóruns Municipais existentes no Estado de Minas Gerais. Tal pesquisa exploratória permitiu mapear o número de fóruns municipais existentes no Estado de Minas Gerais em 2005 e levantar informações que subsidiaram a escolha do fórum municipal a ser objeto da análise.

Algumas considerações adicionais sobre minha inserção na situação social objeto de meu estudo se fazem necessárias. Ao selecionar os Fóruns Lixo e Cidadania como objeto de pesquisa, a minha inserção no campo pré-data qualquer intenção de pesquisa. Há que se ressaltar ainda que, a partir de um dado período, há uma concorrência de objetivos entre meu papel como ativista e profissional da área com meu papel de pesquisadora à medida que mesmo, sem estar formalmente<sup>155</sup> engajada no programa de doutoramento, eu já registrava impressões e até mesmo coletava documentos referentes a algumas de minhas indagações de pesquisa. Assim, estas observações foram utilizadas como material de pesquisa em

---

<sup>154</sup> Tal pesquisa exploratória foi realizada no âmbito de um levantamento conduzido pelo Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais sob minha coordenação e é explorada no estudo de caso do FELC MG.

<sup>155</sup> Durante dois anos cursei disciplinas isoladas no programa de doutorado como forma de adiantar os créditos exigidos pelo programa.

alguns momentos, porém, com parcimônia, sendo referenciadas como *observação participante*.

Se, por um lado, esse tipo de inserção pode facilitar o acesso a informações e material de pesquisa, talvez inacessíveis ao pesquisador “de fora” e mesmo uma maior compreensão da complexidade da temática estudada, por outro lado, pode representar, também, um enorme desafio à medida que exige uma redobrada disciplina intelectual do pesquisador no sentido de não cair numa postura acrítica. Isso requer, portanto, um cuidado no sentido de se tentar conseguir aquilo que Escorel (1999) chama de um equilíbrio sutil entre distanciamento e envolvimento (p.93). Como observa Aguiar (1978), nenhuma forma de introdução produz amplo acesso a todos os dados e a maneira de inserção, embora facilitando uma via de conhecimento, pode vedar outras (p.136). Daí a importância de múltiplas formas de acesso, múltiplos métodos que permitam uma aproximação maior do real, posto que este não consegue ser captado “como um espelho” (HAGUETTE, 1987:76). Assim, o desenho desta pesquisa contemplou um processo de observação direta dos arranjos participativos estudados como a fonte principal de informação para os estudos de caso descritivos. A entrada no campo, enquanto pesquisadora, se deu através da explicitação de minha condição de doutoranda em reuniões tanto do Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte (FMLC BH)<sup>156</sup> quanto do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais (FELC MG)<sup>157</sup>. Outra estratégia adotada para assegurar um maior distanciamento do objeto foi a estruturação do capítulo 3 na forma de estudos de casos descritivos, com um relato o mais objetivo e rigoroso possível em termos de produção de evidências, e de um capítulo analítico específico (capítulo 4) onde então o arcabouço teórico é integrado aos casos estudados. Esta opção metodológica teve também outra função: oferecer um material o mais minucioso possível em termos de registro e memória desta movimentação em torno do lixo e da cidadania no país, que

---

<sup>156</sup> Em 09/09/2009 no Centro de Economia Solidária.

<sup>157</sup> Em 09/09/2009 no Reciclo 2.

pudesse ser apropriada por aqueles que fizeram e ainda fazem parte desta história<sup>158</sup>.

Weber (1989), em sua obra, reconheceu o caráter político-social da produção do conhecimento científico, rejeitando o emprego de considerações meramente técnicas ou mesmo neutras no equacionamento de problemas investigativos. Mas, enquanto Weber demarcava uma fronteira nítida entre conhecer e julgar, entre ciência e ética, entre conhecimento e política, vários autores contemporâneos e, em especial, a teoria social feminista contesta(m) esta fronteira afirmando categoricamente que o "...conhecimento é fundamentado na política, usado para legitimar, por exemplo, certas posturas em relação à natureza, às classes, ao gênero" (FARGANIS, 1997:223). Como afirma Farganis, vários cientistas sociais estão buscando, ou no feminismo, ou na etnometodologia ou na fenomenologia, caminhos que rompam o positivismo imperante nas ciências sociais, com o objetivo, entre outros, de introduzir uma "...dimensão emancipatória em sua pesquisa e na sua escrita, compreendendo e modificando os mundos vivos que estudam, ao mesmo tempo, que reconhecem como esses mundos os modificam"(p.231).

Se a neutralidade como ideal é inatingível, posto que sempre relativa, disso não decorre, contudo, que não devemos buscar uma maior aproximação de nossos temas de pesquisas com alguma objetividade. Se o real não pode ser captado como "espelho", mas sim como uma "leitura" que dele fazemos - como nos coloca Weber - coloca-se como necessário reconhecer que todo método ou técnica de pesquisa possui limites específicos que implicarão, também, na existência de limites em relação ao próprio dado que é coletado.

---

<sup>158</sup> Este material será trabalhado posteriormente de forma a compor uma publicação "popular" acessível a ativistas (como parte do projeto "Inclusive Urban Planning for the Working Poor").

Assim, espera-se que os esforços empreendidos nesta pesquisa para superar obstáculos de confiabilidade tenham contribuído para uma maior compreensão em torno da movimentação político-mobilizatória-participativa em relação ao tema do lixo e cidadania em curso em nosso país.

## ESTUDO DE CASO 1: FÓRUM NACIONAL LIXO E CIDADANIA

*Mão do Lixo*

*Thiago de Mello*

*“Com meus dedos no monturo*

*Me sinto lixo também.*

*Não pareço, mas sou criança.*

*Por isso enquanto procuro*

*Restos de vida no chão,*

*Uma fome diferente,*

*Quem sabe é o pão da esperança*

*Esquento meu coração:*

*Que um dia criança nenhuma*

*Seja mão serva do lixo”<sup>159</sup>*

A parte 1 deste capítulo refere-se ao estudo de caso Fórum Nacional Lixo e Cidadania - FNLC. Como o Fórum está inativo desde 2005<sup>160</sup>, este estudo de caso não contemplou observação direta no seu desenho, tendo sido baseado somente em resgate histórico, através de entrevistas com algumas pessoas chaves do processo e do exame de documentos institucionais do (e sobre o) Fórum.

Inicialmente, reconstitui-se brevemente o contexto organizativo dos catadores de recicláveis e o papel das primeiras experiências integrativas de catadores na gestão de resíduos sólidos no Brasil. A segunda parte trata da gênese do FNLC a partir de entrevistas e exame de documentos

---

<sup>159</sup> Poema feito especialmente para a campanha Criança no Lixo Nunca Mais.

<sup>160</sup> Embora em entrevistas coletadas haja associações que o FNLC tenha se desativado concomitantemente à criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores (criado em 11/09/2003) esta autora dispõe de ata de reunião de 2005 (ver anexo 6).

institucionais. Na terceira parte, descrevem-se as características do arranjo institucional e sua dinâmica de funcionamento, e a quarta parte identifica os principais avanços no setor bem como oferece um panorama do estágio atual do processo organizativo dos catadores e das experiências integrativas no âmbito de programas municipais de reciclagem.

### **Antecedentes – Processo Organizativo de Catadores e Parcerias Municipais na Coleta Seletiva**

Esta parte reconstitui o contexto organizativo e de mobilização dos catadores de recicláveis<sup>161</sup> no Brasil, que antecede o surgimento do FNLC e as primeiras experiências integrativas de catadores na gestão de resíduos sólidos no Brasil.

As primeiras organizações de catadores no Brasil surgiram a partir do trabalho sócio-pedagógico desenvolvido por organizações da Igreja Católica realizado inicialmente com moradores de rua, nos grandes centros urbanos brasileiros<sup>162</sup>. No âmbito deste trabalho com a população de rua, os agentes sociais<sup>163</sup> notaram que havia um subgrupo que exercia atividades de catação de lixo de uma forma regular como fonte de subsistência e identificaram nestes um potencial organizativo<sup>164</sup>, sendo a partir deste subgrupo que as primeiras organizações de catadores foram formadas<sup>165</sup>.

---

<sup>161</sup>A reconstituição da história do movimento social dos catadores é ainda um empreendimento em aberto. O meu objetivo nesta parte é tão somente contextualizar o surgimento dos primeiros grupos organizados e do movimento dos catadores na sua interface com o processo em curso no país, à época, de redemocratização da gestão local e concomitante surgimento de experiências participativas na gestão de resíduos sólidos.

<sup>162</sup>Para mais informação sobre o trabalho inicial com os moradores de rua por organizações da Igreja Católica ver Dias (2002), Martins (2003).

<sup>163</sup> Algumas das ONGs ligadas à Igreja Católica envolvidas na organização dos catadores foram: Organização de Auxílio Fraternal – OAF (São Paulo) e a Pastoral da rua (Belo Horizonte). Esta última desenvolveu uma metodologia para organizar os catadores tomando como ponto de partida métodos participativos como, por exemplo, o diagnóstico participativo rápido. Para mais informação veja: PASTORAL DE RUA DA ARQUIDIOCESE DE BELO HORIZONTE. *UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO JUNTO AOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS*. Belo Horizonte, 1999.

<sup>164</sup>A coleta de recicláveis numa base regular indicava que eles tinham características específicas que facilitariam o processo de organização tais como: rotina de trabalho, um

As primeiras organizações de catadores foram fundadas em 1986<sup>166</sup> - a Associação de Catadores de Material de Porto Alegre - e em 1989 - a COOPAMARE - em Porto Alegre e São Paulo, respectivamente, como resultado, em ambos os casos, de um trabalho sócio-pedagógico desenvolvido pelas organizações da Igreja Católica. Em São Paulo, durante o período de 1989-1992, a recém fundada COOPAMARE conseguiu efetuar a primeira parceria entre uma organização de catadores e um governo local no Brasil tendo o município viabilizado incentivos que ajudaram no desenvolvimento daquela cooperativa<sup>167</sup>. Entretanto, "o Partido dos Trabalhadores só conseguiu ficar no poder por um mandato e a relação com o próximo governo foi bastante tensa" (DIAS e ALVES, 2008).

Estas duas organizações de catadores inspiraram a "Pastoral de Rua" da Arquidiocese de Belo Horizonte a investir na organização dos catadores na cidade. O processo de organização dos catadores começou em agosto de 1988, com o apoio dessa Pastoral, num trabalho social e educacional que levou à criação da Associação dos Catadores (ASMARE), em maio de 1990. A demanda principal dos catadores, à época, era ter o direito de trabalhar na cidade, coletando recicláveis, bem como ter um local apropriado para seleção dos recicláveis.

---

itinerário para coleta de materiais que podia ser traçado, demandas por local para seleção de materiais e por reconhecimento público da legitimidade de acesso aos recicláveis. Estas características poderiam, assim, ser canalizadas para o processo organizativo enquanto categoria profissional.

<sup>165</sup>Vale a pena notar que, até entre os ativistas de esquerda, não se acreditava que os moradores de rua e catadores podiam ser organizados. Na maioria das vezes os mesmos eram referidos como incapazes de auto-organização, como *lumpen* seguindo-se Marx. Assim, organizações como Pastoral de Rua, OAF, as Fraternidades Cáritas e Maristas inspiradas nos princípios de catalisação da organização dos pobres da "Teologia da Libertação" foram as primeiras a catalisar o processo organizativo dos catadores em muitos lugares do país.

<sup>166</sup> Havia um grupo de catadores organizados no município de Canoas (12 km de Porto Alegre), mas eles não conseguiram se legalizar como cooperativa ou associação (MARTINS, 2003), então, a Associação de Catadores de Material de Porto Alegre, da Ilha Grande dos Marinheiros, se tornou a primeira a ser legalizada.

<sup>167</sup>Tal parceria, vale ressaltar, se dá no contexto de existência de um parte do projeto ideológico-partidário do PT de transformação social.



Ainda em 1990, no primeiro mandato do Partido de Trabalhadores na cidade de Porto Alegre, o programa de reciclagem municipal é implantado e a Prefeitura estabelece uma parceria com os grupos organizados de então. Nos anos seguintes a administração local passa a investir na indução da organização dos catadores<sup>168</sup>.

Em Belo Horizonte, com a eleição do Partido de Trabalhadores, em 1993, o governo municipal estabelece uma das parcerias mais abrangentes<sup>169</sup> à época com catadores - através da ASMARE - que não somente permitiu os incentivos necessários para o crescimento dessa associação, como também contribuiu para a sua visibilidade local e nacional<sup>170</sup>. Esta experiência de parceria entre os catadores e o município exerceu um papel demonstrativo das possibilidades existentes no âmbito do gerenciamento de resíduos sólidos em termos de inclusão dos catadores nos programas municipais de coleta seletiva e, junto com a experiência de Porto Alegre, veio a inspirar muitos municípios no país.

Este breve panorama permite identificar que, inicialmente, o processo que culminou na criação de organizações de catadores derivou, principalmente, da ação sócio-pedagógica de grupos da Igreja e que sua integração, como parceiros, nos programas de reciclagem municipais advém da disposição dos primeiros municípios, governados pelo Partido dos

---

<sup>168</sup>Atualmente há 14 organizações de catadores em parceria com o governo local. Algumas foram criadas através da indução do município (Dias e Alves, 2008).

<sup>169</sup> Discutida no estudo de caso do FMLC BH.

<sup>170</sup>Até em Porto Alegre, onde os catadores já tinham conseguido avanços com o município, a parceria mais abrangente estabelecida entre o município de Belo Horizonte e ASMARE exerceu uma influência. Um dos principais líderes dos catadores em Porto Alegre afirma que a idéia da ASMARE de receber um subsídio do governo fez com que os catadores percebessem que eles podiam lutar por mais do que uma ajuda de caridade: *O que acontece é que nossa idéia de criar um subsídio veio da ASMARE, porque ASMARE assinou um contrato de parceria com o município, no qual recebeu R\$60.000,00 se eu não estiver errado. (...) Mas, para nós, quando soubemos que havia uma parceria com recursos financeiros, centro de reciclagem, e tudo isto, e os catadores fazendo a coleta, acendeu uma luz para nós, que a gente podia lutar por um subsídio. Ninguém pensou nisto antes (...) Nós, até então, lutávamos por coisas pequenas. Começamos a ver que havia coisas maiores para lutar* (Dias e Alves, 2008:15).

Trabalhadores, em incorporar as demandas dos catadores, decorrente da receptividade deste partido, à época, às reivindicações vindas do movimento social brasileiro<sup>171</sup>. Em síntese, como argumentam Dias e Alves, o projeto transformativo do Estado do Partido dos Trabalhadores<sup>172</sup>, criou a ambiência favorável para o estabelecimento das primeiras parcerias com as associações de catadores. Ainda, o processo de delegação de poder democrático para o governo local, através da descentralização, nos anos 80, que conferiu mais autonomia e recursos financeiros para municípios lidarem com suas próprias questões, possibilitou que estes governos se dedicassem à sua própria agenda social (2008:16).

## **GÊNESE DO FNLC**

As origens do que veio a ser chamado Fórum Nacional Lixo e Cidadania remontam ao pioneirismo de algumas intervenções institucionais que buscavam incorporar uma dimensão social aos aspectos tecnológicos da gestão de resíduos sólidos e que, mais tarde, serviriam de base para dar conteúdo ao conceito que possibilitou a criação de um fórum focado na gestão participativa e inclusiva. Com base principalmente em duas entrevistas distintas com a principal liderança à época reconstitui-se, abaixo, este processo complementando-o com o exame de documentos institucionais.

Uma ativista do FNLC relembra este processo:

---

<sup>171</sup> Estas e outras características do processo brasileiro são analisadas no capítulo 4.

<sup>172</sup> Heller (2001) comparando Índia, Brasil e África do Sul faz uma discussão de como a natureza do projeto político transformativo do Estado do Partido dos Trabalhadores e a dinâmica das interações movimentos sociais –partidos criou uma janela de oportunidades para a inclusão social e participação no Brasil.

*“Como engenheira sanitária, trabalhando no centro de pesquisa<sup>173</sup>, me foi dada a incumbência de trabalhar com a questão dos resíduos sólidos e (...) uma coisa que me chamou muito a atenção foi a falta de condições de trabalho dos trabalhadores formais (garis) da limpeza urbana. Em vários municípios brasileiros, eles trabalhavam, assim como ainda hoje em vários lugares trabalham, sem equipamento, sem uniforme com cores que chamassem a atenção para a sua profissão. Percebi que a maior preocupação do serviço de limpeza urbana era a de limpar a cidade e muito pouco cuidado, na grande maioria, com relação aos próprios servidores de limpeza urbana. Começamos a trabalhar em Ibirité<sup>174</sup>, município da região metropolitana, a Soninha, eu, e nos inserimos na equipe do lixo social, era uma novidade a gente chegar para discutir a questão oficial da limpeza urbana de uma cidade com uma socióloga porque era um trabalho de engenheiros. Conseguimos um financiamento com a FINEP, e fizemos um trabalho na região metropolitana com foco muito na educação ambiental e no respeito com as condições dos trabalhos dos funcionários. Daí, a gente percebeu que tinha um grupo que estava numa situação mais grave que a de funcionários públicos com carteira assinada, sem menor condição de trabalho, que era a população que estava coletando lixo na rua e desviando grande parte de resíduos inertes e recicláveis do lixo normal. E estavam sendo tratados como inimigos e o poder público não se preocupando com eles”<sup>175</sup>.*

---

<sup>173</sup> Refere-se à Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais –CETEC.

<sup>174</sup> No âmbito da “Proposta Alternativa para serviços de Limpeza Urbana para Cidades de Pequeno e Médio Portes” desenvolvido pelo CETEC com financiamento da FINEP.

<sup>175</sup> Entrevista com ativista do FNLC (24/08/2007).

Já mais tarde, a experiência da SLU em Belo Horizonte ofereceria as condições de se fazer um trabalho mais oficial e estruturado com os catadores<sup>176</sup> vindo a desempenhar um importante papel nas idéias que alimentaram a constituição do Fórum:

*“Eu acho que confunde um pouco com o trabalho de Belo Horizonte. A prefeitura de Belo Horizonte, o trabalho da SLU concorreu a um prêmio que era o primeiro ano que existia que se chama Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas junto com a Fundação Ford (...) E no júri desse fórum, lá em São Paulo, estava o representante do UNICEF do Brasil, que era o Agop Caiã (...). E quando terminou o evento, ele me procurou e disse que para o UNICEF, esse tipo de trabalho de conseguir uma mobilização tão grande da cidade de Belo Horizonte que se ele pudesse ser expandido para o Brasil, seria muito bom. E isso foi em 96 e a gestão acabou aqui em Belo Horizonte e, quando eu fui mudar para Brasília (...) ele me fez um convite que, se eu realmente fosse pra Brasília que ele queria que eu entrasse no UNICEF (...) E o dever de casa que o Agop deu foi assim: o que você consegue traduzir do movimento ambiental com criança que possa ser um foco para o UNICEF?”<sup>177</sup>*

Desde 1992, o UNICEF já desenvolvia trabalhos com a questão do lixo focado no público alvo da criança, no nordeste e norte do país. Foi então que este órgão solicitou o acompanhamento e a avaliação desses projetos ambientais. A realidade encontrada evidenciava a dramática realidade de adultos, crianças e adolescentes envolvidos com a catação em lixões e motivou os primeiros esforços de lidar com o problema de uma forma concertada:

---

<sup>176</sup> Não somente com catadores, mas com carroceiros do entulho, funcionários formais da limpeza urbana no âmbito do sistema de gerenciamento integrado de resíduos sólidos que foi implantado em 1993 (ver estudo de caso FMLC BH)

<sup>177</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 07/02/2009.

“...No município de Olinda a UNICEF tinha um trabalho com as famílias, para gerar trabalho e renda e tirar as crianças do lixo, de Olinda. Ao visitar o lixão de Olinda e de vermos um monte de crianças lá... de terem montado uma creche em cima do lixão para tirarem as crianças...e nós sempre pensando num mote nacional que pudesse envolver a UNICEF pensamos: -puxa vida, tem crianças em lixão no Brasil inteiro! (...) E a primeira coisa que me veio à cabeça foi chamar a ABES -Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental e a ASSEMAE. Eu falei: “Puxa vida, os engenheiros, a gente dá palestra no Brasil inteiro e fala de tratamento de lixo, fala de tirar os catadores do lixo, mas tem criança lá dentro trabalhando”. Aí, a gente descobriu que no trabalho infantil da OIT, não existia o trabalho infantil no lixo. Tinha o trabalho em olaria, carvoaria, doméstico, mas não existia o trabalho infantil no lixo. E aí, como o UNICEF era organismo internacional e a OIT também era, então, **os primeiros passos** (grifo meu) foi **procurar outro organismo internacional** pra poder verificar se em algum país do mundo, se a OIT tinha registrado trabalho infantil no lixo **e, procurar as instituições de engenharia**, porque todas duas eram muito fortes e os engenheiros estavam num momento assim, mais voltados para a questão dos resíduos do que nos seminários anteriores. Eu percebi que os presidentes de ABES já estavam falando em resíduos porque antes era só água e esgoto. E aí, a primeira conversa que a gente fez lá em Brasília, foi com essas duas organizações de engenheiros. Isso foi em 1997”<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 24/08/2007.

Essas reuniões com a OIT identificaram que a atividade de catação nos lixões, não estando efetivamente incluída na lista de trabalho infantil, não podia ser contemplada pelos programas sociais existentes, tais como o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil- PETI<sup>179</sup>. O trabalho infantil nos lixões era, assim, um trabalho invisível que ninguém percebia: “nem pra nós engenheiros e a surpresa é que nem pra área social era. Então eu fiquei meio envergonhada de os engenheiros terem um olho de engenharia e não conseguirem ver o social, mas as assistências sociais dos municípios não eram orientadas pelo governo federal que tinham crianças no lixo” <sup>180</sup>. Desta intervenção junto à OIT obteve-se a inclusão do trabalho em lixões na lista dos trabalhos infantis, qualificando-o como uma das piores formas e ainda indicando, assim, a necessidade de priorizá-lo nos programas sociais focados sobre o tema. Em seguida a estas reuniões iniciais (OIT, ABES e ASSEMAE), o Ministério do Meio Ambiente – MMA (o Ministro e seu corpo técnico) e o Ministério Público foram contactados e, assim, iniciou-se todo um processo de envolvimento das ONGs que trabalhavam com a temática sócio-ambiental:

*“E a estratégia era assim (...): primeiro visitava individualmente, cada órgão. Com exceção dos primeirinhos, por questões mais de relacionamento, a gente começava pelo nível técnico, depois o nível gerencial até chegar ao topo e na hora que chegava ao topo, entrava o representante do UNICEF no Brasil pra falar. E as ONG's não, aí, ele não entrava e falava pra gente mesmo tocar. Mas, o que a gente demandava, eu acho que o papel do Agop Caiã foi impressionante, porque ele em hora nenhuma ele hesitou. (...) e falava assim: “eu estou aqui pra servir vocês e vocês é que tem de dizer onde eu entro e que hora que eu entro”. Quando um*

---

<sup>179</sup> Este programa foi criado pelo Governo Federal em 1996 como resposta à mobilização do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil que havia sido criado em 1994 pelo UNICEF e OIT formado por diversos setores da sociedade brasileira (governos, empresas, sindicatos de trabalhadores e organizações não governamentais). Fonte: FNPETI, 2004/2005.

<sup>180</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 07/02/2009.

*representante de um organismo internacional pede uma agenda com uma pessoa, geralmente tem facilidade de ter essa agenda”<sup>181</sup>.*

Outras instituições foram sendo paulatinamente envolvidas: Caixa Econômica Federal, Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDU, ONGs, representantes de algumas associações de catadores existentes à época. A idéia de um Fórum permanente surge numa das muitas reuniões dessa fase inicial:

*“Aí promovemos em 98 uma reunião nacional para discutir o problema das crianças no lixo. Listamos o Ministério Público Federal, algumas ONGS, institutos, associações de engenheiros e tudo: três dias de reunião discutindo a complexidade que era o trabalho. Até que foi dada uma sugestão por Beth Grimberg do POLIS, que perguntou: e como vai ser o desdobramento desta reunião? Ai eu sugeri fazer um plano de trabalho vendo o que compete a cada um fazer. Ai ela sugeriu a criação de um fórum permanente com essas instituições e com outras que poderiam ser convidadas. Assim, surgiu a idéia de criar um fórum permanente para discutir questões de engenharia, de trabalho e renda, de direitos humanos, de violência contra criança..”<sup>182</sup>*

O processo de reuniões entre as instituições participantes na fase inicial foi realizado antecedendo o lançamento oficial do FNLC, incluindo-se novas reuniões do UNICEF com alguns ministros (em função da troca da representação oficial do UNICEF no Brasil):

*“A gente já tinha tido algumas reuniões, só que a gente não queria lançar antes de amadurecer mais. Como a gente não sabia que caminho tomar, que instrumento usar, essas reuniões que o fórum foi*

---

<sup>181</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 07/02/2009.

<sup>182</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 24/08/2007.

*fazendo, foi pra dizer assim: “mas como é que nós vamos fazer chegar a cada município, isso que nós já sabemos que tem criança comendo lixo no meio do lixão? Que processo que nós vamos usar, quem que nós vamos utilizar?” Então, fomos construindo isso. O dia que nós percebemos que o MP tinha um papel importantíssimo e que era de fazer Termo de Ajustamento de Conduta e de observar isso... Que o MMA que passava por ele, como coordenador do PPA na área de resíduos, passava por ele todos os financiamentos, então, todos os financiamentos tinham que condicionar: “você pode pegar dinheiro sim, do governo federal, pra poder eliminar o seu lixão e fazer o aterro sanitário, só que, você vai ser obrigado a saber se tem criança no lixo e tirar a criança do lixo e colocar na escola e tal”<sup>183</sup>.*

Outros resultados concretos desta articulação inicial começaram a surgir. Já em dezembro de 1998, o Ministério Público elabora minuta de projeto do Programa “Lixo e Cidadania” com orientações para as Promotorias de Justiça e sugestão de minuta para os Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TCAC<sup>184</sup>: “a estabilidade do Ministério Público (...) e um arsenal jurídico e institucional eficaz para atuar nesta matéria – em especial os Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta - torna-o um parceiro fundamental na espinhosa empreitada de solucionar a grave questão da disposição final dos resíduos sólidos no Brasil” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 1998:5). Este processo de amadurecimento proporcionou um engajamento institucional concreto de outras instituições envolvidas, traduzindo-se na incorporação dos princípios “lixo” e “cidadania” forjados neste processo coletivo:

*“Então, na hora que nós conseguimos que todos, a SEDU, a FUNASA, o MMA, todos os três puseram no rol de obrigações pra pegar*

---

<sup>183</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 07/02/2009.

<sup>184</sup> Comumente referido apenas como TAC.



*recursos públicos verificar criança no lixo, se tinha catador, incentivar o catador a formar cooperativa, colocar infra-estrutura adequada... Isso começou a virar formal, os TAC do MP também. Então, nós fizemos, eu acho que "de cara" 05 publicações e preparamos pra hora do lançamento (...). Nós chamamos esses Ministros (que) participaram e aí, cada um deles já apresentou uma proposta. O lançamento não foi assim: "Ah, descobrimos um problema e agora vamos fazer". O lançamento já foi mais maduro. Eu me lembro que da Caixa foi o superintendente de saneamento (...) e eu me lembro na mesa do Fórum, (...) falando assim: "A Caixa Econômica a partir de agora, todas as vistorias que nós fizemos nos lixões, nos financiamentos de aterros, nós vamos cuidar de olhar a questão do catador e da criança". Aí, vinha o MP, aí veio o Ministro Zequinha, o MMA"<sup>185</sup>.*

Em junho de 1999, um grande evento de mobilização deflagrou a campanha *Criança no Lixo Nunca Mais*: estava lançado oficialmente o Fórum Nacional Lixo e Cidadania.

---

<sup>185</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 07/02/2009.

## **FNLC EM AÇÃO – ESTRATÉGIAS, PRINCIPAIS AÇÕES E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO**

### **Estratégias e Ações Iniciais**

O FNLC foi lançado oficialmente contando inicialmente com dezenove entidades<sup>186</sup> agrupadas em torno de um programa denominado “Programa Lixo e Cidadania” cujos objetivos eram:

- Erradicação do trabalho infantil nos lixões e promoção de sua inserção em atividades sócio-educativas;
- Inserção dos catadores em programas municipais de coleta seletiva, capacitação e apoio ao seu processo organizativo;
- Erradicação dos lixões e a recuperação das áreas degradadas por esses vazadouros a céu aberto.

O Fórum Nacional Lixo e Cidadania foi constituído como uma “rede sócio-governamental”<sup>187</sup> congregando associações profissionais da área de saneamento ambiental, associações/cooperativas de catadores, técnicos sociais de ONGs, de entidades da Igreja Católica e técnicos de agências governamentais em torno da problemática do lixo em geral e da inclusão social de catadores em particular. O pressuposto básico do FNLC era a convicção de que a situação de degradação ambiental e humana presente nos municípios brasileiros só poderia ser enfrentada a partir de uma abordagem participativa do gerenciamento de resíduos sólidos e como resultado de um esforço conjunto nos mais diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e de vários setores da sociedade – ONGs, empresas, associações profissionais e outros segmentos.

---

<sup>186</sup> Em 2002 a lista de instituições afiliadas chegou a 42 conforme se vê no Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania de fevereiro de 2002 (ver Anexo 7 ). Algumas publicações chegam a mencionar que o Fórum chegou a agregar 56 instituições mas como a fonte de onde se obteve esse número não foi citada tomou-se como referência o boletim institucional do FNLC acima citado que contém um quadro de instituições afiliadas.

<sup>187</sup> A partir da abordagem de Moura (apud Ilse Scherer-Warren, 1995), enquanto possibilidade de interação entre os atores do mundo da vida (ou da sociedade civil) e do mundo sistêmico (atores do sistema político/estatal).

Como sumariado por Dias (2006)<sup>A</sup> as principais estratégias adotadas pelo FNLC foram:

- Mobilização nacional de múltiplos atores da sociedade brasileira iniciada com a campanha Criança no Lixo Nunca Mais;
- Estímulo ao associativismo dos catadores e à criação de fóruns estaduais e fóruns municipais Lixo e Cidadania;
- Identificação, suporte e disseminação de experiências bem sucedidas de catadores e de parceiras entre estas e municípios;
- Envolvimento do Ministério Público como forma de pressionar os prefeitos a priorizarem a questão do lixo sob a perspectiva dos princípios do Fórum;
- Capacitação dos diversos atores: catadores, técnicos de ONGs e de órgãos governamentais;
- Coordenação das instituições de financiamento em torno do estabelecimento de pré-condições para liberação de recursos para projetos de resíduos sólidos no sentido ao equacionamento da questão social do lixo.

As primeiras ações do FNLC foram: (1) a campanha nacional Criança no Lixo Nunca Mais; (2) um projeto piloto de implementação de fórum municipal lixo e cidadania em Brumadinho, Minas Gerais; (3) desenvolvimento de um programa nacional de capacitação em gestão de resíduos sólidos.

A campanha Criança no Lixo Nunca Mais foi lançada em junho de 1999 num evento no Rio de Janeiro que contou com um lixão cenográfico montado

pelo carnavalesco Joãozinho Trinta<sup>188</sup>. Um spot publicitário com o embaixador do UNICEF no Brasil, o ator Renato Aragão, conclamava a sociedade brasileira a se engajar na luta pela erradicação do trabalho infantil no país. A cobertura da mídia foi enorme. Como parte da estratégia da campanha, um questionário foi enviado pelo UNICEF para 5.507 prefeitos com questões sobre a gestão de resíduos no município conclamando-os a aderirem à campanha. Aos 25% dos municípios<sup>189</sup> respondentes enviou-se uma Carta de Comprometimento a ser assinada pelos Prefeitos, tendo os mesmos recebido, posteriormente, cinco publicações elaboradas pelo FNLC (durante a fase que precedeu o lançamento oficial do Fórum):

- "Manual de Financiamento" elaborado pelo MMA, onde informações sobre fontes de financiamento em resíduos sólidos são descritas. Neste manual o ministério assume os princípios do Programa Lixo e Cidadania, estabelecendo como condição para a concessão de financiamentos públicos na área de resíduos sólidos urbanos a adesão aos princípios preconizados pelo Fórum;
- "Manual do Promotor Público – *CRIANÇA NO LIXO, NUNCA MAIS*", elaborado pela Procuradoria Geral da República com orientações aos agentes do Ministério Público<sup>190</sup> frente ao poder público municipal, no sentido de orientar uma ação em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo FNLC nos municípios com presença de crianças trabalhando nos lixões.
- "Manual da Coleta Seletiva" produzido pelo Instituto Pólis;

---

<sup>188</sup> Produção sem ônus da campanha: "...através da Maria Nakano, viúva do Betinho, ela nos apresentou ao Lula Vieira que é dono de uma produtora no Rio que se chama LM. Aí ele produziu a campanha Criança no Lixo Nunca Mais sem nenhum custo. E o Joãozinho Trinta fez sem nenhum custo" (entrevista ativista do FNLC 24/08/2007).

<sup>189</sup> Fonte: National Campaign: "No more children in dump areas", UNICEF 1999 (documento de circulação interna).

<sup>190</sup> A promulgação da Lei nº 9605/99 ("Lei de Crimes Ambientais") transformou o Ministério Público num aliado da implementação dos princípios do Fórum, já que a própria omissão do executivo municipal em relação à existência de um foco de agressão ambiental tal como um "lixão" torna o prefeito um réu potencial, punível até mesmo com a prisão, além da aplicação de multas vultosas que podem comprometer as finanças municipais.

- Manual “100 perguntas e respostas que todo mundo precisa saber sobre a Bolsa Escola” elaborado pela ONG Missão Criança num formato de perguntas e respostas sobre o programa;
- “Manual para o Prefeito – Criança, Catador, Cidadão” produzido pelo UNICEF com informações sobre experiências de gestão participativa em resíduos sólidos apoiadas pelo UNICEF.

Além dessas cinco publicações iniciais mais tarde, em 2001, o Fórum publicou com apoio da Caixa Econômica Federal o manual “Do lixo à Cidadania – Estratégias para a ação”<sup>191</sup>.

Uma das estratégias adotadas pelo Fórum foi a criação e/ou fortalecimento de associações e cooperativas de catadores, e a ASMARE de Belo Horizonte foi uma das referências nesse início. Com recursos do UNICEF iniciou-se a implantação de um projeto piloto na Região Metropolitana de Belo Horizonte, nos municípios de Brumadinho e Ibirité (ASMARE, 2000:32). Tal projeto tinha como objetivos: a erradicação do trabalho nos lixões a partir da organização dos catadores que atuavam nestes locais, a implantação da coleta seletiva e também a recuperação das áreas degradadas pelo lixo. O trabalho envolveu instituições mineiras<sup>192</sup> que atuavam direta ou indiretamente nestas questões. A ASMARE - Associação dos catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte, que já existia há 10 anos e tinha experiência acumulada sobre o processo de organização dos catadores, contribuiu para o desenvolvimento do trabalho<sup>193</sup>. Foi criado,

---

<sup>191</sup> Com uma segunda edição em 2007.

<sup>192</sup> Envolvendo técnicos da SEMAD, a Prefeitura Local entre outras entidades. Este projeto plantou as bases para articulação do FELC MG (ver Estudo de caso FELC-MG).

<sup>193</sup> O papel do apoio do FNLC (via UNICEF) no fortalecimento do processo associativo dos catadores é reconhecido como se vê no trecho a seguir: *“...neste ano (2000) o projeto ASMARE recebeu novos e importantes apoios. Já citamos o UNICEF que propiciou a disseminação do projeto ASMARE para algumas cidades do interior e da região metropolitana do Estado”* (10 ANOS ASMARE, RELATÓRIO ANUAL, 2000:18) Este envolvimento direto da ASMARE na criação de outras organizações de catadores se expandiu e no ano de 2000 já havia se estendido para 14 municípios do interior do estado e atingindo em 2002 cerca de 30 municípios a partir de várias outras fontes de financiamento, tais como a InterAmerican Foundation (via o Instituto Nenuka de Desenvolvimento Sustentável -INSEA), a Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti – COSPE, Misereor, entre outras. Essa experiência criou condições à ASMARE e à Pastoral de Rua de Belo Horizonte de ampliarem

nesse município, o Fórum Municipal Lixo e Cidadania mobilizando instituições locais para atuar nas questões propostas.

O FNLC defragou um processo de coordenação das várias organizações da área de resíduos sólidos através do mapeamento de programas de capacitação existentes e disseminação das informações aos diversos atores, bem como através do estímulo à criação de novos programas de capacitação focados na perspectiva da gestão integrada de resíduos sólidos adaptados às demandas específicas do setor, inclusive com a criação de cursos à distância como os da SEDU/IBAM e da OPAS/ENSP<sup>194</sup>

### **Formato e Dinâmica de Funcionamento**

Tomando como referência o documento institucional “Conceito e implementação da ‘boa gestão de resíduos sólidos’ pelos municípios e atuação dos Fóruns Estaduais Lixo e Cidadania em apoio aos municípios” (LIE, 2004) depreende-se que o Fórum foi desenhado de tal forma a funcionar como uma rede<sup>195</sup> tendo previsto a criação “... e atuação de fóruns estaduais junto aos municípios (p.5), tendo tido como norte o desenvolvimento do Programa Lixo e Cidadania de forma descentralizada, participativa e contextualizada” (p.3), de tal forma a propiciar que os princípios do Fórum Nacional se materializassem no nível local (já que este é o nível com responsabilidade direta pela gestão de resíduos sólidos), cabendo, portanto, aos Fóruns Municipais a responsabilidade pela implementação de ações apontadas pelo Programa Lixo e Cidadania (p.3). Esta interação pode ser assim esquematizada pela Figura 1 abaixo:

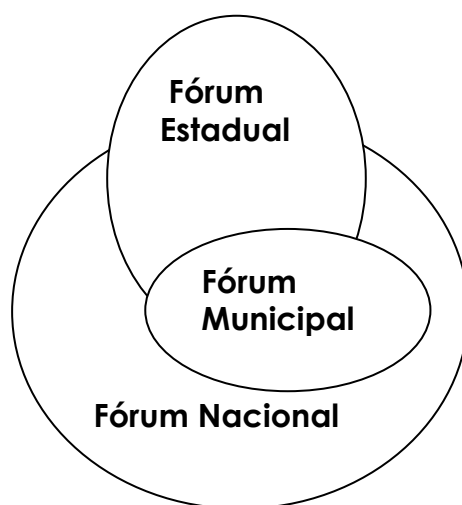
---

o seu trabalho de fortalecimento do processo organizativo dos catadores no país contribuindo mais tarde para a criação do Movimento Nacional de Catadores (que teve apoio de várias outras entidades nacionais). Ver por exemplo INSEA/IAF, 2008.

<sup>194</sup> Fonte: informativos on line e Boletins do FNLC.

<sup>195</sup> Rede significando na prática de atuação do Fórum Lixo e Cidadania, simultaneamente, *estratégia de ação coletiva* (à medida que o Fórum Nacional Lixo e Cidadania se baseia num amplo processo de mobilização social) e *rede técnica* (enquanto conceito operacional-instrumental para o planejamento, já que o Fórum atribui-se um papel propositivo no planejamento da gestão integrada de resíduos sólidos). Para uma discussão sobre os usos da noção de redes ver: Scherer-Warren (1995).

Figura 1 – Estrutura de interação da rede Fórum Lixo e Cidadania.

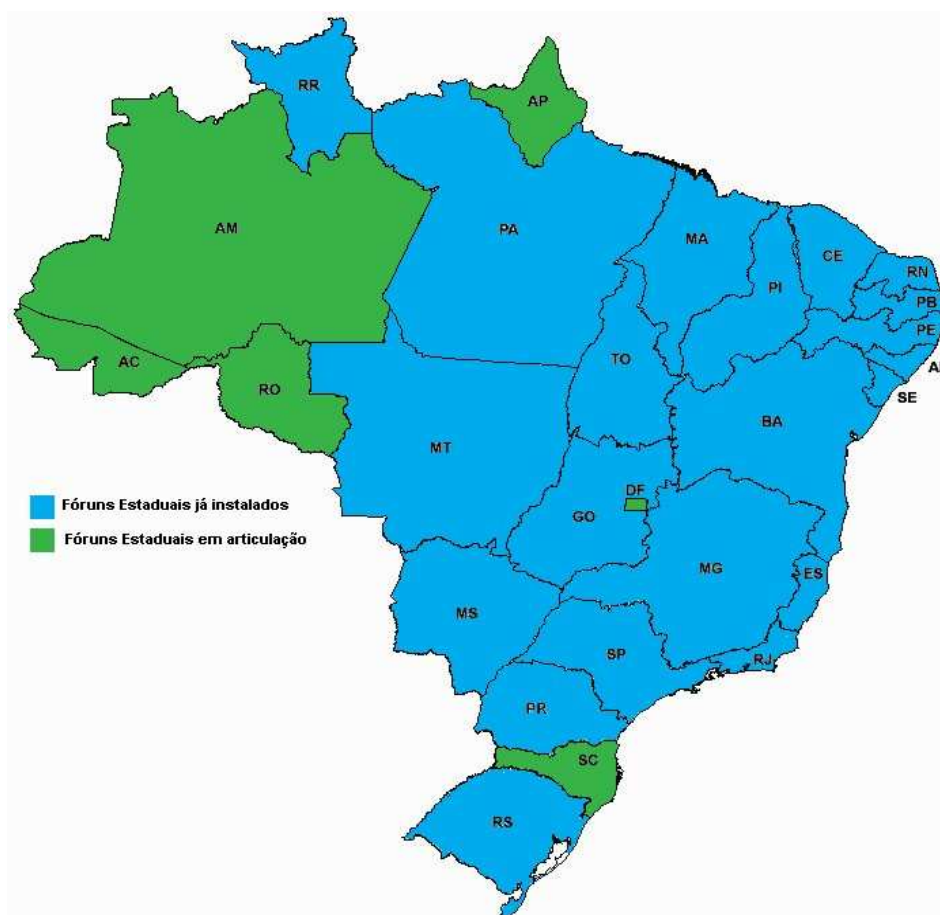


Fonte: elaboração própria.

O pressuposto norteador do FNLC: a existência do Fórum Nacional produziria impactos em nível estadual e municipal e que, por conseqüência, a existência de Fóruns Estaduais deveria exercer influência sob os municípios, devendo os arranjos sub-nacionais atuar "...como apoiadores dos municípios na implementação de ações voltadas à melhoria da gestão de resíduos sólidos, tendo como diretrizes principais as proposições do Programa Lixo e Cidadania e da campanha Criança no Lixo Nunca Mais: a erradicação do trabalho infanto-juvenil com o lixo, a inserção social econômica dos catadores, elegendo-os como parceiros prioritários nos programas de coleta seletiva municipais, a erradicação de lixões, recuperação das áreas degradadas e implantação de aterros sanitários. Ainda, o papel dos Fóruns estaduais é atuar no assessoramento, capacitação, desenvolvimento de políticas públicas, criação de linhas de financiamento, programas e outros mecanismos que visem promover maiores oportunidades para que os municípios realizem ações com sustentabilidade" (LIE, 2004:3). Aos Fóruns Municipais caberia, assim, a implementação das ações apontadas pelo Programa Lixo e Cidadania (retirada de crianças e adolescentes do trabalho no lixo, apoio a catadores, implementação da coleta seletiva).

Lie indica que, em 2004, havia no Brasil vinte e três (23) fóruns estaduais instalados e quatro (4) em articulação (2004/2005:7), conforme o mapa abaixo indica:

Mapa 1 - Mapa de presença de Fóruns Estaduais por Unidade Federativa. <sup>195</sup>



Embora o FNLC tenha sido criado com uma composição sócio-governamental, na prática, os Fóruns Lixo e Cidadania variaram em termos de composição de seus integrantes. Não foram identificados documentos institucionais que registrassem a composição de cada um dos 23 fóruns estaduais acima citados em Lie (2004). No entanto, do exame dos informes dos boletins online e impressos do FNLC, do exame da literatura e de

<sup>196</sup> Pela representação no mapa, no entanto, visualizam-se 21 FELC instalados e 06 em processo de formação. Fonte: [www.lixoecidadania.org.br](http://www.lixoecidadania.org.br) (acesso em 07/01/2006). Obs: este site foi desativado.



entrevistas conduzidas no âmbito do trabalho de campo pôde-se identificar dois tipos de arranjos:

- Fóruns sócio-governamentais, “instituições híbridas” com participação de entidades da sociedade civil e governamentais, tais como: FESP<sup>197</sup>; FELC MG<sup>198</sup>; FELC Paraíba<sup>199</sup>; FELC Amapá<sup>200</sup>; FELCPE<sup>201</sup>; FELC Sergipe<sup>202</sup>; FMLC Miracema (TO)<sup>203</sup>; FMLC de Recife<sup>204</sup>; FMLC Porto Seguro<sup>205</sup>; FMLC BH<sup>206</sup>; Fóruns municipais do estado de MG<sup>207</sup>: Fórum Araguaiano<sup>208</sup>; João Monlevade; Rio Piracicaba; Brumadinho; Carlos Chagas; Lagoa Santa; Paracatu; Ponte Nova; Nova Lima; Passos; Igarapé; Pirapora; Belo Oriente; Pará de Minas; Curvelo; Bocaiúva.
- Fóruns da sociedade civil, sem participação de entidades governamentais tais como: FELC RJ<sup>209</sup>; FLC da Cidade de São Paulo<sup>210</sup>; FELC Santa Catarina.

---

<sup>197</sup> Alguns integrantes: entidades da sociedade civil: Polis, Greenpeace, cooperativa popular de reciclagem e prestação de serviço; órgãos públicos: Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, CEF, Prefeitura de Mauá; associações profissionais como ABES, ASSEMAE. Fonte: [http://www.abes-sp.org.br/lixo\\_cidadania](http://www.abes-sp.org.br/lixo_cidadania) Acesso em 05/08/2009.

<sup>198</sup> Instituições integrantes: ASMARE; Movimento Estadual de Catadores; Secretaria Estadual de Meio Ambiente; Fundação Estadual do Meio Ambiente; Ministério Público; CREA; UFMG; INSEA (ONG); Pastoral de Rua, entre outras.

<sup>199</sup> Integrantes: ASTRAMARE (associação de catadores), EMLUR (Autarquia de Limpeza Urbana), CEF, ABES, SENAI, Ministério Público, entre outras. Fonte: NÓBREGA, Cláudia Coutinho et al “O processo de instalação e divulgação do Fórum Estadual Lixo e Cidadania da Paraíba” 22º Congresso da ABES, 14-19 de setembro de 2003, Joinville, Santa Catarina.

<sup>200</sup> Integrantes: CREA; associações de catadores de Carapirá e Macapá; Rotary Clube; Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e Indústria e Comércio; ONG Instituto Amigos em Ação, entre outros. Fonte: informativo online 21/10/2004.

<sup>201</sup> Fonte: informativo online 05/04/2004.

<sup>202</sup> Integrantes: CEF, Delegacia Regional do Trabalho, Ministério Público, ONG (nome não discriminado). Fonte: informativo online 17/09/2004.

<sup>203</sup> Integrantes: secretarias municipais, APAE. Fonte: informativo online 12/04/2004.

<sup>204</sup> Integrantes: Associações de catadores; Prefeitura Municipal; universidade. Fonte: informativo online 03/06/2005.

<sup>205</sup> Integrantes: Prefeitura Municipal; ONG Pangea; catadores, Instituto Reciclar e outros. Fonte: informativo online 03/08/2004.

<sup>206</sup> Ver estudo de caso 3

<sup>207</sup> Dias e Oliveira, 2005.

<sup>208</sup> Integrantes: associações de catadores: ASCAMARA e ASCAMARVA; Prefeitura Municipal; setor privado: Kraft Foods, Unimed, TDI; central de movimentos populares; Câmara Municipal. Fonte: “Implantação do Programa Lixo e Cidadania em Araguaiano, Minas Gerais”, Prêmio Ambiental Von Martius, categoria: Humanidade (Documento de circulação interna).

<sup>209</sup> Instituições integrantes: NOVA pesquisa; LIXO.COM. BR; ABES; AABB. Fonte: Entrevista coletiva com ativistas do FELC RJ 11/05/2007.

No que diz respeito à inclusão de atores em vulnerabilidade social, que vivem do lixo, puderam ser observadas duas distinções<sup>211</sup>:

- (i) *Fóruns com representação de outros grupos em vulnerabilidade social que vivem do lixo, ou seja, além das associações/cooperativas de catadores tendo, também, representantes de associações de carroceiros do entulho da construção civil e/ou grupos produtivos que trabalham reutilização de resíduos, tais como: FMLC BH<sup>212</sup>;*
- (ii) *Fóruns somente com representação de associações/cooperativas de catadores, tais como: FELC RJ; FLC da Cidade de São Paulo; FELC MG; Fóruns municipais do estado de MG<sup>213</sup>: João Monlevade; Rio Piracicaba; Brumadinho; Carlos Chagas; Lagoa Santa; Paracatu; Ponte Nova; Nova Lima; Passos; Igarapé; Pirapora; Belo Oriente; Pará de Minas; Curvelo; Bocaiúva.*

A coordenação executiva no período inicial foi exercida pelo UNICEF, tendo o mesmo contratado a ONG Água e Vida “para mandar cartas, receber e sistematizar dados, agendar as reuniões, pautas, fazer os convites e como a maior parte das instituições era em Brasília o UNICEF inicialmente financiava as passagens de órgãos da sociedade...”<sup>214</sup>. Posteriormente, o exercício da Coordenação Executiva exercida pela ONG Água e Vida passou a ser viabilizado via convênio com o Governo Federal (convênio este que se extinguiu em 2005).

---

<sup>210</sup> Em 2000 quando este fórum municipal foi instalado havia representação da PMSP através da LIMPURB e da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente *mas, logo no início do processo, nos primeiros meses de 2001, tomamos a decisão de reunir sem o governo dado o nível de conflitos que surgiu na época* (comunicação pessoal com Elizabeth Grimberg, e-mail 04/08/2009).

<sup>211</sup> Só foram incluídos nestas duas categorias fóruns onde havia informação disponível da lista completa de participantes.

<sup>212</sup> Com participação de carroceiros do entulho da construção civil e de grupos produtivos que trabalham artesanato a partir da reutilização.

<sup>213</sup> Dias e Oliveira, 2005.

<sup>214</sup> Entrevista com ativista do FNLC (07/02/2009).

Em seu pleno funcionamento, o FNLC reunia-se mensalmente além de organizar reuniões plenárias e encontros de capacitação de fóruns estaduais. O fórum também se reunia em eventos significativos do setor de resíduos sólidos, oportunizando a presença de ativistas de vários Estados nos mesmos. Durante anos (até 2003), os Festivais Lixo e Cidadania - em Belo Horizonte - organizados pela ASMARE e FELC MG (com apoio do FNLC) recepcionaram reuniões plenárias do Fórum Nacional, contando com a participação de representações de Fóruns Estaduais e Municipais de vários cantos do país<sup>215</sup>. Reuniões regulares também eram realizadas entre a coordenação do FNLC e Ministérios, como registra o próprio Ministério das Cidades: "com relação ao Fórum Lixo e Cidadania, a coordenação nacional se reúne regularmente em Brasília para o acompanhamento e a avaliação das ações propostas no Programa Nacional Lixo e Cidadania e para discutir demandas nacionais para a área identificadas por seus próprios membros ou oriundas, entre outros, do Movimento Nacional de Catadores, de técnicos municipais e de programas sociais" (MCIDADES, 2003:06).

## **AVANÇOS E LIMITES**

A parte a seguir sumariza alguns dos avanços e limites pós-criação do FNLC, a partir da ótica dos atores envolvidos (expressos em entrevistas semi-estruturadas), da análise documental e do exame da literatura, tendo sido estruturada de tal forma a oferecer um (1) balanço geral dos principais impactos no período que vai de 1998 a 2009, (2) oferecer um breve panorama do processo organizativo dos catadores de recicláveis e das experiências integrativas de catadores a programas municipais de reciclagem e (3) identificar alguns dos principais limites e desafios.

---

<sup>215</sup> Informativo Online 23/07/2004.

## Balanço Impactos – 1998- 2009

Segundo Grimberg (2007), “esta iniciativa do UNICEF, em co-promoção com inúmeros atores da sociedade e de governos, deu início ao processo de construção de um novo paradigma de gestão de resíduos pautado na participação social, na inclusão dos catadores em sistemas públicos de recuperação e reciclagem de resíduos” (p.16). Vejamos então alguns avanços desse percurso que vem associando o lixo à cidadania<sup>216</sup>.

Mesmo sem existência legal ou normativa, do ponto de vista oficial, o FNLC publicou uma série de documentos de referência elaborados conjuntamente com equipes técnicas do Governo Federal estabelecendo diretrizes de ação que vêm sendo progressivamente incorporadas aos procedimentos adotados pelo Governo Federal e por vários Governos Estaduais, no que diz respeito à concessão de financiamentos e/ou ao licenciamento ambiental de empreendimentos relativos ao manejo de resíduos sólidos urbanos<sup>217</sup>. Os programas governamentais passaram a condicionar o repasse de recursos municipais à: erradicação de lixões; elaboração de Planos de GRSU (Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos) com componente de inclusão social; apoio à organização dos catadores e parceria com os mesmos na coleta seletiva e quando necessário assinatura de TCAC – Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta; adoção dos princípios e conceitos do Programa Lixo e Cidadania. Importante conquista para o Brasil foi a inclusão de questões específicas quanto à existência do fenômeno da catação, pela primeira vez, na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB<sup>218</sup>. Assim, a PNSB 2000 indicou: a existência de 24.340 catadores em lixões, dos quais 23% menores de 14 anos de idade; 28% dos municípios brasileiros reportavam ter

---

<sup>216</sup> Os parágrafos a seguir foram tomados com alterações de Dias, 2007 e 2008.

<sup>217</sup> A primeira publicação foi “Catador – Criança, Catador, Cidadão” editado pelo UNICEF em setembro de 1998.

<sup>218</sup> Pesquisa do IBGE que reúne dados sobre saneamento básico (água, esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos).

conhecimento da existência de catadores nas unidades de destino final de lixo. Contudo apenas 16% dentre estes desenvolviam algum tipo de trabalho social com os mesmos<sup>219</sup>.

Em 2002, a profissão *catador de material reciclável* foi criada com sua inclusão na Classificação Brasileira das Ocupações sob o número 5192, sendo os catadores descritos como aqueles que “catam, selecionam e vendem materiais recicláveis como papel, papelão e vidro, bem como materiais ferrosos e não-ferrosos e outros materiais reaproveitáveis” (MTE/CBO). Através dessa estratégia, a ocupação ganhou visibilidade em bancos de dados oficiais brasileiros, tais como PNAD e RAIS<sup>220</sup>.

Um dos primeiros editais do Governo Federal de apoio às associações e cooperativas de catadores foi o de número 04/2003, do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA no valor de R\$ 4 milhões. Outro destaque foi o Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Sócio Econômico<sup>221</sup> que, pela primeira vez na história, criou uma linha de financiamento específica para as cooperativas de catadores. Isso se deu, entre outros aspectos, em função de um estudo apresentado pelo Movimento Nacional dos Catadores (financiado pelo MDS e coordenado pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia), que indicava a viabilidade econômica para investimento em postos de trabalho na atividade da reciclagem. Esse estudo relaciona as cooperativas e associações de catadores conforme seu nível de desenvolvimento e propõe módulos básicos de investimentos para cada tipo de entidade, visando à geração de novos postos de trabalho e aumento de eficiência. O estudo mostra que o custo de criação de um emprego na cadeia produtiva da reciclagem é de

---

<sup>219</sup> [www.ibge.gov.org](http://www.ibge.gov.org)

<sup>220</sup> Para um primeiro esforço de monitoramento do fenômeno da catação a partir das bases de dados da PNAD e RAIS ver Crivellari, Dias e Pena, 2008.

<sup>221</sup> O primeiro editou alocou recursos da ordem de R\$16,4 milhões que contemplou 24 cooperativas (1.492 trabalhadores) para infra-estrutura física, compra de maquinário e equipamentos, assistência técnica e capacitação gerencial. Fonte: Globo Online 02/10/2007.

R\$ 4.000,00 sendo menor que o custo de criação de um posto de trabalho no setor de agricultura.

Como reportaram Dias e Alves (2008), no período de 2003 - 2006 foram investidos pelo Governo Federal (Ministérios, Bancos e Fundações públicas), no setor de resíduos sólidos, aproximadamente R\$ 70 milhões, tendo sido previsto para o período 2007 - 2010 investimentos da ordem de R\$ 200 milhões em projetos diversos e programas de inclusão social. O quadro abaixo discrimina, por instituição, alguns dos investimentos já realizados e previstos no setor pelo Governo Federal.

Quadro 1 – Investimentos Governo Federal

<b>Instituições</b>	<b>2003 -2006</b>	<b>2007 -2010</b>
Ministério do Meio Ambiente	R\$ 4.000.000,00	Não informado
Ministério do Desenvolvimento Social	R\$ 3.700.000,00	R\$ 2.500.000,00
Ministério do Trabalho e Emprego	Não informado	R\$ 15.000.000,00 (2007)
Ministério da Saúde/FUNASA	R\$ 3.500.000,00	R\$ 16.000.000,00 (2007)
Ministério das Cidades	Não informado	R\$ 50.000.000,00
Ministério da Ciência de Tecnologia	R\$ 4.280.000,00	Não informado
BNDES	-----	R\$ 30.000.000,00 (2007) <sup>222</sup>
Fundação Banco do Brasil	R\$ 8.000.000,00	R\$ 3.500.000,00
Petrobras	R\$ 27.000.000,00	R\$ 10.000.000,00/ano

Fonte: Dias e Alves, 2008<sup>223</sup>

Em 11 de setembro de 2003 foi criado o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores –CIISC com as seguintes finalidades: implementar o projeto interministerial “Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões”<sup>224</sup>. Segundo integrante do

<sup>222</sup> Another round of projects is scheduled for October 2007.

<sup>223</sup> Traduzido livre do original em inglês.

<sup>224</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério de Ciência e Tecnologia; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Caixa Econômica Federal; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Fundação Banco do Brasil; Petrobras. Convidados conforme a pauta das reuniões: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, CEMPRES – Compromisso Empresarial para a Reciclagem e Governo do Distrito Federal.

CIISC o “Comitê foi um jeito que o governo se estruturou para dar conta da demanda do movimento. O Movimento pediu para o Presidente Lula que olhasse para eles com o olhar de incluí-los socialmente, produtivamente, dado que eles estavam organizados e tudo”<sup>225</sup>. Foi criada uma Secretaria Executiva<sup>226</sup> do Comitê composta por servidores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério das Cidades, com o apoio da Caixa Econômica Federal com o objetivo de: encaminhar as decisões do Comitê; acompanhar a implementação do Decreto nº 5.940/06 da Coleta Seletiva Solidária nos órgãos públicos federais da administração direta e indireta, apresentando ao Comitê relatórios, bem como encaminhar proposições para soluções de problemas e acompanhar as ações dos programas de governo no âmbito do Comitê Interministerial.

Apresenta-se abaixo um balanço das principais ações do CIISC <sup>227</sup>:

- Edital em 2004 para crédito solidário;
- Apoio a eventos tais como do MNCR e encontros Fóruns Lixo e Cidadania;
- Apoio ao projeto Coleta Seletiva na Esplanada dos Ministérios DF/CAIXA;
- Concurso de design social: veículo para coleta de material reciclável-MDIC<sup>228</sup>;
- Edital para seleção de municípios a serem contemplados com estudos de viabilidade técnica para obtenção de *créditos de carbono* dentro

---

Fonte: <http://www.coletasolidaria.gov.br/menu/apresentacao> acesso 09/04/2008.

<sup>225</sup> Entrevista com integrante do CIISC em 06/03/2009.

<sup>226</sup> Segundo entrevista com integrante do CIISC em 06/03/2009 o comitê estava em processo de reformulação de sua secretaria executiva.

<sup>227</sup> Sistematizado principalmente, mas não exclusivamente, a partir de duas palestras da então Secretaria Nacional de Articulação do MDS - Heliana Kátia T. Campos: (1) “Intervenções da sociedade civil e governos, suas repercussões e organização atual - Desafios para a Reciclagem no início do Século XX: O papel dos catadores”, Seminário Metropolitano Desafios para a Reciclagem no início do Século XXI: O Papel dos Catadores”, FELC MG, Belo Horizonte, 22 e 23 maio de 2007 e (2) “Inclusão Social com Ênfase na Reciclagem do Lixo”, Seminário 10 anos –Comitê Bacia Hidrográfica Rio Tietê- Batalha, Ibirá, SP, setembro, 2006.

<sup>228</sup> Foram selecionados 8 projetos dos 25 enviados de instituições universitárias.

do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) que prevê inserção social de catadores – MMA e MCIDADES<sup>229</sup>;

- Priorização na alocação de recursos aos municípios com Fóruns Lixo e Cidadania implantados – FUNASA;
- Edital para apoio a projetos de tecnologias sociais para inclusão de catadores de recicláveis (20% para cada região) – MCT;
- Convênio Cáritas Brasileira para implementação da coleta seletiva solidária na Esplanada – MDS;
- Estabelecimento de convênios de suporte ao processo de estruturação política do MNCR: envolvendo capacitação de lideranças (1350 lideranças), realização de encontros estaduais do movimento (em 16 Estados), criação de centros de referência e apoio à organização dos catadores (em oito Estados e no DF);
- Coordenação do processo de implementação do Decreto 5940 da Coleta Seletiva Solidária em todos os órgãos da administração direta e indireta no país.

Significativos avanços no marco legal foram alcançados com destaque para: (1) a aprovação da Lei nº 11.107 – 2005<sup>230</sup>, que contém dispositivo que apresenta possibilidades de celebração de convênios com cooperativas de catadores, e da Política Nacional de Saneamento (2006), contendo dispositivos que dão amparo legal à celebração de contratos com associações e cooperativas de catadores, com dispensa de licitação e para a (2) a criação do Decreto Presidencial 5.490/2006<sup>231</sup> que instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. Embora ainda em tramitação no Congresso Nacional, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PL 1991<sup>232</sup> (que foi apresentada pela então

---

<sup>229</sup> Foram selecionados 30 municípios.

<sup>230</sup> Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

<sup>231</sup> Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

<sup>232</sup> Ver PL 1991 (Fonte: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/501911.pdf>)



Ministra, Marina Silva, em 2007) tem sido considerada pelos especialistas da área uma inovação à medida que atualiza a legislação brasileira com o que há de mais desenvolvido e inovador no setor de resíduos: propõe o compartilhamento das responsabilidades; torna as empresas responsáveis pela fabricação dos produtos que geram e suas embalagens, e as torna co-responsáveis pelo manejo desses resíduos; legitima os catadores de recicláveis como agentes da coleta seletiva (em consonância com a PNSA), entre outros avanços. O Projeto de Lei foi objeto de anos de intensa discussão envolvendo vários atores, tendo os Fóruns Lixo e Cidadania (em seus vários níveis)<sup>233</sup> se envolvido ativamente em conjunção com o MNCR para a elaboração de propostas concretas para o PL<sup>234</sup>.

Sob o ponto de vista de um dos principais objetivos do FNLC – a erradicação de lixões – a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB realizada em 2000<sup>235</sup> indicava que, em média, cerca de 65% dos municípios brasileiros com população até 100 mil habitantes dispunham o lixo domiciliar em lixões a céu aberto ou em áreas alagadas. Desde então, embora prevista para 2005, não foi realizada outra PNSB<sup>236</sup> sendo impossível avaliar o impacto do processo de mobilização social do FNLC em termos de efetivo impacto na erradicação de lixões a céu aberto com base nesta base de dados.

Sob a perspectiva de erradicação do trabalho infantil no lixo, o estudo do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil indica um progresso ao registrar que as ações do Fórum Nacional Lixo e Cidadania em parceria com a SEAS do MPAS, através do PETI, asseguraram a garantia de distribuição de quarenta e seis mil (46.000) bolsas para crianças e adolescentes oriundos do trabalho infanto-juvenil no lixo, no período de 2000 a 2002. No entanto,

---

<sup>233</sup> Ver caso 2 –FELC MG

<sup>234</sup> Para uma reconstituição da evolução do arcabouço legal focado na inclusão social ver Dias e Alves (2008).

<sup>235</sup> [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>236</sup> Segundo informações do site do MCIDADES ([www.cidades.gov.org.br](http://www.cidades.gov.org.br)) está em curso a PNSB 2008 ( de outubro 2008 a fevereiro 2009).

*“...os dados divulgados pela SEAS, em 2002, mostraram que não havia monitoramento que indicasse se as crianças e os adolescentes que anualmente recebiam as bolsas eram os mesmos desde o início do Programa; se outras crianças e adolescentes estavam ingressando no trabalho; se eles trabalhavam depois do horário da escola e da jornada ampliada; se os professores conheciam a origem das crianças e dos adolescentes com os quais trabalhavam, entre outras questões. Enfim, o desafio continuava e ainda continua consistindo em saber como são e como estão as crianças e os adolescentes que recebem as bolsas do PETI, ou seja, o universo das crianças e adolescentes filhos de catadores de lixo” (FNPETI, 2004/2005:11).*

Ainda sob esta perspectiva, vale registrar que dados pesquisados por Crivellari, Dias e Pena (2008) na base de dados da PNAD – 2006, onde a amostra expandida indica para o país um universo estimado em 229.568 catadores aponta que, deste universo, 10,11% (23.216) compreende a faixa etária de 10 a 16 anos.

Por fim, o estudo do Fórum Nacional PETI também apontou a lacuna de atuação dos fóruns estaduais e municipais Lixo e Cidadania na questão da erradicação do trabalho infantil nos lixões (FNPETI, 2004/2005:112).

## **PROCESSO ORGANIZATIVO DE CATADORES E PARCERIAS MUNICIPAIS NA COLETA SELETIVA – ESTÁGIO ATUAL**

Esforços para criar um movimento nacional de catadores começaram por vários atores e vieram de duas regiões principais no país – o sul e sudeste<sup>237</sup>.

---

<sup>237</sup> Esta parte foi tomada, com alterações, de Dias e Alves (2008).

No sul do Brasil, a Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul – FARRGS<sup>238</sup> foi criada com o propósito de tornar conhecidas as demandas dos catadores no Estado em 1998. A ASMARE (MG), COOPAMARE (SP)<sup>239</sup> e a FARRGS (RS) assumiram a liderança desse processo inicial. Os representantes de catadores e os agentes sociais das ONGs envolvidas com sua organização foram envolvidos em reuniões sistemáticas durante os primeiros anos para a troca de informação, estratégias e avaliação. A criação, em 1992, do Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua (integrado por associações de catadores já formadas à época, Organização de Auxílio Fraternal, Pastoral de Rua de BH, Cáritas entre outras) foi relevante neste momento, pois, ao trabalhar a temática da população de rua, este fórum se constituiu em ponto de partida em termos de organização dos catadores. Como parte do processo organizativo tanto de moradores de rua quanto de catadores, o fórum mapeou estrategicamente o país com o fim de criar uma grande frente de mobilização nacional de tal forma: *...a região Sul ficou a cargo da Federação das Associações de Catadores de Materiais Recicláveis do Rio Grande do Sul (FARRGS), o Sudeste (exceto Minas Gerais) com a Coopamare e Organização do Auxílio Fraternal (OAF), Minas Gerais foi mobilizada pela ASMARE e pela Pastoral de Rua, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro- Oeste foram articuladas pela Cáritas Brasileira junto com a ASMARE (MNCR/FNEPR, 2002:11).*

No Sudeste muitas reuniões preparatórias foram organizadas, tais como: o Primeiro Encontro de Organizações Populares de Catadores e Materiais Reaproveitáveis, em maio de 1992, em Santos (SP); a Primeira Reunião Nacional de Catadores em Belo Horizonte, em novembro de 1999 (organizada pelo Fórum Nacional de Estudos da População de Rua, com o apoio da Pastoral de Rua, da Prefeitura de Belo Horizonte e muitas outras

---

<sup>238</sup>Sediada em Porto Alegre.

<sup>239</sup> Cooperativa de catadores de São Paulo.

organizações)<sup>240</sup>; o I Encontro Estadual Lixo e Cidadania, no período de 16 a 19 de novembro de 2000, em Ibirité, organizado pela ASMARE e Pastoral de Rua com o apoio da SEMAD, SETASCAD e Ministério do Trabalho<sup>241</sup>.

O marco que institucionaliza a existência do movimento social dos catadores foi o “Primeiro Congresso Nacional Brasileiro de Catadores e Primeira Marcha da População de Rua”, de 4 a 6 de junho de 2001, em Brasília, com o apoio de organizações como a Pastoral de Rua, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, UNICEF, a Prefeitura de Belo Horizonte, OAF, UNB, o Ministério do Meio Ambiente, entre outros. Foi neste evento que o “Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis – MNCR” foi oficialmente criado<sup>242</sup>. O Congresso teve a participação de 1.500 catadores e 200 técnicos e agentes sociais. Na ocasião foi formada a Comissão Nacional dos Catadores de Recicláveis com a função entre outras de promover o processo de articulação e capacitação dos mesmos (MNCR/FNEPR, 2002:13)<sup>243</sup>. Em 2003 e 2005, realizam-se o I e II Congresso Latino Americano de Catadores nas cidades de Caxias do Sul<sup>244</sup> e São Leopoldo<sup>245</sup>, respectivamente, plantando

---

<sup>240</sup> Em algumas reuniões, o pessoal técnico trabalhando para agências governamentais engajadas em parcerias com os catadores também foram envolvidos. Havia uma comunicação intensa entre técnicos de agências do estado e a sociedade (no período que precede a criação formal e pós criação do movimento dos catadores) permitindo um processo de aprendizagem e feedback de ambos os setores: para as agências estaduais, permitiu a definição de políticas públicas em resíduos sólidos mais adequadas às necessidades da sociedade civil, e para os atores sociais, eles conseguiram um canal para expressar suas necessidades e incentivos que catalisaram o processo de organização dos catadores. O IV Encontro Estadual de Catadores de Materiais Recicláveis, Agentes Sociais e Técnicos de MG realizado em Belo Horizonte de 26 a 28 de junho de 2003 é um exemplo deste tipo de comunicação intensa com técnicos de ONGs, da SLU e de outros órgãos públicos e catadores (fonte: folder do evento).

<sup>241</sup> Com a presença de cerca de 500 pessoas vindas de 53 municípios mineiros de outras partes do Brasil (Fonte: Catando Notícias. Boletim Informativo da ASMARE. Ano II- No 5 – Dezembro/2000).

<sup>242</sup> O movimento tem, de acordo com um dos seus líderes, 395 organizações afiliadas, em quase todos os estados do país (Entrevista com liderança do MNCR ( 20/08/2007).

<sup>243</sup> Com a formação dessa comissão o Fórum Nacional de Estudos da População de Rua passa de ...*agente mobilizador à apoiador da Comissão Nacional...* (MNCR/FNEPR, 2002:13).

<sup>244</sup> Com representantes de Argentina e Uruguai, além do Brasil.

<sup>245</sup> Com representantes de Argentina, Uruguai, Chile, Colômbia e Brasil.

as bases de interação entre os movimentos de catadores no continente latino americano<sup>246</sup>.

Se no início da década de 1990, somente Porto Alegre e Belo Horizonte integravam catadores nos seus programas de reciclagem municipal, a primeira década de 2000 irá registrar um aumento significativo de experiências integrativas. Como não se dispõe ainda de dados da PNSB 2008 para comparações com a realizada em 2000, toma-se como referência dados do SNIS e do CEMPRE para se avaliar o aumento de cooperações entre municipalidades e catadores. Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS 2005 registraram um aumento no número de parcerias entre municípios e organizações de catadores: em 56,8% dos municípios onde foi reportada atividade de catadores, estes estão organizados em cooperativas e/ou associações; em 53,2% dos municípios há programas sociais desenvolvidos pelo governo local, especificamente, para os catadores<sup>247</sup> (MCIDADES.SNSA, 2007). Outra indicação no aumento de parcerias entre municípios e catadores advém do CEMPRE: de acordo com a pesquisa CICLOSOFT 2006, dos 325 municípios, no país, com esquemas de segregação na fonte, 43,5% se envolvem com organizações de catadores<sup>248</sup>. A experiência de Diadema tem sido referência atual em função de que a mesma estabeleceu relação de integração dos catadores através do estabelecimento de um contrato de prestação de serviços<sup>249</sup> sob as mesmas bases de remuneração das empreiteiras do setor. O Movimento Nacional de Catadores tem considerado que contratos representam um sinal de

---

<sup>246</sup> A rede latino-americana de catadores que começou a ser constituída no encontro de São Leopoldo em 2005 (com quatro países) é integrada por 12 países: Porto Rico, Costa Rica, México, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai, Argentina, Peru, Chile, Colômbia e Brasil. Desde a realização da Primeira Conferência Mundial de Recicladores em 2008 na cidade de Bogotá está em processo de formação uma rede mundial de catadores (Ver: [www.recicladores.net](http://www.recicladores.net) ; [www.inclusivecities.org](http://www.inclusivecities.org) e [www.wiego.org](http://www.wiego.org) ).

<sup>247</sup>Fonte: SNIS, 2005 (Tabela 3.30; p.35). Obs: no entanto, os dados do SNIS devem ser vistos com cuidado pois os mesmos são fornecidos pelos próprios operadores de serviço, e podem não ser completamente acurados. Registre-se que apesar desta amostra de 2005 representar apenas 3,5% dos 5.562 municípios brasileiros ela representa, no entanto, 39,1% da população do país (184.264 m).

<sup>248</sup> Fonte: CICLOSOFT Pesquisa 2006 no site de CEMPRE 31/08/07- [www.cempre.org.br](http://www.cempre.org.br)

<sup>249</sup> Regulamentado via Decreto Municipal 5984 de 26/09/2005 (Dias e Alves, 2008).

amadurecimento do reconhecimento do papel de prestador de serviço dos catadores<sup>250</sup> e isto vem se constituindo em bandeira de luta do MNCR.

O período em análise registrou também um crescente envolvimento de organizações de catadores com o setor privado em projetos de responsabilidade social. Além do envolvimento do CEMPRE, há muitas outras experiências tais como a parceria do Wal-Mart com a Cooperativa de Catadores Agentes Ecológicos de Canabrava (CAEC) no Estado da Bahia. Esta parceria envolve: instalação de pontos de coleta de lixo separados para os fregueses, investimento no desenvolvimento da cooperativa via apoio técnico e melhoramento das instalações da cooperativa <sup>251</sup>. Outra experiência é a parceria do banco ABN-AMRO com a indústria de papel Suzano para a produção de talões de cheques de papel reciclável onde a Suzano se comprometeu usar 25% do material bruto adquirido das cooperativas dos catadores<sup>252</sup>.

Resumem-se abaixo os principais limites identificados no país com relação às experiências integrativas de organizações de catadores nos programas municipais de coleta seletiva<sup>253</sup>:

- Apesar dos benefícios sociais e capital social gerados, a maioria dos programas de coleta seletiva municipais, desenvolvidos em parceria com associações/cooperativas, ainda têm uma baixa capacidade de inclusão de catadores avulsos<sup>254</sup>.

---

<sup>250</sup> Para mais informações sobre Diadema ver Dias e Alves (2008) e site do projeto Brasil-Canadá [www.geog.uvic.ca/pswm](http://www.geog.uvic.ca/pswm)

<sup>251</sup> CEMPRE Jornal (N. 92 Ano XV maio 07).

<sup>252</sup> Para um panorama de experiências de responsabilidade social com catadores ver "Vínculos de Negócios Sustentáveis" in [http://www.uniethos.org.br/Uniethos/documents/VincSust\\_res\\_sold\\_A4.pdf](http://www.uniethos.org.br/Uniethos/documents/VincSust_res_sold_A4.pdf)

<sup>253</sup> Tomando-se como referência, embora não exclusiva, os desafios identificados por Dias e Alves (2008).

<sup>254</sup> Tome-se como exemplo o programa de Santo André: segundo levantamento realizado pela Fundação Universitária Santo André o município tem 1993 catadores avulsos (ligados a depósitos) e seu programa municipal de coleta seletiva consegue integrar 198 catadores distribuídos em duas cooperativas a Cooperativa Cidade Limpa e a Coopcicla (Dias e Alves, 2008). Do exame da literatura latino-americana sobre catadores Dias (2009) identificou em outros países que o percentual de associativismo não tem ultrapassado a casa dos 10% do

- Na dimensão econômica, poucas prefeituras sabem o custo de seus programas e têm indicadores confiáveis<sup>255</sup>.
- Na dimensão ambiental, os programas têm um baixo índice de coleta de recicláveis constatando-se uma situação de paralelismo de sistemas: sistema municipal em parceria com atores semi-formais (associações/cooperativas) X sistema informal (catadores ligados a depósitos)<sup>256</sup>;
- Incipiente marco regulador para a gestão dos resíduos sólidos<sup>257</sup>;
- Aspectos internos das organizações de catadores, em especial aqueles ligados à alta rotatividade e à ainda incipiente formação gerencial e organizacional, afetando assim a capacidade das mesmas de prestação de serviços na coleta seletiva num padrão compatível às demandas que a integração com o sistema formal de resíduos sólidos pressupõe (regularidade de coleta, disponibilização de dados entre outros) o que compromete a sustentabilidade destas organizações (Besen 2006, Dias e Alves, 2008);
- Fragmentação, dispersão e lacunas de informação sobre o setor de RS e principalmente em relação ao setor informal da reciclagem dificultando a formulação de políticas consistentes<sup>258</sup>;
- Limitações das práticas de responsabilidade social das empresas.

---

universo absoluto de catadores existentes. Estas questões são discutidas em outro momento desta tese ficando por ora apenas o registro.

<sup>255</sup> Ver Besen (2006)

<sup>256</sup>De acordo com Besen (2006): "em termos de sustentabilidade ambiental, os volumes de resíduos coletados e desviados de aterros por estes programas são pouco significativos e, portanto, não chegam a impactar positivamente os sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos municipais. Cabe ressaltar que a maior quantidade de materiais coletados se deve ao trabalho dos catadores autônomos, e assim os modelos que não incorporarem estes catadores correm o risco de não ampliarem seus programas e não obterem melhores resultados" (p.16). Ver também índice de coleta de recicláveis de Belo Horizonte no estudo de caso 3 desta tese.

<sup>257</sup> Embora tenha havido avanços como registrado acima a ausência de uma política nacional de resíduos sólidos ainda em tramitação no Congresso constitui-se numa fragilidade.

<sup>258</sup> Ver Crivellari, Dias e Pena (2008).

Este breve panorama permitiu identificar a natureza dos apoios envolvidos no processo organizativo dos catadores. O apoio externo das ONGs<sup>259</sup> foi fundamental na fase inicial do processo organizativo dos catadores e também em termos de advogar pelo reconhecimento público das demandas por sua inclusão nos programas municipais de coleta seletiva. O papel do Estado (no nível nacional, estadual ou municipal) também foi fundamental especialmente ao ajudar as organizações de catadores no alcance da visibilidade social e de status público. Uma nova tendência parece estar em curso já há alguns anos em termos de envolvimento do setor privado em projetos de responsabilidade social. Por fim, registre-se que o processo de mobilização social iniciado pelo FNLC deu visibilidade às experiências integrativas entre municípios e organizações de catadores contribuindo para um maior espraiamento da associação do lixo à cidadania. Alguns dos principais desafios foram também apontados. Estes e outros aspectos são objeto de análise no capítulo 4 desta tese.

## **ESTUDO DE CASO 2: FÓRUM ESTADUAL LIXO E CIDADANIA DE MINAS GERAIS**

A criação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania – FNLC previa o estabelecimento de uma rede que incluía fóruns Estaduais e Municipais atuando de forma coordenada na implementação da plataforma Lixo e Cidadania.

A parte 2 deste capítulo refere-se ao estudo de caso descritivo do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais – FELC MG estando subdividida em quatro partes:

1. O processo de constituição do Fórum: gênese do FELC (quando foi criado; os motivos que deflagraram a sua criação); a(s) entidade(s)

---

<sup>259</sup>Especialmente ONGs da Igreja Católica nos primeiros anos. Mais tarde em alguns casos os municípios induziram a formação de organizações de catadores.



catalisadora (s) do processo; as entidades que aderiram inicialmente.

2. A natureza do Fórum e dinâmica de funcionamento: estatuto de funcionamento; estratégias de ação; a rede *acionada* pelo mesmo na mobilização de recursos humanos e financeiros; a diversidade dos segmentos representados no Fórum; a assiduidade das reuniões e da presença das entidades integrantes; a organização interna de trabalho (grupos/comissões de trabalho; secretaria executiva);
3. A natureza da participação: a interação estabelecida entre entidades integrantes no âmbito das reuniões do Fórum: a apresentação e representação de demandas e debates; o grau de comparecimento dos princípios do Programa Lixo e Cidadania nas ações das entidades que integram o Fórum Municipal; relacionamento com outros fóruns (lixo e cidadania e outros) e com o Movimento Nacional e Estadual dos Catadores.
4. Limites e avanços: principais conquistas, dificuldades e desafios.

## **O Processo de Constituição do FELC MG**

### **Contexto Antecedente – Situação da Destinação Final e Processos Organizativos de Catadores**

Como retratado na parte 1, o fim da década de 1980 e o início dos anos 90, testemunharam o surgimento das primeiras associações de catadores no país, tais como a COOPAMARE (SP) e a ASMARE (BH), bem como de alguns programas de gestão compartilhada de resíduos sólidos em administrações municipais – como as de Porto Alegre e Belo Horizonte – em parceria com organizações de catadores<sup>260</sup>.

Dados da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM indicavam que, em 2001, somente 30 dos 853 municípios mineiros possuíam licenciamento ambiental<sup>261</sup> dos seus sistemas de destinação final sendo a disposição em lixões a céu aberto a prática preponderante e a atividade de catação nos mesmos um fenômeno generalizado (FEAM, 2007). À época, existia somente uma organização de catadores em todo o Estado – a ASMARE.

A atuação da Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD à época se dava em duas frentes principais – o Programa Minas Joga Limpo<sup>262</sup> (criado em 1997) para os municípios com menos de 20.000 habitantes e a concessão de incentivo fiscal através do

---

<sup>260</sup>A noção de Gestão Integrada e Sustentável de Resíduos Sólidos ofereceu o arcabouço conceitual onde as várias dimensões (técnico-operacional, social, gerencial, cultural, financeira) do gerenciamento de resíduos sólidos puderam ser articuladas e constituiu-se numa idéia-força apropriada tanto por quadros técnicos governamentais quanto de ONGs e pelos catadores.

<sup>261</sup> Por sistema licenciado entenda-se aterro ou usina de triagem e compostagem de lixo.

<sup>262</sup> Um programa muito criticado à época pelos especialistas em função do mesmo preconizar uma solução única para o destino final do lixo – um projeto padrão de usina de reciclagem – independentemente das especificidades locais.

ICMS Ecológico<sup>263</sup> às Prefeituras propiciando obtenção do retorno do investimento realizado na implantação de sistemas de destino final.

A Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – CETEC já atuava à época numa perspectiva da implementação de processos de gestão integrada de resíduos sólidos com inclusão social com destaque à assessoria à Prefeitura de Belo Horizonte na formulação do modelo de resíduos sólidos da SLU (em 1993)<sup>264</sup>.

A Pastoral de Rua e a ASMARE já reconhecidos como parceiros da Administração Municipal no Programa de Coleta Seletiva e atuantes no Fórum de População de Rua<sup>265</sup> já diagnosticavam a necessidade de se iniciar o processo de constituição de um movimento social da população de rua e dos catadores, mas, até então, a ASMARE era a única associação de catadores existente no Estado.

---

<sup>263</sup> Para uma avaliação mais atual dos sistemas de reciclagem e de disposição de resíduos sólidos que possuem o ICMS Ecológico ver FILHO, J.F.P e SOBREIRA, F.G. *Desempenho operacional e ambiental de unidades de reciclagem e disposição final de resíduos sólidos domésticos financiadas pelo ICMS Ecológico em Minas Gerais*. Engenharia Sanitária e Ambiental. Vol.12 no. 1 Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2007.

<sup>264</sup> O CETEC começou a trabalhar esta perspectiva de participação social já na década de 1980 tendo desenvolvido na Prefeitura de Ibirité um projeto específico ("Proposta Alternativa para serviços de Limpeza Urbana para Cidades de Pequeno e Médio Portes" com financiamento da FINEP) que já antecipava algumas abordagens que seriam mais tarde desenvolvidas no âmbito de um programa mais abrangente na SLU.

<sup>265</sup> A complexidade das questões referentes aos catadores de papel em particular e à população de rua de uma maneira mais geral, colocou a necessidade da criação, em julho de 1993, do Fórum de População de Rua, com vistas a contribuir na discussão de políticas públicas voltadas para esse segmento. Esse Fórum reunia em sua composição representantes da sociedade civil (Pastoral de Rua, Cáritas, Pastoral de Direitos Humanos) e das secretarias e órgãos da administração municipal mais envolvidos diretamente com a população de rua (a SLU, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, da Saúde, da Educação, da Indústria e Comércio e a Regional Centro-Sul). Sobre o papel do Fórum de População de Rua na formulação de políticas sociais ver a dissertação de mestrado de Andrade (2002).

## Gênese do FELC MG

O processo que culminou com a criação do FELC MG foi deflagrado a partir do estímulo do UNICEF: "...teve em Minas em 98, 99, eu acredito, um projeto piloto do Programa Nacional Lixo e Cidadania. O UNICEF fez uma parceria com a FEAM e com a ASMARE e foi feito um projeto piloto em Brumadinho<sup>266</sup>. O primeiro projeto Municipal Lixo e Cidadania. Teve um recurso pra constituição da associação. Foi feita com os usuários da saúde mental porque eles não tinham catadores lá no município"<sup>267</sup>. Este projeto da FEAM em parceria com a ASMARE e com recursos do UNICEF contemplava intervenções físicas de recuperação dos lixões e implantação de aterros controlados nestes dois municípios bem como implementação de coleta seletiva com inclusão social a partir de um processo participativo. O Fórum Municipal Lixo e Cidadania que veio a ser criado em Brumadinho constituiu-se, assim, não somente no primeiro Fórum Municipal do Estado, como do Brasil.

Esta experiência estimulou a SEMAD a constituir um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar um programa de gestão dos resíduos para o Estado de Minas Gerais, a partir dos princípios da plataforma Lixo e Cidadania. Este grupo "...foi o embrião do Fórum Estadual, que era a SEMAD, o CETEC, a FEAM, a SLU, a ASMARE/Pastoral – essas duas entidades a gente se referia a elas quase como uma só... O grupo começou a se reunir periodicamente e a SEMAD assumiu um papel de secretaria executiva (...ela sediava, chamava, marcava, fazia atas das reuniões e tal..). Este grupo inicial assumiu um papel de grupo coordenador discutindo qual era o ...sentido do Fórum, como ele iria funcionar...(...) a gente fazia essas reuniões menores do grupo coordenador e fazia reuniões ampliadas com um grupo maior"<sup>268</sup>. A primeira

---

<sup>266</sup> Na verdade o projeto do UNICEF incluía os municípios de Brumadinho e Ibitaré (ver estudo de caso FNLC)

<sup>267</sup> Entrevista com ativista do FELC MG (05/04/2009).

<sup>268</sup> Entrevista com ativista do FELC MG (05/04/2009)

reunião ampliada aconteceu na sede do COPAM em 26 de abril de 2000 e teve a presença do UNICEF e de diversas entidades, onde o Programa Lixo e Cidadania foi apresentado e a constituição do FELC de Minas Gerais proposta aos presentes<sup>269</sup>.

O critério para participação destas reuniões ampliadas era "...o interesse e o envolvimento com a questão dos resíduos. Se alguma entidade nos procurava... a maioria eram órgãos do setor público, mas não apenas. Tinha ONG, ... qualquer entidade que demonstrasse o interesse pela questão e que quisesse participar"<sup>270</sup>.

Esta primeira fase de constituição do FELC consistiu de: um processo preparatório de congregação de entidades afins no Estado – sejam entidades de atuação local (como a Asmare e a SLU), sejam de âmbito estadual para: afinamento de objetivos; identificação das potencialidades institucionais; estabelecimento de uma dinâmica de funcionamento (um regimento interno foi elaborado<sup>271</sup>) e definição de um grupo coordenador do FELC. Este grupo coordenador ficou assim constituído: Associação Mineira de Municípios – AMM; ASMARE; CAIXA; SEMAD; CETEC; Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais – CREA MG; FEAM; Prefeitura de Belo Horizonte/SLU<sup>272</sup>; Ministério Público Estadual – MPE (FELC 2002).

Uma segunda fase se iniciou com o lançamento do FELC MG: "...a gente resolveu instituir formalmente o Fórum com um grande evento. Teve um seminário, um grande seminário no Minas Centro (BH) que teve

---

<sup>269</sup> Fonte: Ata de Reunião para discutir a implantação do Fórum Estadual Lixo e Cidadania". Não foi possível verificar o número de presentes (lista de presença não disponível).

<sup>270</sup> Entrevista com ativista do FELC MG (05/04/2009).

<sup>271</sup> De acordo com entrevistados foi elaborado um regimento, mas durante a pesquisa não se conseguiu ter acesso ao mesmo. A secretaria executiva atual dispunha de cópia apenas do regimento interno aprovado em 12/12/2006 (ver anexo 10).

<sup>272</sup> À época esta havia passado a status de secretaria municipal na Reforma Administrativa de 2000. Como posteriormente a mesma voltou a ser uma superintendência mantém-se aqui a sigla SLU.

realmente, uma repercussão no Estado inteiro. O evento realizado em maio de 2001 teve a participação de 1600 pessoas e a representatividade de 300 prefeituras de Minas Gerais e de outros Estados do país”<sup>273</sup>.

Este evento constituiu-se num momento marcante para o Fórum à medida que inaugurou um processo de reflexão interna sobre o caráter a ser assumido pelo Fórum com o fim de evitar que o mesmo tivesse um caráter totalmente “chapa branca” e sobre a necessidade dos princípios Lixo e Cidadania se consubstanciarem nas ações dos órgãos integrantes dos mesmos. A publicação à época da Deliberação Normativa 52/2001 que estipulava um prazo para o fechamento dos lixões e proibia a entrada de catadores nos mesmos provocou debates acalorados no FELC tendo vários integrantes criticado o órgão ambiental do Estado pela não articulação entre os objetivos ambientais (fechamento de lixões) com os objetivos sociais (criação de alternativas de inclusão de catadores)<sup>274</sup>.

A necessidade de criar um arcabouço que permitisse a interação entre as instituições integrantes e o comprometimento com os princípios do Fórum demandou, assim, um processo de planejamento estratégico (viabilizado com recursos do CREA MG, entidade que mais tarde veio a integrar o grupo coordenador<sup>275</sup>) de tal forma a evitar que “...a gente entrasse e saísse (do Fórum) da mesma forma, de forma inseqüente, sem desdobramentos, sem encaminhamentos. Não fosse só um espaço de encontro de pessoas interessadas, isto é um clube”<sup>276</sup>.

---

<sup>273</sup> Fonte: Notas de caderno de observação participante e Apresentação FELC 13/08/2003 – SEMAD (arquivos FELC MG).

<sup>274</sup> Esta DN viria a ser revista posteriormente e alterada à luz dos princípios lixo e cidadania em 2003 sendo substituída pela DN 67.

<sup>275</sup> O CREA passou a integrar a secretaria executiva em 2002 viabilizando inclusive o espaço físico para a realização das reuniões à sua sede e, posteriormente, a cessão de uma funcionária para o exercício das funções de secretariado.

<sup>276</sup> Entrevista com ativista do FELC MG (05/04/2009).

Este processo de planejamento estratégico identificou a carência de material de suporte técnico aos municípios, daí resultando um primeiro produto concreto do Fórum que foi a publicação “Coleta Seletiva – Um Manual para Cidades Mineiras”, elaborada pelo FELC, com recursos do CREA e do Governo Estadual. Demandas de capacitação e assessoria aos municípios foram também identificadas gerando a necessidade da ampliação de trabalhos em parceria entre entidades governamentais e organizações da sociedade civil já em curso. Assim, “...ampliou a demanda tanto para o CETEC quanto para a ASMARE. Foi quando se constituiu o INSEA<sup>277</sup>. Eu acho que o INSEA se constitui no bojo desse processo e o INSEA teve o CETEC e a Pastoral como sócios honorários porque, foi dessa parceria aí, que teve essa idéia de que faltava e que precisava ter uma equipe que pudesse dar respostas às demandas do Estado.”

O projeto piloto que havia sido desenvolvido em Brumadinho e Ibité, estabeleceu um precedente de cooperação entre diversas entidades, bem como um arcabouço metodológico. Assim, a demanda de capacitação e assessoria, identificadas no planejamento estratégico, encontrou um terreno fértil para consolidação, no âmbito das instituições integrantes, de uma estratégia de apoio aos municípios para a formação de Fóruns Municipais Lixo e Cidadania se consubstanciando em apoios técnicos e/ou financeiros advindos de várias entidades, sendo que, no caso de algumas das entidades, a metodologia de intervenção explicitamente preconizava a formação de fóruns Lixo e Cidadania.

---

<sup>277</sup> Instituto Nenuka de Desenvolvimento Sustentável – organização não-governamental fundada em 2001 envolvendo, fundamentalmente, mas não exclusivamente agentes sociais/técnicos com experiências de trabalho na Pastoral de Rua, Cáritas, na SLU e CETEC. Congregava quando de sua fundação profissionais com perfis e experiências de trabalho associados à educação popular e/ou especialistas em gestão de resíduos sólidos com o objetivo de desenvolver projetos de implementação de programas de coleta seletiva com inclusão social.

Órgãos como o CETEC, por exemplo, não somente alavancou recursos de fontes diversas<sup>278</sup> como também intensificou seu trabalho de assessoria e capacitação de equipes locais para elaboração e implementação de PGIRSU<sup>279</sup>, tendo como estratégia metodológica a formação de grupos gestores (embriões de Fóruns Municipais Lixo e Cidadania) com representantes de prefeituras e de entidades da sociedade civil atuantes no município. Estes grupos gestores têm o papel de co-responsabilidade pela elaboração de diagnósticos, pela discussão de proposições e pela consolidação destes PGIRSU. Em muitos municípios, CETEC, Pastoral de Rua (e posteriormente, o INSEA) e ASMARE<sup>280</sup> trabalharam em estreita parceria.

A FEAM e a SEMAD alocaram diversos recursos para projetos no interior do Estado envolvendo capacitação, apoio à organização de catadores e elaboração de PGIRS como, por exemplo, o Projeto Lixo e Cidadania na Bacia do Rio Velhas da FEAM desenvolvido desde 2001 em parceria com o Projeto Manuelzão (UFMG)<sup>281</sup> ou recursos de convênio firmado entre SEMAD e Loteria Mineira destinado ao FELC para ampliação de sua atuação<sup>282</sup>.

Esta segunda fase do processo de constituição do Fórum focou na promoção da capacitação (e assessoria) de equipes municipais para a

---

<sup>278</sup>Recursos de órgãos como MMA, FUNASA, FAPEMIG. Cite-se como exemplo recursos da Secretaria de Qualidade Ambiental em Assentamentos Humanos – SQA/MMA para elaboração de Planos de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos para 5 municípios. Recursos também vieram da SEMAD e FEAM a exemplo da contratação do CETEC pela FEAM para a elaboração de Planos de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos para 4 municípios com Usinas de Triagem e Compostagem licenciadas pelo COPAM. Fonte: CETEC 2007.

<sup>279</sup>Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos.

<sup>280</sup> Até 2007 a Pastoral e/ou INSEA /ASMARE atuaram em mais de 40 cidades de Minas Gerais e na maior parte delas, assessoraram a criação de Fórum Municipais Lixo e Cidadania. Desde 2005 o modelo de organização de catadores combinado com o estímulo à estruturação de fóruns municipais Lixo e Cidadania tem sido aplicado em três capitais brasileiras – Porto Velho, Fortaleza e João Pessoa – pelo INSEA a partir de recursos viabilizados pela Fundação Banco do Brasil através de seu programa de disseminação de tecnologias sociais que tem a ASMARE como um de seus projetos demonstrativos.

<sup>281</sup> Fonte: JORNAL FEAM. Fundação Estadual do Meio Ambiente, Ano II, No 16, abril de 2004.

<sup>282</sup> O convênio destinava-se à capacitação (cursos e seminários) em gestão integrada de resíduos. Fonte: Inforum. Publicação bimestral do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais. Ano 1, No 0, Dezembro de 2001.



gestão integrada de resíduos sólidos, na promoção da organização de catadores e na criação de Fóruns Municipais Lixo e Cidadania.

Do exposto pode-se depreender que o processo que originou a criação do FELC MG teve um forte protagonismo inicial de entidades públicas, especialmente do Governo do Estado, que catalisaram o processo, combinado a uma adesão expressiva das entidades da sociedade civil que trabalhavam com os catadores em Belo Horizonte e da entidade de base de catadores existente à época.

## **A NATUREZA DO FÓRUM E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO**

Atualmente o FELC MG reúne-se mensalmente – toda segunda terça-feira do mês, de 16 às 18h (salvo férias de julho e janeiro) no Reciclo 2 – Bar Cultural da ASMARE – onde funciona a Secretaria Executiva do mesmo <sup>283</sup>. Em 2002, a Secretaria Executiva passou a ser exercida pelo CREA que viabilizou sala para realização das reuniões regulares e, desde 2007, uma pessoa para o exercício das funções de secretariado. Desde 2007, a Secretaria Executiva é exercida em sistema colegiado pelo CREA, INSEA e FEAM. Convocatórias para reuniões regulares e extraordinárias e atas de reuniões são enviadas por e-mail para os participantes.

O Fórum possui um novo Regimento Interno<sup>284</sup> (anexo 10) que estabelece seus objetivos, finalidades, critérios de participação, dinâmica de funcionamento e natureza: O FELC MG “tem caráter permanente de discussão, proposição, sensibilização capacitação e apoio técnico para a gestão de resíduos sólidos urbanos nos municípios, erradicação do trabalho infanto-juvenil nos lixões e inserção social dos catadores de materiais

---

<sup>283</sup> No início o Fórum se reunia na SEMAD que exerceu a secretaria executiva do mesmo de 2000-2002. De 2002 em diante as reuniões passaram a acontecer na sede do CREA MG órgão que assumiu a secretaria executiva.

<sup>284</sup> Aprovado em reunião ordinária em 12/12/2006. Embora haja menções de elaboração do regimento quando o fórum foi formado não há registros do mesmo.

recicláveis, do Estado de Minas Gerais, segundo os princípios do Programa Nacional Lixo e Cidadania, envolvendo entidades governamentais, não governamentais e de representação social, relacionadas à questão<sup>285</sup>. Este regimento estipula que a Secretaria Executiva deverá ser composta pelo menos por três entidades representativas.

O regimento estabelece que grupos de trabalho serão constituídos de acordo com demandas identificadas pelo conjunto de membros nas reuniões regulares. O exame das atas de vários períodos e a observação direta indicam a formação de grupos de trabalho diversos, tais como o GT da Política Nacional de Resíduos Sólidos constituído em maio de 2004<sup>286</sup>; o GT Festival Lixo e Cidadania<sup>287</sup>; os GT1 para desenvolvimento de estudos sobre a função pública dos catadores<sup>288</sup>; GT2 para elaboração de propostas de modelos de coleta seletiva para contratação de catadores com remuneração<sup>289</sup>; GT3 para elaboração de uma cartografia da catação no Estado de Minas Gerais, elaboração de planos de mobilização e realização de cinco seminários regionais<sup>290</sup> e a comissão Acompanhamento do Projeto de Lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos<sup>291</sup>.

Segundo o regimento interno, a participação é aberta aos que “atuam direta ou indiretamente com a gestão de resíduos sólidos urbanos, erradicação do trabalho infantil-juvenil nos lixões e reinserção social dos

---

<sup>285</sup> Fonte: Regimento Interno FELC MG 12/12/2006.

<sup>286</sup> Formado por representantes da Cáritas, RMEA, comissão de participação popular da Assembléia Legislativa, SEMAD e Pastoral de Rua). Fonte: ata da reunião FELC MG – 22/03/2004.

<sup>287</sup> Formado por representantes da SEMAD, INSEA e Pastoral de Rua. Fonte: ata da reunião FELC MG – 22/03/2004.

<sup>288</sup> Formado por representantes: MTE/SRTE; MNCR; Ministério Público Estadual e INSEA. Fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, No 03, Fevereiro de 2008.

<sup>289</sup> Formado por representantes: MNCR; Mandato Deputado André Quintão, DESA/UFMG e INSEA. Fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, No 03, Fevereiro de 2008.

<sup>290</sup> Formado por representantes: UEMG, SEMAD, CREA, MNCR e com consultoria da Escola Superior Dom Hélder,. Fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, No 03, Fevereiro de 2008.

<sup>291</sup> Formado por representantes: MNCR, Mandato Deputado André Quintão e Mandato Deputado Almir Paraca. Fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, No 03, Fevereiro de 2008.

catadores de materiais recicláveis de acordo com o regimento e assinar a Carta de Princípios do Fórum"<sup>292</sup>.

O quadro abaixo discrimina as entidades integrantes do FELC MG por perfil institucional registrando também a frequência de participação em reuniões no período coberto pelo trabalho de campo desta pesquisa.

---

<sup>292</sup> Fonte: Regimento Interno FELC MG 12/12/2006.

Quadro 2 – Composição atual FELC MG

ENTIDADE <sup>293</sup>	PERFIL INSTITUCIONAL				FREQUÊNCIA <sup>294</sup>		
	Sociedade Civil		Iniciativa Privada	Poder Público	ALTA - presente ou quase sempre presente	MÉDIA - às vezes vem, às vezes não	BAIXA - quase não vem
	ONG/ COOP/ ASSOC. PROF.	Comunidade					
1. PASTORAL DE RUA	x				x		
2. INSEA	x				x		
3. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS – Mandato Almir Paraca <sup>295</sup> e Mandato André Quintão <sup>296</sup>				x	x		
4. CREA MG	x				x		
5. DRS/BB <sup>297</sup>				x	x		
6. Comitê de Solidariedade e Cidadania dos Funcionários do Banco do Brasil							-
7. UFMG/DESA <sup>298</sup>				x		x	
8. Instituto dos Arquitetos do Brasil	x						-
9. Superintendência Regional do Trabalho e Emprego				x	x		
10. FEAM				x		X	
11. Instituto Metodista Izabela Hendrix			x				-
12. Ministério Público do Estado de Minas Gerais				x	x		
13. PUC MINAS			x		x		
14. SEMAD				x		x	
15. UEMG				x			x
16. MNCR	x					x	
17. Rede de Educação Cidadã	x				x		

Fonte: elaboração própria.

<sup>293</sup> Fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, No 06, Março de 2008.

<sup>294</sup> Para a frequência de participação tomou-se como referência o registro de presença das atas correspondentes ao período de observação direta desta pesquisa (período setembro de 2008 – agosto 2009). Organizações sem nenhum registro correspondem àquelas que no período compreendido não compareceram a nenhuma reunião.

<sup>295</sup> Comissão do Meio Ambiente.

<sup>296</sup> Comissão de Participação Popular.

<sup>297</sup> Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil.

<sup>298</sup> Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental

Atualmente, entidades como SEMAD e FEAM apóiam o Fórum técnica e financeiramente. No caso da SEMAD, além do apoio financeiro à realização dos Festivais Lixo e Cidadania, "...atualmente, as reuniões mensais do Fórum (...) conta com a participação direta da Superintendência de Controle Técnico e sua Diretoria de Articulação Institucional, que está coordenando o Grupo de Trabalho de Mobilização Social na realização de cinco Seminários Regionais..."<sup>299</sup>. A FEAM integra atualmente a secretaria executiva do FELC e dá suporte às suas ações via o Programa Minas Sem Lixões.

A representação da Assembléia Legislativa tem atuado fundamentalmente no sentido de realizar debates públicos para discussão das leis do ciclo orçamentário (PPAG, PMDI, LOA, LDO) e na assessoria à elaboração de ações legislativas do movimento de catadores (projetos de lei, requerimentos e audiências públicas): "...primeiro, uma ação política de colocar a discussão que o fórum faz na pauta do legislativo, do executivo e da mídia. Uma segunda questão, estratégica, é garantir ações no planejamento e no orçamento do Estado, que venham então transformar em ação e beneficiar a inclusão sócio-produtiva dos catadores. Principalmente, tem sido essa a linha que a gente tem trabalhado..."<sup>300</sup>

As universidades (públicas e privadas) têm contribuído, desde 2007, na elaboração de estudos sócio-econômicos e ambientais relacionados aos resíduos sólidos e aos catadores de recicláveis em Minas Gerais, integrando e/ou coordenando GTs específicos. As ONGs Pastoral de Rua e INSEA, em função de sua articulação orgânica com o processo organizativo dos catadores, atuam de uma forma articulada com a representação dos catadores (MNCR-MG), funcionando simultaneamente como correia de transmissão de demandas dos catadores e na assessoria técnica às ações desenvolvidas pelo FELC de mobilização e suporte aos catadores. O MNCR-

---

<sup>299</sup> Fonte: Informativo FELC MG. Belo Horizonte, No 06, Março de 2008.

<sup>300</sup> Entrevista com ativista do FELC em 21/10/2008.

MG<sup>301</sup> participa de grupos de trabalho temáticos e articula os catadores no Estado: “...antes os catadores tinham apenas vínculo de parceria com as prefeituras, mas não tinham ninguém que os representasse na esfera estadual e federal. Hoje o MNCR atua na articulação das associações de catadores de materiais recicláveis, na capacitação, na busca de infraestrutura e de políticas públicas que contemplem a categoria.”<sup>302</sup>

O Ministério Público MG tem participado como membro efetivo desde 2007, tendo como função “...cumprir o papel que lhe foi outorgado pela Constituição da República (...). O seu papel hoje do MP no Fórum Estadual ...é dar efetividade a essa função e não simplesmente adotar uma postura processual”<sup>303</sup>. O SRTE-MG, afinado com as diretrizes de trabalho estabelecidas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) de apoio a outras formas de trabalho - como associações e cooperativas - atua no Fórum neste sentido e integra o GT1, cujo objetivo é promover estudos que comprovem a função pública do catador possibilitando o direito a pleitear um regime de aposentadoria diferenciada.

## **A NATUREZA DA PARTICIPAÇÃO**

Embora o FELC tenha em sua composição membros efetivos, sua capacidade de congregar entidades extrapola a lista de membros acima citada sendo o mesmo capaz de articular a participação de outras entidades que comparecem, seja em suas reuniões ordinárias, seja nos eventos Lixo e Cidadania. A organização do Festival Lixo e Cidadania ilustra esta capacidade de articulação em rede do FELC, já que é no âmbito de suas reuniões que o Festival é organizado, congregando nas reuniões

---

<sup>301</sup> Exercida pelas associações/Coop que exercem a representação estadual do MNCR no estado.

<sup>302</sup> Luiz Henrique da Silva – representante do MNCR no FELC MG. Entrevista concedida ao Informativo FELC-MG. Belo Horizonte, Edição 01/2009.

<sup>303</sup>Entrevista com ativista do FELC MG em 18/11/2008.

preparatórias representantes dos parceiros envolvidos – realizadores<sup>304</sup> e apoiadores. Em algumas situações, entidades interessadas em estabelecer intercâmbios de variadas naturezas participam por um tempo das reuniões do Fórum a exemplo da participação da ONG Operação Brasil, responsável pela participação de estudantes franceses em atividades de suporte à ASMARE<sup>305</sup>.

O exame das atas correspondentes ao período de observação direta<sup>306</sup> indicou uma presença média nas reuniões ordinárias de 15 pessoas representando uma média de 13 entidades. Os temas mais recorrentes da pauta no período observado referem-se a: organização e/ou avaliação (pós evento) do Festival Lixo e Cidadania; andamento dos grupos de trabalho; emendas do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG; organizações de ações de mobilização dos catadores frente aos efeitos da crise financeira de 2008.

No período observado, constatou-se que a presença dos catadores é maior em reuniões extraordinárias do FELC que são organizadas para discussão de temas específicos: (1) que envolvem audiências e/ou encontros com autoridades públicas, como a realizada com o Ministro Patrus Ananias em 05/12/2008 para discussão dos impactos da crise econômica sobre os catadores e solicitação de ajuda ao Governo Federal para o enfrentamento de suas consequências adversas<sup>307</sup>; (2) reuniões preparatórias às ações de mobilização social em suporte aos catadores como, por exemplo, a realizada em 03 de fevereiro de 2006 entre lideranças do MNCR no Estado e o FELC que teve a presença de nove catadores representando 8

---

<sup>304</sup> Realizadores: ASMARE e FELC MG.

<sup>305</sup> Ata reunião 11/11/2008.

<sup>306</sup> Foram examinadas oito atas de reuniões ordinárias.

<sup>307</sup> Com a presença de 6 catadores representando organizações diversas ligadas ao MNCR e demais organizações integrantes do Fórum (nota do caderno 1 de observação direta, p. 30).

associações de catadores da capital e do interior do Estado<sup>308</sup> para discussão de ações de apoio aos catadores face à crise econômica ou <sup>(3)</sup> reuniões-evento do FELC como a realizada em 11/02/2009 no auditório do CREA para lançamento da publicação do INSEA "Catador, Trabalho, Vida e Solidariedade: Construindo Novas Cenas Sociais" financiada pela InterAmerican Foundation -IAF<sup>309</sup>. Ainda caracterizando a participação dos catadores "...a questão da representação nos fóruns, por exemplo, quem atua no fórum estadual de cidadania era o movimento nacional, então quem está representando o movimento nacional em Minas é que compõe o fórum estadual."<sup>310</sup>.

No período de observação direta constatou-se entre os presentes um clima de estreita cooperação e sinergia. A única situação delicada que emergiu refere-se ao questionamento de um representante de uma das instituições universitárias que se posicionou veementemente contra um encaminhamento deliberado por um dos grupos de trabalhos em reunião para o qual este representante não foi convocado, encaminhamento este que contradizia estratégias estabelecidas anteriormente<sup>311</sup>.

Durante o período de observação direta pôde-se depreender que o Fórum constitui-se em um espaço para veiculação de informações, discussão e/ou mobilização de recursos de suporte às organizações de catadores como se pôde ver nas seguintes situações: veiculação de informações sobre o próximo ciclo de audiências públicas do PPAG<sup>312</sup>; discussão da aplicação de recursos da FEAM resultante de emenda popular<sup>313</sup>; discussão de medidas

---

<sup>308</sup> Fonte: lista de presença da Reunião Extraordinária do FELC MG 03/02/2009.

<sup>309</sup> Com representantes de mais de 13 organizações de catadores do estado. Fonte: Ata da Reunião Extraordinária de 11/02/2009.

<sup>310</sup> Entrevista com ativista do FELC – 21/10/2008.

<sup>311</sup> Ata reunião ordinária 14/04/2009.

<sup>312</sup> Participantes determinaram inclusão da elaboração de emendas para o PPAG como ponto de pauta da reunião seguinte. Fonte: notas de observação direta, caderno 1, p.12).

<sup>313</sup> Recurso de R\$400.000,00 da FEAM para o projeto "Apoio às Cooperativas e Associações de Catadores de Recicláveis". Ações previstas: formulação de Projeto de Lei para comprovação da função pública do trabalho dos catadores em vista e uma política de



emergenciais de enfrentamento à crise econômica de 2008<sup>314</sup>; a criação de grupo para discussão de conteúdo para curso de capacitação sobre gestão de recursos para o movimento de catadores via Ministério Público - CIMOS<sup>315</sup>.

O Fórum constitui-se também num espaço de qualificação técnica de atores, seja através da realização de pesquisas ou através da articulação de recursos e/ou organização de cursos e seminários tais como: os levantamentos sócio-econômicos sobre catadores organizados e não-organizados realizados em 2007, a elaboração de cartografia sócio-ambiental do Estado e modelos de coleta seletiva (ambos em curso); a organização de diversos seminários regionais Lixo e Cidadania<sup>316</sup> e com especial destaque o Festival Lixo e Cidadania.

O Festival Lixo e Cidadania é uma realização do FELC-MG em conjunto com a ASMARE e com o apoio de várias instituições nacionais e internacionais. Sua primeira edição foi em 2002. Trata-se de um evento que reúne catadores de materiais recicláveis, técnicos e agentes sociais, organizações governamentais e não-governamentais de todas as regiões do Brasil para a

---

beneficiamento previdenciário para esta categoria; realização de pesquisa para construção de uma cartografia sócio-econômica e ambiental dos catadores; realização de pesquisas de amostragem sobre os modelos de coleta seletiva nos pequenos, médios e grandes municípios; realização de cinco seminários de mobilização dos catadores e dos gestores públicos nas regiões ainda não articuladas pelo Fórum Estadual Lixo e Cidadania (Sul de Minas; Zona da Mata, Noroeste, Alto São Francisco, Jequitinhonha); apoio no processo formativo, organizativo e de mobilização dos catadores através da ação do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis; mobilização estadual dos catadores de materiais recicláveis para participação no 8º Festival Lixo e Cidadania. Fonte: Plano de Trabalho, FELC 2008 (documento de circulação interna).

<sup>314</sup> Foram realizadas reuniões ordinárias e extraordinárias envolvendo em algumas o ministro de estado Patrus Ananias em outras, assessores do MDS e de agências do estado ligadas ao abastecimento popular. Medidas de caráter emergencial foram discutidas e (algumas) implementadas tais como distribuição de cesta básica aos catadores. Fonte: notas de observação direta, reunião 05/12/2008 e 15/12/2008, caderno 1, p.30-31 e p.31-33 respectivamente).

<sup>315</sup> CIMOS – Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social. Criada recentemente como resultado da atuação do MP no FELC MG esta coordenadoria (única no Brasil) tem como objetivo institucionalizar a ação do MP em questões sociais. Fonte: notas de observação direta, reunião 12/05/2009, caderno 2, p.9.

<sup>316</sup> Nas regiões da Zona da Mata (Juiz de Fora), Região Sul (Passos), Alto Jequitinhonha (Araçuaí), Noroeste (Paracatu) e Alto São Francisco (Itaúna). Fonte: Ata reunião ordinária de 12/05/2009.

discussão das questões que envolvem a inclusão social de catadores e a gestão de resíduos. Além de debates e palestras, o evento congrega em sua programação a feira de produtos reaproveitáveis, desfile de moda reciclada, oficinas ligadas ao tema e atividades culturais que são abertas à comunidade como um todo. O Festival Lixo e Cidadania, realizado anualmente, em Belo Horizonte, tem se destacado nacional e até mesmo internacionalmente<sup>317</sup> pelo seu caráter aglutinador. O evento tem um caráter político significativo na medida em que mobiliza um grande número de pessoas e instituições de campos variados (sociedade civil, Governo e iniciativa privada) em torno da temática do Lixo e Cidadania. O evento tem grande cobertura de mídia nacional e tem contado com a participação de vários Ministros de Estado, de Secretários Estaduais e Municipais, e do Presidente Lula. Um exemplo de sua relevância é que, em diversos momentos, anúncios de avanços significativos foram realizados no âmbito do evento, como por exemplo, o anúncio do 1º Edital Público dedicado aos catadores de materiais recicláveis feito pela Ministra do Meio ambiente na edição de 2003 ou o lançamento do carro elétrico para catadores confeccionado pela Itaipu Binacional em 2008. Ainda, o evento também tem contado com a participação de nomes reconhecidos no cenário internacional tais como Danielle Mitterand, Boaventura Souza Santos, entre outros.

O Fórum é também um espaço de articulação e/ou mobilização para a ação coletiva em confluência com o MNCR-MG tais como o “ato público dos catadores” (18/03/2009) de denúncia dos impactos da crise financeira mundial de 2008; audiências públicas com Procurador-Geral do Estado, com o Presidente da ALMG, com a Presidente do SERVAS, com a CNBB e outras<sup>318</sup>;

---

<sup>317</sup> Delegações de vários países da América Latina e representantes da África, Ásia e Europa já participaram do evento.

<sup>318</sup> Audiências como parte do dia de mobilização em suporte aos catadores (ato público da crise mundial).

encaminhamento de denúncia ao MP quanto à perseguição aos catadores de Uberlândia<sup>319</sup>.

No que tange ao relacionamento do FELC MG com os municípios (e fóruns municipais) há registros que, até 2001, o FELC MG organizava reuniões plenárias envolvendo municípios mineiros<sup>320</sup> sendo que após este período o Fórum passou a ter reuniões somente entre os membros efetivos, sem uma interlocução mais orgânica com os municípios (e fóruns municipais): "...no caso do fórum estadual tem uma questão que é assim, participam do fórum estadual as entidades estaduais, a gente não tem mais participação de municípios nem de uma associação. Ao mesmo tempo que restringe a participação, a gente acredita que teve condições de organizar o planejamento estadual do fórum de uma forma mais propositiva"<sup>321</sup>.

Especificamente sobre a relação do FELC MG com Fóruns Municipais existentes, dados da pesquisa exploratória em 2005 permitem mapear a situação. A pesquisa exploratória consistiu de um levantamento<sup>322</sup> da situação dos Fóruns Municipais existentes no Estado de Minas Gerais. O levantamento abordou as principais características e desafios enfrentados pelos fóruns em cada município<sup>323</sup>. Foram identificados, àquela época, 21 Fóruns Municipais (embora em condições distintas de funcionamento)<sup>324</sup> existentes no Estado de Minas Gerais. Identificou-se que à época a

---

<sup>319</sup> Notas de observação direta, reunião 14/10/2008, caderno 1, p. 21.

<sup>320</sup> Em 2001 foram realizadas 6 reuniões plenárias (fevereiro, março, abril, agosto, outubro e dezembro) com uma média de participação de 20 municípios por reunião e de 26 instituições. Fonte: Inforum. Publicação bimestral do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais, Ano1, Número O, Dezembro de 2001.

<sup>321</sup> Entrevista com ativista do FELC – 21/10/2008.

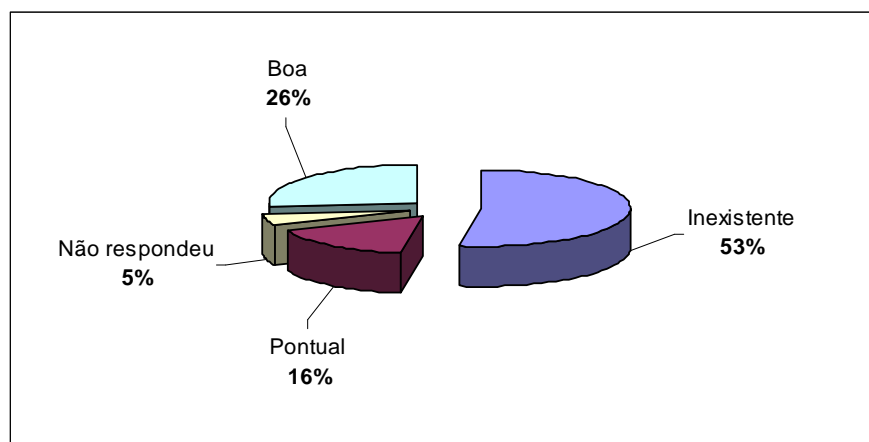
<sup>322</sup> Feito conjuntamente por técnicos do CETEC e do INSEA como parte da pesquisa exploratória desta tese.

<sup>323</sup> Este levantamento é explorado em maiores detalhes mais adiante na seção final deste estudo de caso.

<sup>324</sup> Foram enviados questionários para 40 municípios (onde à época tanto o CETEC quanto o INSEA desenvolviam ou haviam desenvolvido atividades) tendo obtido um índice de retorno de 52,5% já que 21 questionários foram preenchidos e retornados.

“...presença do Fórum Estadual ainda é bastante fraco, e onde esse reconhecimento se dá, isso deriva da atuação de algumas das entidades integrantes do Fórum Estadual como o INSEA, a ASMARE e o CETEC, em função dessas entidades desenvolverem um trabalho de assessoria técnica. A organização do Festival Lixo e Cidadania parece cumprir esse papel de materialização da presença do Fórum Estadual, havendo em alguns casos uma certa confusão entre os dois, sendo tomados como sinônimos em alguns momentos. Vários Fóruns Municipais manifestaram suas expectativas de que o Fórum Estadual atue, de maneira mais incisiva, na facilitação do trabalho em rede entre os Fóruns Municipais e que participe de eventos e reuniões nos municípios” (DIAS e OLIVEIRA, 2005:17). O gráfico abaixo mostra a avaliação dos fóruns municipais pesquisados sobre a relação com o FELC MG à época.

Gráfico 1 – Relação dos fóruns municipais com o FELC



Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

Um desdobramento recente da atuação do FELC-MG tendo como objetivo qualificar a atuação do Fórum Estadual no sentido de atender a demanda de maior presença do FELC nos municípios é a regionalização das atividades do Fórum. Em 2007, este contou com recursos do orçamento público do Estado, através de uma emenda parlamentar para o desenvolvimento de suas atividades especificamente para a realização de estudos e para realização de seminários regionais em quatro regiões do Estado

(metropolitana, leste, norte e triângulo). Os eventos regionais promovidos pelo FELC-MG contaram com a participação de catadores, técnicos dos governos e de instituições não-governamentais das regiões<sup>325</sup>, e o “Seminário Metropolitano – Desafios para a reciclagem no início do século XXI: O Papel dos Catadores” realizado nos dias 22 e 23 de maio de 2007, na Faculdade de Direito da UFMG, contou com representantes de 38 municípios<sup>326</sup>.

A partir dos resultados das discussões realizadas ao longo de 2007, o FELC-MG construiu seu planejamento estratégico 2008-2009 reafirmando a diretiva de atuação junto aos municípios via seminários regionais (nas regiões não contempladas em 2007) e no desenvolvimento de estudos em três frentes<sup>327</sup>:

1. Comprovação da função pública do trabalho dos catadores, buscando influenciar a criação de um fundo de aposentadoria específico para os catadores, independente do tempo de contribuição previdenciária;
2. Criar indicadores de modelos de coleta seletiva feita por catadores de forma a propiciar a negociação com municípios para a remuneração destes trabalhadores pelos serviços prestados;
3. Realizar um levantamento sócio-ambiental da situação dos catadores e dos sistemas de destino final de resíduos em pelo menos 25% dos municípios do Estado.

---

<sup>325</sup> O seminário do Norte de Minas, por exemplo, realizado em Janaúba no dia 28/08/2009 congregou 400 pessoas representando os poderes Legislativo e Executivo, ONGs, catadores, profissionais da limpeza urbana de 20 cidades mineiras (fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, setembro de 2008). Os seminário da região leste teve 96 participantes de 14 municípios e o do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba teve 96 participantes representando 18 municípios (fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, N° 02, Janeiro 2008). Não foi possível identificar a lista de presença destes eventos para tentar localizar presenças representativas de Fóruns Municipais Lixo e Cidadania.

<sup>326</sup> De um total de 470 inscritos, 120 eram catadores de recicláveis. Fonte: Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, setembro de 2008.

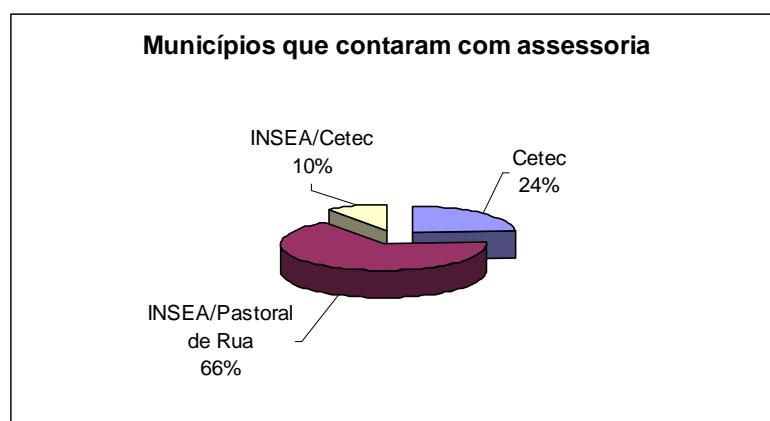
<sup>327</sup> Fonte: (1) Relatório de Atividades do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais – 2007. Belo Horizonte, Março de 2008.(2) Informativo FELC-MG, Belo Horizonte, N° 02, Janeiro 2008.

## IMPACTOS FELC MG

### Breve Caracterização dos Fóruns Municipais no Estado e do Processo Organizativo dos Catadores – Levantamento Exploratório 2005

O levantamento exploratório de 2005 ofereceu algumas informações sobre os arranjos participativos Lixo e Cidadania municipais<sup>328</sup> e a organização dos catadores. Verificou-se que os Fóruns, em todos os municípios inseridos na amostra, receberam assessoria de algum órgão externo que atua na área de resíduos sólidos e/ou na organização de catadores de materiais recicláveis. Ou seja, houve um forte elemento de indução no processo deflagrador do surgimento dessas instâncias. A distribuição por entidades de apoio é mostrada a seguir:

Gráfico 2 – Municípios que contaram com assessoria

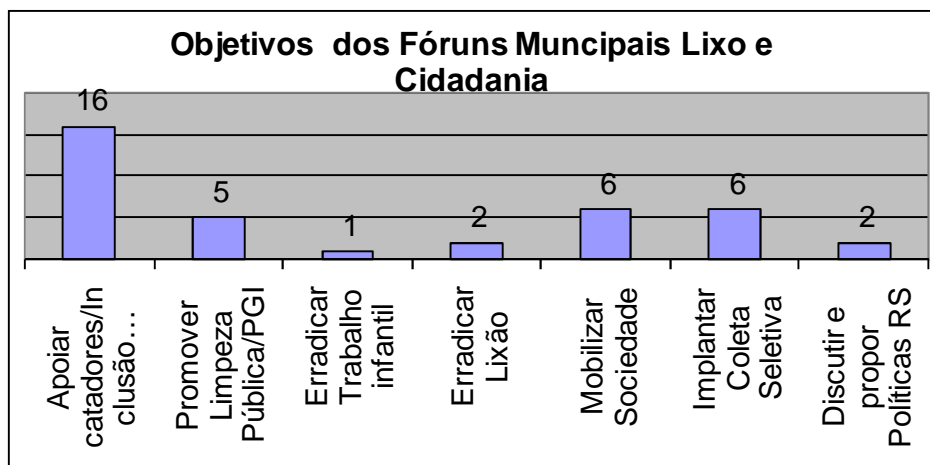


Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

À questão “quais os objetivos do Fórum Municipal?” destacam-se abaixo os que foram mencionados, bem como a frequência de sua incidência (apresentado em valores absolutos):

<sup>328</sup> A parte a seguir é tomada com algumas alterações de Dias e Oliveira, 2005.

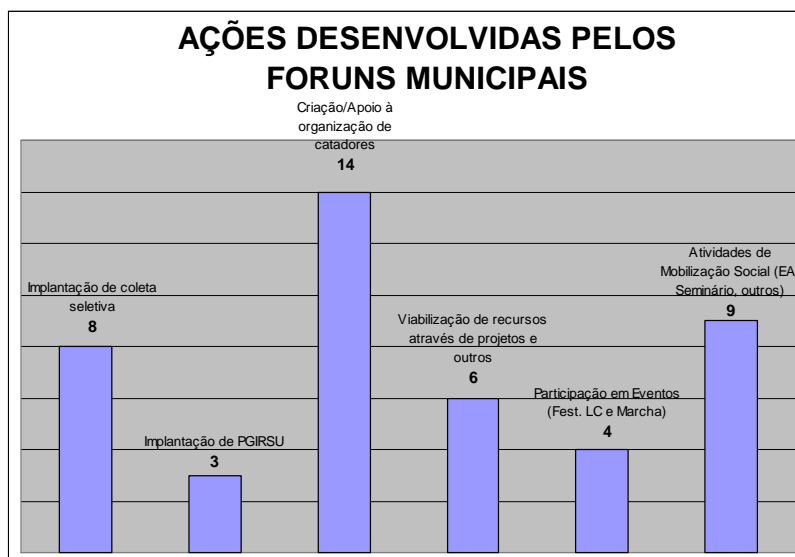
Gráfico 3 – Objetivos dos Fóruns Municipais Lixo e Cidadania



Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

Observou-se que as ações desenvolvidas pelos Fóruns municipais apresentam certa relação de consonância com os objetivos citados acima, como se pode ver pelo gráfico apresentado a seguir.

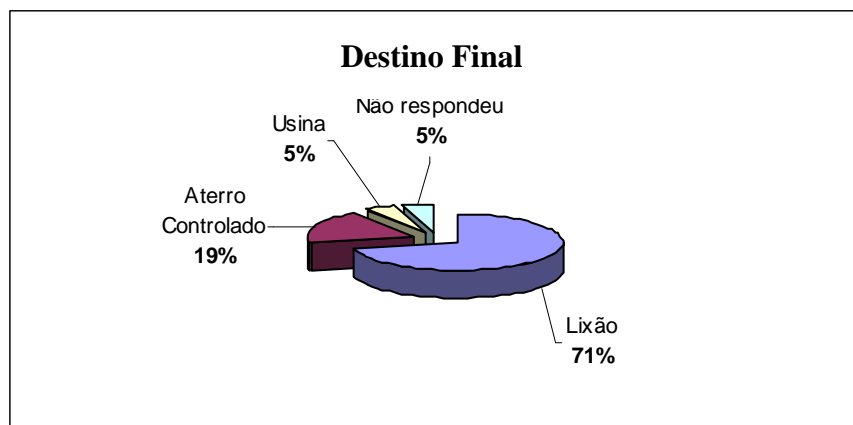
Gráfico 4 – Ações Desenvolvidas pelos Fóruns Municipais



Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

O gráfico 5 mostra a situação dos municípios em relação à destinação final dos resíduos antes da constituição dos Fóruns Municipais:

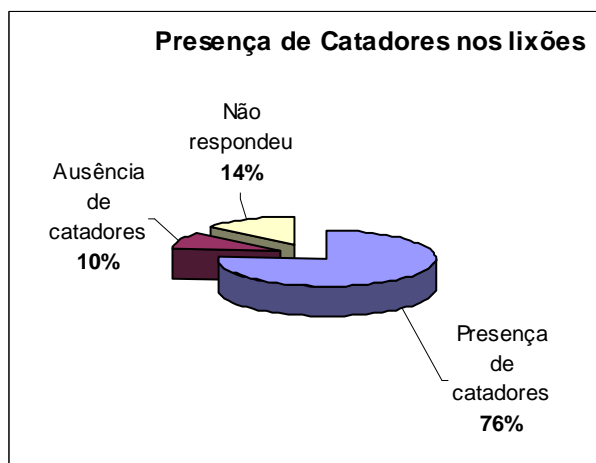
Gráfico 5 – Destino final dos resíduos antes da constituição do FMLC



Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

O gráfico 6 identifica o fenômeno da catação (sob o universo de 71% dos que possuem lixão citados no gráfico 5) nos municípios cuja destinação final dos resíduos, antes da criação dos fóruns era feita em lixões:

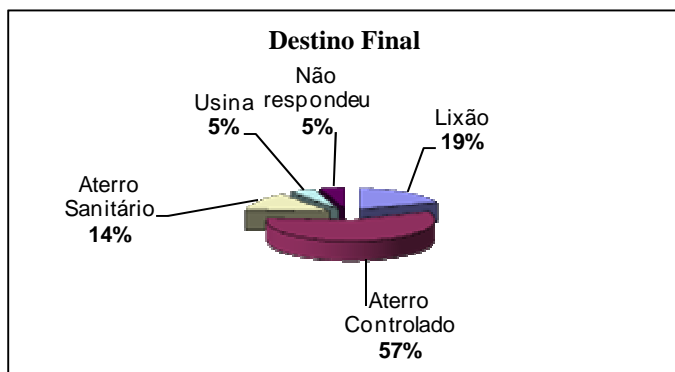
Gráfico 6 – Presença de catadores nos lixões antes da constituição do FMLC



Os gráficos 7 e 8 apresentam a situação dos mesmos municípios após a constituição do Fórum Municipal Lixo e Cidadania.



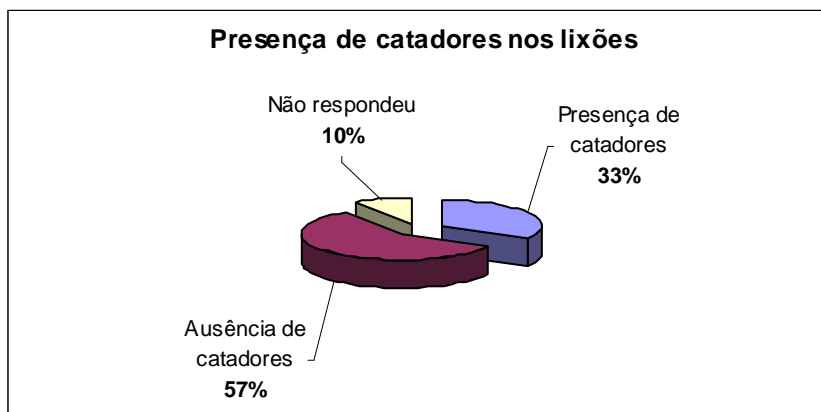
Gráfico 7 – Destino final dos resíduos após a constituição do FMLC



Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

Alguns dados apresentados acima, contudo, mostram discordância em relação às informações da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM instituição esta que integra o Fórum Estadual. De acordo com a FEAM apenas 9,5% dos municípios que participaram dessa amostra tinham aterro sanitário e 23% destinavam seus resíduos em lixão<sup>329</sup>.

Gráfico 8 - Presença de Catadores nos lixões após a constituição dos FMLC

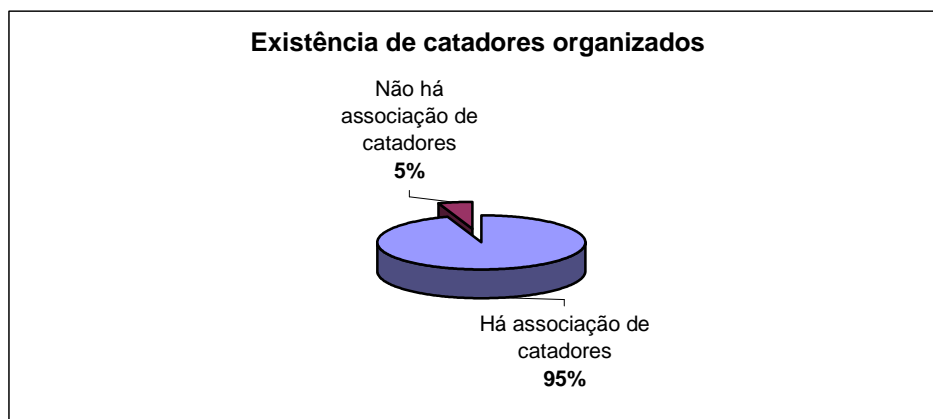


Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

Em grande parte dos municípios onde existe Fórum Lixo e Cidadania, os catadores já estão organizados em associações, como se vê no gráfico 9:

<sup>329</sup> Informação obtida com representante da FEAM à época de realização do levantamento em 2005. Uma provável explicação para esta discrepância seria o fato de que os respondentes podem não ter tido clareza quanto às distinções técnicas entre lixão, aterros sanitários e controlados.

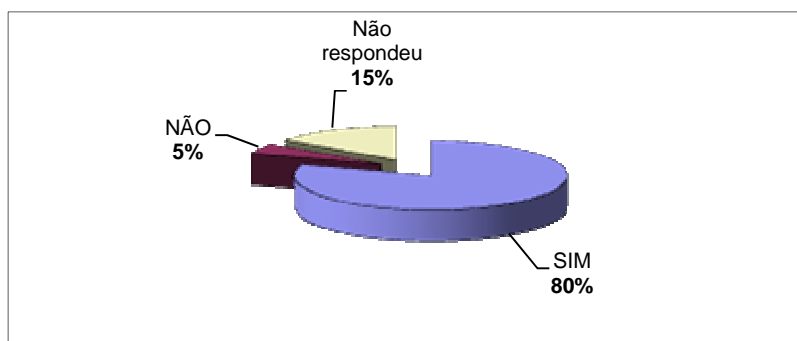
Gráfico 9 – Catadores organizados em associações



Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

Em 80% dos Fóruns há a participação dos catadores em sua composição formal como se pode ver na figura 10 abaixo:

Gráfico 10 – Participação de catadores na composição do Fórum



Fonte: Dias e Oliveira, 2005.

As principais demandas apresentadas pelos Fóruns Municipais em relação ao Fórum Estadual foram à época:

- Participação do Fórum Estadual em discussões e eventos locais;
- Propiciar intercâmbios entre municípios para implantação de PGIRSU;
- Propiciar intercâmbios de experiências, de mobilização e educação ambiental;
- Organizar eventos periódicos para planejamento integrado;
- Criar bancos de projetos sobre meio ambiente;
- Criar site do FELC;

- Socialização de informações e experiências;
- Conhecer o que faz o FELC;
- Apoio ao FMLC: suporte técnico e administrativo;
- Apoio na articulação política para obtenção de recursos financeiros;
- Capacitação para elaboração de projetos de captação de recursos para construção de aterro sanitário.

O levantamento exploratório 2005 apresentou, de modo resumido, as seguintes observações sobre os fóruns existentes:

- A maioria dos Fóruns Municipais tem encontrado dificuldades em manter uma rotina regular de reuniões.
- A participação das instituições integrantes dos Fóruns parece ser muito intermitente e com muita variação em termos dos representantes, o que ocasiona uma descontinuidade no acúmulo das discussões internas e no próprio encaminhamento das ações e projetos dos Fóruns.
- Há uma grande demanda para a capacitação quanto aos aspectos da gestão integrada de resíduos sólidos.
- Observa-se que houve uma sensível redução do número de municípios que destinam seus dejetos em lixões, cujo percentual antes da criação dos Fóruns Municipais era de 71%, tendo caído para 19% após a criação dos fóruns. Não há como fazer uma correlação direta dessa redução com a criação dos Fóruns Municipais. Acredita-se, contudo, que aliado a outras medidas, tais como, entre outras a vigência da DN/052, a existência dos fóruns pode ter exercido um papel importante à medida que traz a questão da destinação inadequada dos resíduos para a agenda de debates públicos. Outro fator que contribui é a atuação direta do Ministério Público em relação à assinatura de termos de cooperação com a municipalidade.
- A disparidade entre os dados apresentados por alguns Fóruns Municipais e a FEAM, em relação à situação do destino final dos

resíduos, aponta para a dificuldade dos Fóruns em desempenhar seu papel de forma efetiva e reforçam a necessidade de capacitação de seus membros.

Embora vários questionários tenham apontado que a existência do Fórum Municipal trouxe vários avanços em termos da associação do lixo com a cidadania nos municípios, observa-se alguns dos limites que compõem na dinâmica de funcionamento dos Fóruns Lixo e Cidadania, entre eles:

- Os integrantes do fórum não têm o mesmo grau de comprometimento;
- Há uma baixa capacidade executiva;
- Os diagnósticos da situação atual dos resíduos sólidos são frágeis;
- Falta qualificação técnica sobre gestão de resíduos e também para a participação.

Não há dados sistematizados do MNCR MG sobre o número de organizações de catadores no Estado afiliadas ao mesmo nem tampouco levantamentos quanto a existência de organizações de catadores em geral. Informações levantadas através da pesquisa em documentos institucionais indicaram a existência das seguintes redes de catadores (organizações de 2º grau):

1. Rede CATAUNIDOS (MNCR): sendo integrada pela ASMARE + sete (7) organizações de catadores da RMBH;
2. REDESOL (*não afiliada ao MNCR*): *ainda em formação, mas congregando associações ligadas ao Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte*<sup>330</sup>
3. Rede Solidária Central Leste (MNCR): composta por onze (11) associações de municípios dos Vales do Aço, Centro-Leste, Rio Doce e Mucuri.

---

<sup>330</sup> Ver estudo de caso FMLC BH.

## Avanços e Limites – A ótica dos atores

Alguns dos avanços e limites que emergiram a partir do trabalho de campo sob a ótica dos atores expresso nas entrevistas estruturadas, nas intervenções durante observação direta, ou em documentos públicos são apresentados a seguir.

Fazendo um balanço retrospectivo desde 2000 em relação aos principais avanços da plataforma Lixo e Cidadania no Estado de Minas Gerais, algumas mudanças relacionadas à política pública de resíduos e a valorização dos catadores podem ser destacadas:

- Em 2003 a Deliberação Normativa do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais – COPAM 67, exigiu que os municípios acima de 50 mil habitantes<sup>331</sup> erradicassem seus lixões e criassem alternativas de inclusão social de catadores. Cabe ressaltar que essa deliberação alterou a anterior nº 52/2001, cujo texto simplesmente “proibia a permanência de pessoas no lixão para fins de catação.” A Deliberação Normativa 52/2001 (e as DNs que a alteraram) foi a pioneira, ao exigir a retirada dos catadores de materiais recicláveis dos locais de disposição final de lixo inadequados (os lixões), devendo o município criar alternativas técnica, sanitária e ambientalmente adequadas para a realização das atividades de triagem de recicláveis, de forma a propiciar a manutenção de renda para as pessoas que sobrevivem dessa atividade, prioritariamente, pela implantação de programa de coleta seletiva<sup>332</sup>.
- Em 2005, por solicitação do FELC-MG, a Assembléia Legislativa Estadual promoveu a realização de seminários públicos, que foram nomeados “Seminário Lixo e Cidadania”, realizados em 11 regiões do Estado de

---

<sup>331</sup> Totalizando 64 municípios que representam 7,5% dos municípios do estado e 36,27% da população do estado. (IBGE).

<sup>332</sup> Fonte: José Carlos Carvalho - Secretário Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Audiência 18/04/2009)

MG e na capital, com o objetivo de promover a discussão para a elaboração de uma política estadual de resíduos sólidos, tendo gerado diretrizes que subsidiaram esta política estadual. Os seminários foram realizados em conjunto com o FELC-MG e outras instituições e contaram com participação significativa da população do Estado.

- O Fórum Estadual Lixo e Cidadania participou do Grupo de Trabalho criado pelo Executivo para a elaboração de proposta de Política Estadual de Resíduos Sólidos do Estado de Minas Gerais que contempla ações propostas pelo FELC e de acordo com os princípios apregoados por este.
- Durante o 6º Festival Lixo e Cidadania em 2007, uma proposta de alteração da forma de repasse do ICMS Ecológico aos municípios mineiros, vinculada à implantação da *coleta seletiva com inserção dos catadores* foi discutida. Na nova Lei do ICMS Ecológico foi instituído um fator de qualidade (de 10% a 100%) que incidirá no valor calculado para recebimento, de acordo com alguns pressupostos estabelecidos na referida Lei, tais como: o desempenho operacional da unidade de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, a promoção da comercialização dos recicláveis por cooperativa de catadores de materiais recicláveis etc. Este fator de qualidade será regulamentado ainda em 2009<sup>333</sup>.
- Criação do Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR). Trata-se de um programa criado pelo Governo Estadual, com o apoio de diversos parceiros públicos e privados, que tem a missão de apoiar os municípios e cidadãos na gestão integrada de resíduos por meio da disseminação de informações e da capacitação. O CMRR atua no apoio aos municípios para a gestão de resíduos, promoção de eventos com enfoque na educação ambiental, qualificação de profissionais em gestão de resíduos, entre outros. Cabe ressaltar que um projeto piloto desenvolvido pelo CMRR em Araxá, região sudoeste do estado,

---

<sup>333</sup> Fonte: José Carlos Carvalho - Secretário Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Audiência 18/04/2009).

possibilitou a criação de um decreto municipal, que viabiliza a remuneração dos catadores pelos serviços de coleta seletiva prestado no município. Trata-se da primeira cidade mineira a criar tal lei<sup>334</sup>. O CMRR vem sediando o Festival Lixo e Cidadania desde 2006.

- Em 2007 o FELC-MG atuou junto ao Ministério Público, contra a proibição do trânsito de carrinho de catadores no centro da capital mineira, e realizou junto a Assembléia Legislativa do Estado uma audiência pública para discussão dessa situação.
- FELC e o movimento de catadores participaram das audiências do PPAG e conseguiram garantir recursos para subsidiar a realização de pesquisas e seminários regionais de mobilização e capacitação dos catadores. A incidência do FELC no orçamento público é sumariada abaixo<sup>335</sup>:

1. Emenda popular de R\$200 mil do orçamento de 2007 e de R\$350 mil no ano de 2008 para realização de seminários regionais e pesquisa sobre a realidade sócio-ambiental dos catadores;
2. *Emenda popular de R\$300 mil no orçamento 2009 para apoio a erradicação do trabalho infantil nos lixões no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;*
3. Emenda Popular de R\$250 mil no orçamento de 2009 para realização de diagnóstico da população de rua em Minas Gerais no âmbito do SUAS.

- Em 2008 a Política Estadual de Resíduos Sólidos foi aprovada, Lei 18031/2008, reconhecendo no âmbito da lei o direito dos catadores de recicláveis enquanto agentes da coleta seletiva e *instituiu vários instrumentos de política pleiteados pelo FELC MG e MNCR-MG. O breve*

---

<sup>334</sup> A primeira cidade brasileira que remunerou os catadores pelos serviços de coleta foi Diadema-SP em 2005.

<sup>335</sup> Fonte: Deputado estadual André Quintão – Comissão de Participação Popular. Apresentação no Festival Lixo e Cidadania (2008).

*histórico* de audiências públicas, ciclo de debates e seminários abaixo, ilustra a contribuição do FELC MG neste processo<sup>336</sup>:

1. 2003 - Discussão na ALMG da necessidade de uma lei em MG que estabelecesse normas para a destinação final do lixo e a inclusão dos catadores.
2. 2003 - Alteração da Deliberação Normativa 52 - O Município deve criar alternativas de manutenção de renda para as pessoas que sobrevivem da atividade de catação nos lixões, prioritariamente, pela implantação de programa de coleta seletiva em parceria com os catadores.
3. 2005 – Realização, em outubro, do Seminário Legislativo “Lixo e Cidadania: políticas públicas para uma sociedade sustentável”, envolvendo 12 encontros regionais, sendo aprovado documento com 409 propostas que foi encaminhado ao Governo do Estado como subsídio à formulação da Política de Resíduos Sólidos.
4. 2006 - Aprovação na ALMG de Emenda popular ao PPAG para realização de pesquisa e seminários.
5. 2007 - Envio pelo Governador do PL 1269/2007 que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos.
6. 2007- Audiência Pública, na ALMG, de abertura do Festival Lixo e Cidadania para discussão do PL da Política Estadual.
7. 2007- Aprovação de emenda popular ao PPAG para apoio às associações e cooperativas de catadores.
8. 2008 - Acompanhamento, discussão e proposição de emendas ao PL1269/2007 que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos em MG e sua aprovação.

---

<sup>336</sup> Fonte: Deputado estadual André Quintão – Comissão de Participação Popular. Apresentação no Festival Lixo e Cidadania (2008).



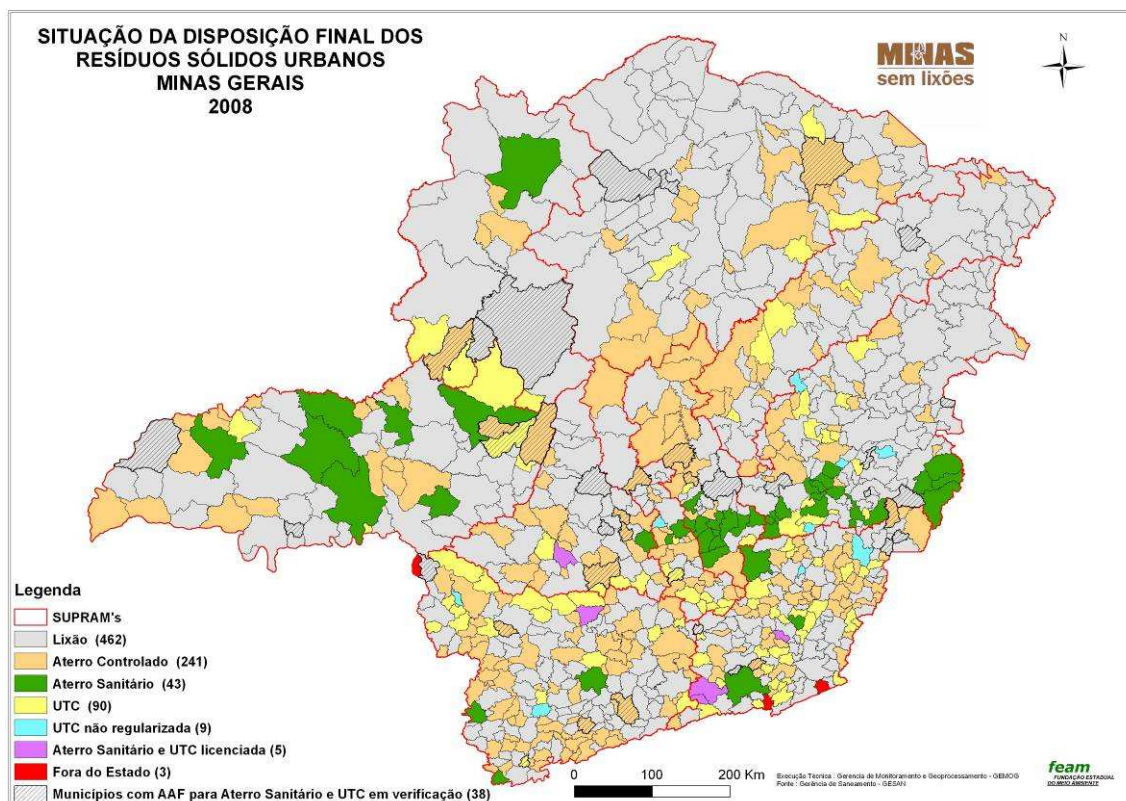
Desde 2008 o FELC MG vem discutindo a questão de um regime especial de aposentadoria para catadores (a exemplo da aposentadoria para os trabalhadores rurais) tendo apresentado tal demanda diretamente ao Presidente Lula, por ocasião de sua participação no Festival Lixo e Cidadania de 2008. Em 2009 o grupo de trabalho responsável pela elaboração do projeto de lei concluiu os trabalhos e a proposta iniciou sua caminhada política a partir de sua apresentação inicialmente à Deputada Federal Luíza Erundina, em reunião em Brasília (25/08/2009) que contou com vários integrantes do FELC MG (MNCR MG; Ministério Público Estadual e PUC Minas). Articulações foram feitas para apresentação do referido projeto de lei enquanto proposta do movimento nacional de catadores.

Sob o ponto de vista de um dos principais objetivos da plataforma Lixo e Cidadania, qual seja a erradicação de lixões, dados pesquisados junto à FEAM sobre a disposição final dos resíduos sólidos indicam uma tendência de aumento no número de sistemas licenciados (aterros ou usinas) que de 30 em 2001 passou para 179 em 2007<sup>337</sup>. O mapa abaixo mostra a situação para o ano de 2008 e permite visualizar que Minas Gerais apresentou significativos resultados, mas que 462 municípios no estado ainda dispõem seus resíduos em lixões a céu aberto.

---

<sup>337</sup> FEAM. Minas sem Lixões – Resultados e Perspectivas – Denise Bruschi – DISAN. Apresentação de PowerPoint (circulação interna).

Mapa 2 – Situação da Disposição Final dos Resíduos Sólidos Urbanos (Minas Gerais) 2008



Fonte: [www.feam.br](http://www.feam.br)

Em relação aos limites e desafios que apareceram a partir do trabalho de campo sob a perspectiva dos atores, uma questão refere-se à necessidade de maior compromisso do FELC MG com outros aspectos além da questão social da gestão de resíduos sólidos, tendo aspectos como erradicação de lixões e uso de tecnologias apropriadas ficado relegados a segundo plano:

*“A gente aqui, na região metropolitana tem situações dramáticas. Todos esses municípios têm termo de ajustamento de conduta assinados com o MP. Essa foi uma articulação muito importante que o Fórum Nacional promoveu e que os fóruns estaduais reproduziram. Essa parceria dos órgãos ambientais com o MP. Eles são um fator de pressão muito importante. Aqui, a gente vê Matozinhos está com um aterro licenciado só que agora, eles estão procurando outra solução mirabolante porque uma coisa que a gente tentava que eu acho que uma articulação como essa consegue, por exemplo, evitar, esse*

cerco, essa abordagem muito ostensiva dessas tecnologias sofisticadas para os municípios, que atrai os municípios. Caras e sofisticadas(...) Eles (municípios) foram abordados por um assédio muito grande, por uma empresa estrangeira com uma tecnologia sofisticadíssima: a única coisa que a gente quer de vocês é o lixo. Custa 150 milhões o sistema de tratamento e recuperação de energia. A gente fica assim: mas como? De onde que virá esse dinheiro? Eu acho que esse pessoal da questão de lixo é muito aquele povo que te liga: "olha você foi premiado ganhou aqui, uma revista, uma assinatura" e, a hora que você vai ver você tem que pagar tudo e mais alguma coisa. E os municípios continuam sendo seduzidos por este tipo de oferta e isso aumentou demais. Isso é uma coisa que o Fórum deveria está olhando, prestando atenção se mobilizando se movimentando. O aspecto tecnológico está muito esquecido embora, o Fórum tenha muitas parcerias com universidades eu acho que tem uma fragilidade imensa. (...) Então, o Fórum Estadual devia cumprir essa função. Se a SEMAD está lá, se a FEAM está lá..."

"(...) Eu acho que assim, trazer um Presidente da República, um vice-presidente, 05 Ministros, Prefeitos e Secretários de Estado, uma representação política do tamanho do que ele (FELC MG) trouxe no último Festival Lixo e Cidadania, eu acho que isso é um feito importantíssimo. Mas, me incomoda um pouco é... é só isso? é ficar na pauta? É reforçar que é importante? É fortalecer a agenda dos catadores? Se for assim, eu acho que o Fórum Estadual de Minas é,

*inclusive, o mais bem sucedido porque eu não tenho notícia dos outros*"<sup>338</sup>.

Outra questão que emergiu do trabalho de campo refere-se à questão da representação dos catadores no Fórum para além das organizações ligadas ao MNCR:

*"... eu acompanho além do fórum estadual da cidadania, que é em Minas, do movimento estadual de economia solidária, que é uma outra vertente e onde tem várias associações incorporadas nesses princípios e que, inclusive, não estão no movimento nacional de catadores, eu me sinto responsabilizada, inclusive, de ter um olhar mais ampliado. Mas no ambiente do fórum em si, acho que essa discussão ainda é muito restrita"*<sup>339</sup>.

Neste estudo de caso descritivo reconstituiu-se o processo de criação do FELC MG e o papel desempenhado pelos diferentes atores. A dinâmica de funcionamento e a natureza da participação estabelecidas no seu interior foram descritas a partir do trabalho de campo. Avanços e limites a partir da ótica dos atores foram sumariados e serão objeto de análise no capítulo 4 desta tese.

---

<sup>338</sup> Entrevista com ativista do FELC em 05/04/2009

<sup>339</sup> Entrevista com ativista do FELC em 21/10/2008.

### **ESTUDO DE CASO 3: FÓRUM MUNICIPAL LIXO E CIDADANIA DE BELO HORIZONTE**

Quando criado, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania previa o estabelecimento de uma rede constituída de fóruns estaduais e municipais. É, principalmente, no local que os princípios do Programa Lixo e Cidadania deveriam se materializar, já que este é o nível com responsabilidade direta pela gestão de resíduos sólidos.

A parte 3 deste capítulo refere-se ao estudo de caso do Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte, estando dividida em quatro partes principais:

1. O processo de constituição do Fórum: breve contextualização da situação do programa de reciclagem municipal no município *antes da criação do Fórum* (processo organizativo de catadores, processos técnico-operacionais adotados e impactos sob o ponto de vista da integração dos catadores); gênese do FMLC (quando foi criado; os motivos que deflagraram a sua criação); a(s) entidade(s) catalisadora(s) do processo; as entidades que aderiram inicialmente.
2. A natureza do Fórum e dinâmica de funcionamento: *estatuto de funcionamento; estratégias de ação; a rede acionada pelo mesmo na mobilização de recursos humanos e financeiros; a diversidade dos segmentos representados no Fórum; os papéis de cada entidade integrante; a assiduidade das reuniões e da presença das entidades integrantes; a organização interna de trabalho (grupos/comissões de trabalho; secretaria executiva);*
3. A natureza da participação: a interação estabelecida entre entidades integrantes no âmbito das reuniões do Fórum: a apresentação e representação de demandas e debates; o grau de comparecimento dos princípios do Programa Lixo e Cidadania nas ações das entidades que integram o Fórum Municipal; as dificuldades e/ou facilitadores da participação dos catadores (ou de outros grupos de vulnerabilidade

social); relacionamento com outros fóruns (Lixo e Cidadania e outros) e com o Movimento Nacional e Estadual dos Catadores.

4. Limites e avanços: contextualização atual do programa de reciclagem municipal; principais conquistas, dificuldades e desafios

## **O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO FMLC BH**

### **O Programa de Reciclagem Municipal 1993 – 2002**

Até 1992, a atividade dos catadores de recicláveis era desenvolvida em condições precárias (sem local adequado para triagem e armazenamento dos materiais, sujeitos às intempéries do tempo, atrelada aos donos de depósitos – intermediários da reciclagem), sem o reconhecimento da administração municipal e da população, sendo tratada como “caso de polícia”<sup>340</sup>. O trabalho dos catadores era dificultado pela ação dos fiscais da Prefeitura nas chamadas “operações limpeza”, que eram ações de retirada dos catadores, geralmente à força, das ruas onde os mesmos realizavam a triagem dos recicláveis no intuito de transferi-los para as bordas, para a periferia da cidade.

As iniciativas institucionais da Superintendência de Limpeza Urbana - SLU<sup>341</sup> de disciplinamento da atividade de catação nesse período tratava, via de regra, o fenômeno da catação qualificando-a como ação “...predatória porque suja o ambiente de sua ação criminosa”<sup>342</sup> (grifo meu).<sup>343</sup> É claro aqui

---

<sup>340</sup>A parte em seguida foi tomada com alterações de: Dias, S.M. Coleta seletiva e inserção cidadã: a parceria poder público/ASMARE em Belo Horizonte. In: JACOBI, PEDRO. *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social*. São Paulo: Annablume, 2006. e DIAS, S. M. *Construindo a cidadania: avanços e limites do Projeto de Coleta Seletiva em Parceria com a ASMARE*. Belo Horizonte: Departamento de Geografia da UFMG, 2002. (Dissertação de mestrado).

<sup>341</sup> A SLU teve diferentes denominações nos últimos anos em função das reformas administrativas da Prefeitura. Para fins de clareza manteremos a denominação SLU no texto inteiro que é a atual.

<sup>342</sup> Documento DI 002/DCP, arquivo CEMP/SLU.

como o poder público desempenhava um papel que reforçava a imagem do catador como um pária, um criminoso. A natureza isolada e fragmentada do trabalho do catador e a ausência de uma entidade representativa capaz de fazer um contraponto à forma violenta como este segmento era tratado, fazia do mesmo um alvo extremamente vulnerável às ações saneadoras da Prefeitura.

Em 1990, é criada a associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável – ASMARE, resultando de um trabalho sócio-pedagógico da Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte<sup>344</sup>. O papel reivindicatório assumido pela ASMARE junto à municipalidade trouxe à cena pública a problematização da postura histórica de “invisibilidade social” em relação aos catadores.

A partir de 1993, o poder público mudou, de forma significativa, a sua relação com esse segmento, incorporando-o como parceiro prioritário no Projeto de Coleta Seletiva<sup>345</sup> no âmbito da implementação de seu Programa de Manejo Diferenciado de Resíduos Sólidos da SLU, como parte do projeto político transformativo implementado na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na cidade.

Com essa parceria, o poder público saiu, assim, do papel de reforçador da imagem do catador como marginal e vadio para assumir um papel de fortalecedor deste trabalhador enquanto profissional da coleta seletiva, através do apoio à sua entidade representativa - a ASMARE. Essa parceria

---

<sup>343</sup> Embora algum progresso tivesse sido feito na Gestão Azeredo em relação aos catadores com a cessão de uso do Galpão da Contorno (ocupado pelos catadores em fins dos anos 1980) esta iniciativa não se enquadrava no âmbito de uma mudança de paradigma em relação ao fenômeno da catação (ver Dias, 2002 para uma contextualização desse período).

<sup>344</sup> Para um resgate do processo de constituição da ASMARE ver: OLIVEIRA, M.V. *A população de rua e suas relações de trabalho: os catadores de papel em Belo Horizonte 1988-1989*. Belo Horizonte: Departamento de História da Pontifícia Universidade Católica, 1998. 120p. (Monografia).

<sup>345</sup> Uma discussão detalhada da gênese e das características desse projeto, bem como dos seus limites e avanços pode ser vista em DIAS (2002).

com o poder público foi formalizada através de um convênio entre a Prefeitura, a ASMARE e a Arquidiocese de Belo Horizonte cabendo à administração municipal o provimento da estrutura logística e operacional de suporte ao trabalho dos catadores, que inclui galpões de triagem, implantação de contêineres<sup>346</sup> (denominados LEVs – Local de Entrega Voluntária) para recebimento de materiais recicláveis previamente separados pela população cuja doação é feita para a ASMARE, caminhões para a coleta dos recicláveis, bem como uma assessoria no processo de capacitação dos catadores associados.

Além disso, a Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Ação Social<sup>347</sup>, passou a repassar mensalmente à ASMARE recursos financeiros para cobrir as despesas administrativas da entidade. Paralelamente, a SLU passou a investir numa estratégia de sensibilização e mobilização da população buscando reverter a imagem preconceituosa em relação ao catador e estimular a prática da coleta seletiva com doação dos recicláveis para a ASMARE<sup>348</sup>.

O suporte logístico e operacional do poder público permitiu a incorporação de um maior número de associados à ASMARE<sup>349</sup>, que encontrou nos galpões de triagem uma alternativa para a realização da triagem de recicláveis que antes era realizada nas ruas da cidade. A implantação de galpões de triagem pela SLU permitiu acelerar o processo (que já vinha se dando a partir da constituição da ASMARE) da passagem do catador, de morador de rua para o de “trabalhador na rua”. Isso alterou a natureza do trabalho desenvolvido pelos catadores e das relações sociais estabelecidas tanto entre os catadores, quanto dos mesmos com a cidade. Outro impacto, sob

---

<sup>346</sup> E desde 2002, coleta seletiva porta- a- porta em alguns bairros da cidade com doação dos recicláveis para a associação.

<sup>347</sup> À época, denominada de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

<sup>348</sup> Foi criada uma assessoria de mobilização social na SLU que foi, anos mais tarde, incorporada ao organograma da instituição como um departamento de mobilização social, tendo como uma de suas funções prestar assessoria às associações e cooperativas parceiras.

<sup>349</sup> De 31 membros em 1992 a ASMARE foi aumentando gradativamente o número de associados, chegando a 255 associados em 2000 (Dias, 2002).



o ponto de vista da forma como o trabalho era desempenhado, foi a criação de uma nova categoria de trabalhador a partir da implantação de contêineres para a reciclagem<sup>350</sup> com o surgimento de um subgrupo entre os associados – o triador de reciclável – responsáveis pela triagem fina do material advindo da coleta mecanizada<sup>351</sup>. A maioria dos integrantes deste subgrupo vinha do Programa de População de Rua da administração municipal.

Sob o ponto de vista da gestão pública, a participação institucionalizada dos catadores de papel na coleta seletiva teve um efeito educativo à medida que a inter-relação entre os parceiros representou a possibilidade de constituição de uma nova cultura institucional no órgão de limpeza pública<sup>352</sup>, por sua vez mais responsivas às demandas do campo societal.

A incorporação da ASMARE como parceiro na gestão compartilhada do Programa de Reciclagem Municipal implicou na necessidade de criação de espaços onde esses diálogos pudessem ocorrer. A criação de instâncias de comunicação<sup>353</sup> entre os parceiros foi decisiva nos primeiros anos da parceria no processo de explicitação dos papéis específicos de cada um. As principais tendo sido:

- *No campo do poder público*, a criação em 1993 de uma equipe específica para o projeto de coleta seletiva (formada por sociólogos, arquitetos e engenheiros) dentro de um Departamento de Mobilização Social<sup>354</sup>, ponto de encontro regular entre os parceiros nos primeiros

---

<sup>350</sup> Anteriormente à parceria, os catadores recolhiam os recicláveis apenas com seus carrinhos de tração humana. Com a instalação dos contêineres, a população deposita os recicláveis nos mesmos e a Prefeitura os recolhe com seus caminhões, levando-os até o galpão para posterior triagem pelos associados.

<sup>351</sup> Quatro grupos foram identificados na ASMARE: catador; triador; operacional; associados das oficinas. Para uma descrição de suas características ver Dias, 2002.

<sup>352</sup> Cujas práticas tradicionais remonta ao tratamento da questão do lixo no seu mero aspecto tecnológico.

<sup>353</sup> Para uma discussão da dinâmica de relacionamento entre poder público e ASMARE ver Dias, 2002 e 2006.

<sup>354</sup> A referida Assessoria de Mobilização Social criada em 1993 foi incorporada formalmente à estrutura da limpeza urbana, enquanto Gerência de Mobilização Social (GEMS) através da

oito anos da parceria e, em 2000, um fórum *intersetorial* do projeto de coleta seletiva (com representantes das áreas técnica, operacional, mobilização social, administrativa e fiscalização).

- *No campo das ONGs*, o desafio colocado à ASMARE de cada vez mais assumir um perfil empreendedor sem, no entanto, enfraquecer a sua dimensão de inserção social, bem como a necessidade de um espaço formal que possibilitasse a interação dos outros parceiros da associação levou a Pastoral de Rua a propor a criação de uma coordenação colegiada da ASMARE (composta da diretoria da ASMARE e de representantes da Pastoral de Rua, da SLU, da Secretaria Municipal de Assistência Social, da Cáritas, entre outros parceiros) que funcionou com regularidade durante muitos anos.
- *No campo da interface entre atores sócio-governamentais*, o Fórum de População de Rua, criado em 1993, reunindo representantes da sociedade civil (Pastoral de Rua, Cáritas, Pastoral de Direitos Humanos) e das Secretarias e órgãos da administração municipal envolvidos diretamente com a população de rua (a SLU, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, da Saúde, da Educação, da Indústria e Comércio e a Regional Centro-Sul) funcionava também como um espaço público para discussão das políticas que envolviam os catadores que em sua maioria à época vinham de um histórico de rua.

Em síntese, a implementação do projeto de coleta seletiva numa perspectiva de gestão compartilhada ofereceu incentivos à participação e ao associativismo (tais como vales-transporte, infra-estrutura operacional de suporte aos catadores, capacitação técnica, educação ambiental e mobilização social da população focadas na solidariedade aos catadores, entre outros) que contribuíram numa maior visibilidade pública da ASMARE

---

Lei 8052/2000 que lhe atribuiu formalmente o exercício da atividade pedagógica educacional, o fomento e a assessoria técnica a cooperativas parceiras.

nos planos local e nacional<sup>355</sup>. Percebe-se, assim, que esta política pública contribuiu na atribuição de um “status público” (Offe, 1989)<sup>356</sup> à este segmento empenhado na construção de uma identidade coletiva enquanto agentes ambientais.

Por fim, apenas como registro, vale destacar que Belo Horizonte também foi pioneira na incorporação de outro segmento do setor informal - os carroceiros do entulho da construção civil<sup>357</sup> no âmbito de um programa específico denominado *Programa de Correção Ambiental*, que implantou duas estações de reciclagem de entulho e várias estações de recebimento de pequenos volumes de entulho onde os carroceiros que trabalham no recolhimento desse resíduo podem fazer a correta deposição do mesmo<sup>358</sup>.

## **A Gênese do FMLC BH**

O fim da década de 1990 foi marcado pelo fenômeno do desemprego estrutural que afetou as grandes cidades brasileiras. Até então o projeto de coleta seletiva da SLU, a despeito de vários limites técnico-operacionais, vinha alcançando significativos resultados sob o ponto de vista da

---

<sup>355</sup>Como reconhecido por catadores de outros locais e vários pesquisadores a ASMARE veio a assumir um papel extremamente importante na articulação e politização do Movimento Nacional de Catadores de Papel – MNCR criado em 2000.

<sup>356</sup> Remete-se aqui à análise de Offe das três dimensões de análise das organizações de interesse, quais sejam: ...1. O nível da vontade, da consciência, do sentimento de identidade coletiva e dos valores dos membros que constituem o grupo de interesse; 2. O nível da “estrutura de oportunidade” sócio-econômica da sociedade dentro da qual um grupo de interesse emerge e atua; 3. As formas e as práticas institucionais que são proporcionadas ao grupo de interesse pelo sistema político e que conferem um status particular à sua base de operação (1989:224).

<sup>357</sup> Carroceiros são trabalhadores informais que recolhem o entulho da construção civil a partir de uma prestação de serviços estabelecida diretamente com o munícipe gerador de entulho mediante pagamento de taxas de serviço. O recolhimento do material é feito através de carroças puxadas a cavalo.

<sup>358</sup> Para maiores informações sobre o trabalho realizado com os carroceiros ver a publicação do Programa Gestão Pública e Cidadania: “Histórias de um Brasil que funciona”, publicado pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Ciclo de Premiação 2000.

integração de trabalhadores informais da reciclagem já que a ASMARE vinha gradualmente aumentando o seu quadro de associados<sup>359</sup>. O aumento do desemprego na cidade provocou um aumento no número de pessoas no centro e em áreas periféricas da cidade que passaram a ver no lixo uma fonte de sobrevivência – algo que a própria visibilidade pública adquirida pela ASMARE enquanto parceira da municipalidade contribuiu para difundir. Começam a surgir consultas à equipe técnica do projeto por parte de associações de bairros (principalmente de vilas e favelas) e de outros grupos reivindicativos, que passaram a disputar incentivos para a implementação de programas de geração de renda através da reciclagem (Dias, 2006)<sup>B</sup>.

O aumento de catadores ruas resultou numa diminuição dos recicláveis oriundos da coleta mecanizada dos contêineres feita pelos caminhões da SLU, cujo material era doado à ASMARE já que os contêineres passaram a ser alvo de depredação para retirada de recicláveis por catadores vinculados aos depósitos, refletindo-se também num grande aumento dos custos do projeto na SLU.

A partir de 2000 surgem novas associações/cooperativas de trabalhadores da reciclagem - muitas delas criadas a partir do incentivo das administrações regionais da Prefeitura<sup>360</sup>, da mediação de outras instituições ou a partir de movimentos de moradores:

“...com a questão do desemprego, da falta de opções de trabalho, principalmente das mulheres começaram a surgir grupos desses setores desempregados em várias regiões da cidade e a própria Prefeitura começou a investir na formação de cooperativas como alternativa de inclusão social e geração de renda (...) E outros grupos que romperam com

---

<sup>359</sup> O levantamento realizado, em 1993, pelo Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas identificou 411 catadores atuando na região central de BH. Em 2000 o quadro de associados da ASMARE era de 255 associados (Dias, 2002).

<sup>360</sup> A partir da Reforma Administrativa da Prefeitura em 2000 as administrações regionais passaram a estimular a criação de associações de catadores no âmbito de seus programas de geração de trabalho e renda.

a ASMARE internamente (...) e outros que foram estimulados por outras entidades..."<sup>361</sup>.

Assim, o perfil dos integrantes destes grupos era distinto, constituindo-se alguns de catadores egressos da ASMARE, outros de grupos de desempregados ou grupos de mulheres. Estes novos grupos passam, cada vez mais, a colocar pressões sobre a Prefeitura como um todo e à SLU em particular demandando subsídios para suas atividades.

Este é um período que coincide com um crescente tensionamento das relações entre Prefeitura e ASMARE<sup>362</sup>, correspondendo, também, a uma fase de funcionamento cada vez mais irregular das instâncias de comunicação entre os parceiros. Este é o contexto no qual se insere a criação do Fórum Municipal Lixo e Cidadania: crescentes disputas por recursos escassos e ausência de um espaço de interlocução plural.

O processo que culminou na criação do FMLC BH começou a se desenhar a partir de discussões travadas em reuniões da Rede Mineira de Educação Ambiental-RMEA, onde as questões ligadas às demandas por integração no sistema de reciclagem municipal, colocadas por novos grupos de trabalhadores informais da reciclagem formados no final dos anos 90, eram pautadas:

*"...em uma das reuniões da Rede, em dezembro de 2003, a gente discutiu isso, de que precisávamos convocar, criar um fórum municipal (...) ...a gente estava tendo dificuldades com o Fórum Estadual que trabalhava com outros grupos, mas que focava muito*

---

<sup>361</sup> Entrevista ativista do FMLC (26/06/2007).

<sup>362</sup> Para uma análise da dinâmica de relacionamento entre estes que vai de uma fase de "cumplicidade mútua" a uma fase mais conflitual ver Dias, 2002 e 2006.

*na questão do catador histórico e não reconhecia os catadores oriundos de outras histórias como um catador”<sup>363</sup>.*

Esta reunião aconteceu em 5 de dezembro de 2003 e contou com a presença de 30 pessoas, entre estas, representantes da Coopersoli Barreiro<sup>364</sup>, da Caixa Econômica Federal, CREA MG, da RMEA e de diversos setores da SLU, entre outros<sup>365</sup>.

*“O Fórum foi criado justamente porque outras associações reivindicavam o mesmo suporte que a SLU já fornecia pra ASMARE. E como a gente não tinha condições de atender cada um individualmente a proposta foi de criar essa instância”.*<sup>366</sup>

Em 18/12/2003, realiza-se a “primeira reunião para a organização do Fórum...”, já com uma presença mais ampliada envolvendo, entre outros, representações da ASMARE, Pastoral de Rua, da Coocapel e de outros grupos de catadores, do coordenador geral do Fórum Estadual Lixo e Cidadania – FELC MG, da Caixa Econômica Federal, do Legislativo Municipal e da SLU. Na reunião aberta pelo Secretário Municipal de Limpeza Urbana cuja fala aponta “...a necessidade da existência de um Fórum Municipal para discutir e implantar as políticas mais eficientes na gestão dos resíduos sólidos no município”<sup>367</sup> foram discutidos vários temas: os objetivos do Fórum; composição da sua Secretaria Executiva; programação do Festival Lixo e Cidadania (edição 2004).

---

<sup>363</sup> Entrevista com participante do FMLC em 26/07/2007.

<sup>364</sup> Cooperativa de catadores que à época tinha a denominação de Coopersol Barreiro tendo mais tarde se formalizado como Coopersoli, denominação que adotaremos mesmo quando se referindo ao processo de formação inicial do Fórum. Este grupo recebeu um suporte inicial da ASMARE que, em 2000, acolheu três pessoas da Vila Corumbiara (Barreiro) na sua área de triagem como parte de um processo de treinamento na atividade de triagem de recicláveis no âmbito de uma parceria que envolvia SLU, ASMARE e a Associação de Moradores da Vila Corumbiara.

<sup>365</sup> Ata de constituição do FMLC BH – Primeira Reunião (05/12/2003)

<sup>366</sup> Entrevista com quadro técnico SLU (12/04/2007).

<sup>367</sup> Ata da segunda reunião do FMLC (18/12/2003).

As reuniões que se seguem de fevereiro a abril de 2004 concentram-se em discussões relativas à elaboração e aprofundamento da proposta de regimento interno, formação de Grupos de Trabalho, composição da Secretaria Executiva tendo uma presença média de 35 pessoas representando cerca de 20 instituições do campo sócio-governamental. Já na reunião de 06/04/2004 o fórum aprova seu Regimento Interno e Carta de Princípios (anexo 10) tendo como signatárias várias organizações, entre elas: Coopersoli Barreiro; Caixa Econômica Federal-GIDUR BH; Escola Municipal Santo Antônio; GERLU<sup>368</sup> Barreiro; RMEA; Coocapel; SMLU<sup>369</sup>/GEMS<sup>370</sup>/ GERLU Centro-Sul/ Coonarte<sup>371</sup>; ADS-MG<sup>372</sup>; Pastoral de Rua; ASSELURB<sup>373</sup>; Centro de Ecologia Integral RMEA; Agenda 21 de Belo Horizonte; Mandato Neila Batista<sup>374</sup>; ASMARE; SMED<sup>375</sup>; GERLU Venda Nova; SMDC; Câmara Municipal; Sociedade Amigos da Serra; GERLU Leste<sup>376</sup>.

O FMLC BH surgiu com o objetivo de constituição de um canal de interlocução entre as administrações regionais municipais<sup>377</sup> e os trabalhadores com materiais recicláveis: catadores e triadores, carroceiros, artesãos, dentre outros que têm o material reciclável como fonte de trabalho e renda (FMLC BH, 2006).

Seu lançamento oficial se realizou em um concorrido evento no auditório do Colégio IMACO em 03/08/2004, tendo contado com a participação de 60 entidades e com as presenças das seguintes autoridades públicas: Secretário

---

<sup>368</sup> Gerência de Limpeza Urbana.

<sup>369</sup> À época a SLU denominava-se Secretaria Municipal de Limpeza Urbana em decorrência da Reforma Administrativa de 2000. Posteriormente a mesma voltou a ser denominada como Superintendência.

<sup>370</sup> Gerência de mobilização Social.

<sup>371</sup> Conferência de Confecções e Arte Ltda.

<sup>372</sup> Agência de Desenvolvimento Social da CUT MG.

<sup>373</sup> Associação dos Servidores da Limpeza Urbana.

<sup>374</sup> Representando a Câmara Municipal de BH.

<sup>375</sup> Secretaria Municipal de Educação.

<sup>376</sup> Atas das reuniões de 02/02, 02/03 e 06/04 de 2004.

Municipal da Coordenação de Política Urbana, o Superintendente da SLU, o Secretário Municipal dos Direitos de Cidadania, o Gerente de Mercado da Caixa Econômica Federal – CEF/MG, além de representantes das instituições integrantes do fórum tais como as associações de catadores, de carroceiros e de grupos de artesanato e de ONGs integrantes do Fórum<sup>378</sup>. Neste evento, sua Carta de Princípios foi lida e aprovada, destacando-se abaixo alguns dos princípios do Fórum:

- “...é um espaço permanente de debates, reflexão, proposição, articulação, apoio técnico, capacitação e sensibilização para a adequada gestão e manejo dos resíduos sólidos no município de Belo Horizonte atuando em sintonia com os Fóruns Nacional e Estadual Lixo e Cidadania e com o Movimento Nacional dos Catadores;
- ...é um espaço plural e democrático composto por pessoas, entidades governamentais, não-governamentais, associações, cooperativas e representantes da iniciativa privada envolvidos direta ou indiretamente com a gestão dos resíduos sólidos;
- ...se propõe a atuar de forma integrada com os municípios limítrofes de Belo Horizonte;
- ...reconhece a importância dos catadores, carroceiros, triadores e de todos aqueles que trabalham com materiais recicláveis, que devem ser participantes ativos e parceiros de todo o processo de gestão dos resíduos sólidos e da sua comercialização, e que devem ser considerados e valorizados como importantes Agentes Ambientais.”

Do exame das atas que correspondem ao primeiro ano de funcionamento do Fórum observa-se que:

Inicialmente, as reuniões foram realizadas em locais distintos a cada mês num esforço deliberado de fazer um “...rodízio para que todos pudessem conhecer os vários espaços”<sup>379</sup>, tendo se realizado em espaços como os do

---

<sup>378</sup>Ata da reunião de lançamento oficial do FMLC BH (03/08/2004).

<sup>379</sup> Ata quarta reunião do FMLC (02/03/09).



Reciclo<sup>380</sup>, sede da SLU, Câmara Municipal, Galpão do Quintão, gerências regionais de limpeza urbana, unidade de educação ambiental da SLU.

Os temas mais freqüentes da pauta de discussões foram: elaboração de Regimento Interno e Carta de Princípios; demandas de carroceiros do entulho; a participação ou não no fórum de empresários da reciclagem<sup>381</sup>; identificação de apoios aos grupos/ associações/cooperativas integrantes do fórum<sup>382</sup>; legalização dos grupos<sup>383</sup>; planejamento do primeiro Seminário Lixo e Cidadania do fórum municipal<sup>384</sup>; fontes de recursos<sup>385</sup>; elaboração de diagnóstico sobre os grupos integrantes do fórum<sup>386</sup>; coleta seletiva porta-a-porta no bairro Serra<sup>387</sup> entre outros.

Segundo uma ativista do fórum a “primeira fase do Fórum, eu diria no primeiro ano, foi uma fase de organização interna mesmo, de definir os princípios que nós temos hoje, o regimento interno. E foi muito também de nivelar, porque tinha grupos de níveis completamente diferenciados em organização. E de agregar também (...). E tentar também que essas entidades passassem a pensar no grupo enquanto um sistema e não enquanto grupos isolados”<sup>388</sup>.

---

<sup>380</sup> Bar cultural da ASMARE.

<sup>381</sup> Tema que suscitou polêmicas internas em várias reuniões: uns defendiam a participação dos atravessadores mas sem interferir nas estratégias das associações e/ou cooperativas, ou seja, “os atravessadores estão no mercado, é possível o diálogo mas sem interferências” (ata 10ª reunião do FMLC – 19/09/2004); outros salientavam “a necessidade da Pastoral/ASMARE atuar em consonância com o Movimento Nacional dos Catadores, dessa forma caso a participação dos empresários seja efetiva no Fórum, a participação da Pastoral/ASMARE será interrompida” (ata 11ª reunião do FMLC – 19/09/2004).

<sup>382</sup> Apoios como os da ADS CUT no sentido de formação de uma rede de economia solidária (Ata 4ª 02/03/2004); doação de computadores para cooperativas via ONG Moradia e Cidadania da CEF (Ata 03/08/2004); apoio aos carroceiros (Ata 11ª 19/09/2004).

<sup>383</sup> Registro de grupos de carroceiros (Ata 11ª 19/09/2004).

<sup>384</sup> Ata 13ª 08/11/2004.

<sup>385</sup> Ata 11ª 05/10/2004.

<sup>386</sup> Ata 14ª 19/11/2004.

<sup>387</sup> Ata 14ª 19/11/2004.

<sup>388</sup> Entrevista com ativista do FMLC (26/06/2007).

## A NATUREZA DO FÓRUM E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO

O FMLC reúne-se mensalmente - toda primeira terça-feira do mês de 9h00 a 12h00 – (salvo férias de julho e janeiro) à sede do Centro Mineiro de Economia Solidária da Prefeitura de Belo Horizonte. As convocatórias são enviadas por e-mail para todos os integrantes bem como o registro das atas. Informações de interesse comum ou reuniões extraordinárias também são comunicadas via e-mail.

O FMLC não tem uma institucionalização jurídica. No entanto, existem “procedimentos padrão de operação”<sup>389</sup> consensados pelos integrantes de sua rede sócio-governamental expressos no seu regimento interno. Este regimento interno estatui ser o Fórum um espaço plural que agrega pessoas, entidades governamentais, não-governamentais e de representação sócio-ambiental envolvidas direta ou indiretamente com a gestão dos resíduos sólidos com caráter permanente de discussão, proposição, apoio técnico, capacitação e sensibilização para a adequada gestão e manejo dos resíduos sólidos<sup>390</sup>. O regimento estabelece os objetivos específicos (intermediação da interlocução dos grupos de trabalhadores informais junto às autoridades públicas; atuação junto ao Conselho Municipal de Limpeza Urbana e ao Conselho de Meio Ambiente; controle social entre outros), diretrizes para ação (elaboração de diagnósticos da realidade; capacitação e assessoria aos grupos de catadores, triadores e carroceiros; trabalho em rede com organizações integrantes), regras para seu funcionamento (regularidade das reuniões; quórum para deliberações e convocatórias; registros das reuniões) e disposições de ordem geral (critérios de adesão ao fórum; regras de representação).

---

<sup>389</sup> No sentido que Rothstein (1996) atribui à noção de “procedimento padrão de operação” - regras consensadas e seguidas pelos agentes.

<sup>390</sup> Regimento Interno aprovado 06/04/2004.

De acordo com seu regimento interno, as diretrizes de atuação obedecerão a: conhecimento da realidade através da realização de levantamentos, discussões, debates e estudos relativos às questões sócio-econômico-ambientais envolvendo os resíduos sólidos e reciclagem; cadastro de trabalhadores envolvidos com os resíduos recicláveis; assessoramento e apoio a estes trabalhadores e às suas organizações.

Conforme estipulado no regimento interno, o Fórum funcionará com a atuação de seus membros integrantes, contando com o apoio logístico para as atividades de coordenação e secretariado, por meio de um Órgão Coordenador/Executivo, desempenhado pela SLU. Conforme identificado no trabalho de campo, tem havido rotatividade das pessoas da SLU que integram a Coordenação Executiva, mas, não tem havido rotatividade institucional<sup>391</sup>. Esta foi uma decisão estratégica tomada pelos membros do Fórum como forma de assegurar um comprometimento maior da SLU: “a SLU estando como Secretaria Executiva não tem como fugir a responsabilidade, de articular, de construir”<sup>392</sup>. Outro fator foi a questão logística como pontua outro ativista do Fórum: “...nenhuma das instituições que se apresentaram na ocasião, não tinha infra-estrutura para fazer esse trabalho. Não tinha pessoal disponível, não tinha infra-estrutura logística pra prestar esse serviço (...) O fato da secretaria executiva estar instalado na SLU não significa que o Fórum será tutelado pela administração local (...) A gente cumpre o nosso papel de botar os limites<sup>393</sup>. A composição do Fórum “é sócio-governamental tendo atores do poder público, não só do municipal, mas você tem também do campo estadual e federal. E você tem atores da sociedade também”<sup>394</sup>. A declaração abaixo identifica as instituições catalisadoras de sua criação, bem como a natureza de sua relação com o poder público:

---

<sup>391</sup> A 21ª reunião do FMLC registra uma discussão sobre a mudança da secretaria executiva para a ONG Moradia e Cidadania e que isto requereria alteração do Regimento Interno.

<sup>392</sup> Entrevista ativista do FMLC (09/10/2008).

<sup>393</sup> Entrevista ativista do FMLC (10/12/2008).

<sup>394</sup> Entrevista ativista do FMLC (26/06/2007).

*“Na verdade, o Fórum foi criado (...) provocado pela Rede Mineira de Educação Ambiental e pelo próprio poder público, no sentido de estar conhecendo mesmo, até para a SLU estar elaborando uma política que contemplasse de fato todos os empreendimentos e não ficasse restrito a um único empreendimento, como era então (...). A partir do instante que o Fórum foi tomando o formato de hoje, ele foi se tornando emancipado. Então hoje ele (...) apesar da secretaria executiva ser da SLU ele propõe, ele não espera... Por exemplo, a secretaria executiva tem problema, sei lá, convocou uma reunião e o Fórum acha que tem que ter uma extraordinária, ele se mobiliza para que isso aconteça. Ele consegue hoje, por exemplo, se dividir em grupos de trabalho para estar construindo processos e projetos etc”<sup>395</sup>.*

Pelo exame das atas observa-se que estes grupos de trabalho são formados de acordo com o contexto não se constituindo em GTs permanentes. Ou seja, a natureza das demandas internas do Fórum determina a cada momento a constituição de grupos de trabalho específicos, como por exemplo: os GTs iniciais estabelecidos no processo de constituição do Fórum<sup>396</sup>; o GT para elaboração do “Diagnóstico das associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis em BH”<sup>397</sup>; o GT de relação com os empresários<sup>398</sup>; ou o GT do 1º Seminário do FMLC<sup>399</sup>, entre outros.

---

<sup>395</sup> Entrevista ativista do FMLC (26/06/2007).

<sup>396</sup> Os Grupos 1, 2 e 3 a cargo do regimento/normas, plano de ações e comunicação respectivamente. (Ata 4ª reunião 02/03/2004).

<sup>397</sup> Formado por representantes de vários setores da SLU da ONG Moradia e Cidadania e da ASMARE (FMLC, 2005).

<sup>398</sup> Ata 11ª reunião 05/10/2004.

<sup>399</sup> Ata 7ª reunião FMLC 01/06/2004.

Pelo exame das atas e dos registros de observação direta observa-se que além da designação de funcionário para o exercício da função de secretário, o suporte da SLU enquanto Secretaria Executiva do Fórum se traduz em apoios tais como: viabilização de espaços para reunião, patrocínio de convites para eventos do Fórum<sup>400</sup> além das funções usuais de registro e socializações de informações.

O quadro abaixo discrimina as entidades integrantes<sup>401</sup> do Fórum por perfil institucional além da sua frequência de participação<sup>402</sup> e tipo de recursos viabilizados<sup>403</sup>.

---

<sup>400</sup> Ata 8ª reunião FMLC 06/07/2004.

<sup>401</sup> As entidades foram listadas pela própria secretaria executiva do Fórum por ocasião de preenchimento de questionário da pesquisa exploratória em 2006. As entidades em azul foram acréscimos feitos por esta pesquisadora tomando como referência o registro de presenças nas atas examinadas que correspondem ao período de observação direta desta pesquisa.

<sup>402</sup> Para a frequência de participação tomou-se como referência o registro de presença das atas correspondentes ao período de observação direta desta pesquisa. Organizações sem nenhum registro correspondem àquelas que no período compreendido não compareceram a nenhuma reunião.

<sup>403</sup> Com base em informações coletadas por ocasião de preenchimento de questionário da pesquisa exploratória em 2006.

Quadro 3 - Lista de organizações atuantes FMLC BH - Período setembro de 2008 – agosto 2009.

ENTIDADE	PERFIL INSTITUCIONAL				FREQUÊNCIA		
	Sociedade Civil		Iniciativa Privada	Poder Público	ALTA - presente ou quase sempre presente	MÉDIA - às vezes vem, às vezes não	BAIXA - quase não vem
	ONG/COOP	Comunidade					
1. PASTORAL DE RUA	X						
2. SLU – Secretaria Executiva do FMLC				X	X		
3. CAIXA ECONOMICA FED.				X		X	
4. MORADIA E CIDADANIA	X				X		
5. CE I					X		
6. UNISOL							
7. TZEDAKÁ			X			X	
8. UFMG							
9. DRT/MG							
10. ASMARE	X						X
11. ASSOCIARECICLE	X						X
12. COOPERSOL LESTE	X				X		
13. COOPOR UNIÃO							
14. COOPERPA VI							
15. SOCUPS							
16. COOPERSOL V N	X				X		
17. COMARP	X				X		
18. ASTERMAP	X						X
19. COOPERMAR	X					X	
20. COOPERSOLI	X				X		
21. CONARTE							
22. ASSOCIAÇÃO DOS CARROCEIROS DE VENDA NOVA E PAMPULHA	X					X	

Continua pagina seguinte...

ENTIDADE	PERFIL INSTITUCIONAL				FREQUÊNCIA		
	Sociedade Civil		Iniciativa Privada	Poder Público	ALTA - presente ou quase sempre presente	MÉDIA - às vezes vem, às vezes não	BAIXA - quase não vem
	ONG/COOP	Comunidade					
23. ASSELURB							
24. MANDATO VEREADORA NEILA BATISTA				X		X	
25. ASSOCIAÇÃO AMIGO DA SERRA							
26. PROJETO MANUELZÃO							
27. GEPEDE							
28. ASCAR (Raposos)	X						X
29. COOPERVESP (Vespasiano)	X						X
30. Adm. Reg. Pampulha				X			X
31. CENTRO MINEIRO RECICLAGEM RESÍDUOS do Estado de Minas				X			X
32. CORREIOS				X			X
33. SERPRO				X			X
34. INSS				X			X
35. GEINP <sup>404</sup>				X			X

Fonte: elaboração própria.

<sup>404</sup> Gerência de Inclusão Produtiva da PBH.

## A NATUREZA DA PARTICIPAÇÃO

À época que o Fórum foi criado as instituições inicialmente envolvidas foram as que faziam parte da Rede Mineira<sup>405</sup> “e que discutiam a questão do saneamento dentro dessa Rede (...) a gente fêz uma correspondência padrão prá todos os órgãos e instituições, pessoas que a gente achava interessante pedindo que indicasse um representante. E essa ficha de adesão ela foi preenchida pelo órgão, indicando aquele representante”<sup>406</sup>.

Como registra uma ativista do Fórum, esforços foram feitos para uma maior institucionalização da representação, mas as pessoas pararam de ir e “...ficou mais o nível da participação das pessoas que realmente eram comprometidas. Porque muitas vezes o indicado não é uma pessoa realmente comprometida. Então sobreviveram aqueles que eram comprometidas, que não necessariamente, são os indicados formalmente”<sup>407</sup>.

O exame das atas correspondentes ao período de observação direta<sup>408</sup> indicou uma presença média nas reuniões de dezesseis (16) pessoas exercendo a representação de doze (12) instituições em média. Dentre estas instituições, há representação (um ou até mais de um representante) em média de seis (6) associações/cooperativas por reunião. Os temas de pauta mais recorrentes do período observado referem-se a: aspectos operacionais da coleta seletiva; informes sobre andamento de liberação de recursos (fontes diversas) e correspondente pendências a serem equacionadas; operacionalização do Decreto Federal 5940 da coleta seletiva solidária; solicitações da SLU e Tzedaká para que as cooperativas alimentem regularmente as planilhas de dados de produção de recicláveis; definição de critérios para liberação de recursos (COMUSA); processo de regularização

---

<sup>405</sup> Rede Mineira de Educação Ambiental.

<sup>406</sup> Entrevista com ativista do Fórum (09/10/2008).

<sup>407</sup> Entrevista com ativista do Fórum (09/10/2008).

<sup>408</sup> Para esse fim foram consideradas 8 atas que compreendem o período de reuniões entre setembro/2008 a maio/2009 (excluindo janeiro de 2009 – período de recesso).



de cooperativas e da REDESOL<sup>409</sup>; apresentação de demandas para cessão de galpões para triagem de recicláveis.

A observação direta indicou que nestas reuniões há uma participação intensa e qualificada de várias associações/cooperativas<sup>410</sup> expressa pelo engajamento direto e crítico nos temas discutidos: fazendo informes bem estruturados sobre questões de ordem operacional, intervenções críticas e auto-reflexivas nos debates ou mesmo atuando de forma solidária uns com os outros como alguns exemplos de intervenções em questões diversas listadas abaixo demonstram:

- Questões de ordem operacional e de gestão da coleta seletiva<sup>411</sup>;
- Questões ligadas aos princípios cooperativistas<sup>412</sup>;
- Questões quanto ao desencontro de informações<sup>413</sup>;
- Análises críticas sobre apoios<sup>414</sup>;

---

<sup>409</sup> Rede solidária formada por sete grupos que integram o FMLC que ainda está em processo de legalização.

<sup>410</sup> Do exame das notas de observação direta observou-se que dos nove grupos de BH integrantes do Fórum houve uma participação mais qualificada de cinco delas durante o período observado.

<sup>411</sup> Em reunião de 09/09/2008 o tema comercialização sobre o Tetrapak está na pauta e a exposição confusa da representante do instituto responsável por esta coleta é confrontada por catadora que questiona a ausência de clareza da expositora (notas de observação direta, caderno 1, p.07). Reunião de 02/12/2008 tem um relatório claro sobre a situação da coleta seletiva de vidro por uma representante de uma das cooperativas onde a mesma apresenta sugestões concretas (notas de observação direta, caderno 1, p.26).

<sup>412</sup> No debate da reunião de 04/10/2008 um relato de uma das cooperativas desvela em seu conteúdo uma situação que demonstra a desarticulação interna do grupo colocando em questão o desempenho de sua liderança. As manifestações feitas por representantes de três (3) diferentes associações/cooperativas são contundentes sobre a importância da observação dos princípios democráticos e da necessidade de se quebrar a dicotomia dirigentes X quem executa (notas de observação direta, caderno 1, p.18-19).

<sup>413</sup> Em reunião de 02/12/2008 uma dada informação é repassada por uma das representantes da SLU quanto à tramitação de pedido de compra de um determinado equipamento para uma das cooperativas. A representante da cooperativa polemiza dizendo que havia recebido informação de outro técnico da SLU que o referido equipamento já havia sido comprado e que a imprecisão de informações acarreta constrangimentos junto à base que pode não entender por que a liderança dá informações imprecisas. Uma representante da SLU contra-argumenta que as cooperativas precisam entender as dificuldades de operação da máquina pública. A representante da cooperativa treplica: *vocês querem que a gente compreenda as dificuldades de vocês mas quando é a gente que passa informações erradas vocês não compreendem*" (notas de observação direta, caderno 1, p.25).

<sup>414</sup> Em reunião de 08/12/2008 representante de uma cooperativa informa sobre processo de atuação de um grupo da UFMG envolvido na elaboração de um programa de

- *Análises sobre o papel dos recursos comunicacionais*<sup>415</sup>;
- *Atuação proativa*<sup>416</sup>, *colaborativa*<sup>417</sup> e *auto-reflexiva*<sup>418</sup>;

Eventos cancelados pelo FMLC são às vezes organizados pelas próprias cooperativas. O Ciclo de Palestras organizado pela Coopersol Leste em parceria com o Programa Mediação de Conflitos Taquaril realizado no CMRR constituiu-se num primeiro esforço de aproximação do CMRR com o FMLC BH em geral e mais concretamente com as cooperativas. Os principais objetivos do evento foram: discussão sobre o novo galpão de triagem em construção no bairro Granja de Freitas (região Leste) e socialização de informações

---

capacitação (no âmbito de edital PNUD do Governo Federal) criticando que este grupo da UFMG veio com um programa já todo pronto (e que não atende as necessidades dos catadores) e com um cronograma todo estrangulado (notas de observação direta, caderno 1, p.26).

<sup>415</sup> Em reunião de 03/03/2009 está em pauta a discussão sobre um ponto de estrangulamento operacional da coleta seletiva durante um período que o galpão da ASMARE fechou para férias acarretando sobrecarga do trabalho de triagem nos galpões das outras cooperativas. Uma representante das cooperativas presente argumenta que acha justo o descanso da ASMARE *a gente trabalha muito, mas isso (o fechamento) dificulta muito a vida das outras cooperativas*. Uma representante da SLU esclarece que a mesma não interfere na gestão da ASMARE. A representante da cooperativa contra argumenta *pra ASMARE tem sempre um favorecimento a mais por causa do poder de comunicação que ela tem. Ela abafa nós...porque ela tem um poder de negociação que nós não temos. A ASMARE chega lá, briga e as coisas são diferentes pra ela.(...)*. *A ASMARE manda só os técnicos pra discutir os recursos pra eles. Nós mandamos os catadores lá na unha pra defender nossos interesses. Vem o técnico da ASMARE e convence os órgãos* (notas de observação direta, caderno 1, p.35—37).

<sup>416</sup> A reunião de 14/04/2009 tendo como pauta a capacitação via recursos PTTS/CEF uma representante de cooperativa sugere que as aulas sejam feitas com exercícios práticos focados na montagem de banco de dados (notas do caderno de observação direta, caderno 1, p.45). Em reunião de 05/05/2009 uma representante de cooperativa informa que seguindo deliberação tirada em reunião no fim do ano passado no Fórum que foi feito contacto com um vereador em função da substituição da representação da Câmara Municipal no FMLC (notas de observação direta, caderno 2, p.07).

<sup>417</sup> Em reunião de 09/06/2009 a discussão sobre a operacionalização do Tetrapak representante de uma cooperativa oferece big bags para outro grupo que não tem como armazenar o material (notas do caderno de observação direta, caderno2, p.12); estabelecimento de critérios para recebimento de doações provenientes do decreto 5940 de forma a privilegiar as cooperativas ainda não contempladas (notas de observação direta – caderno 1, p.18).

<sup>418</sup> Reconhecimento pelas cooperativas em atrasos na entrega de documentos para regularização ou irregularidade na produção de dados de recicláveis triados (notas do caderno de observação direta, caderno 2, p.6 e 13). Representante de uma cooperativa reconhece, em reunião de 14/04/2009, a legitimidade do Fórum como espaço de articulação de apoios e o impacto de sua ausência das reuniões: *foi um erro da gente não ta no Fórum, por isso fomos esquecidos na questão do galpão* (notas de observação direta, caderno 1, p.46).

sobre o FMLC e sobre o Fórum de Economia Solidária. O evento foi um momento de reflexão sobre os problemas de gestão das cooperativas<sup>419</sup> e de aprofundamento sobre os princípios cooperativistas<sup>420</sup>.

O exame das atas e dos registros relacionados à observação direta apontou que o FMLC BH constitui-se num espaço onde demandas de apoio às associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis são apresentadas e muitas vezes articuladas com sucesso. Demandas são apresentadas, em geral, no âmbito das reuniões ordinárias podendo, também, às vezes se dar no âmbito de reuniões específicas que as associações/cooperativas têm seja com técnicos da SLU ou de outras entidades integrantes do Fórum<sup>421</sup>, e que são, em tese, socializadas e discutidas nas reuniões regulares do Fórum. Os apoios (técnicos, financeiros, operacionais) para viabilização das demandas provêm de várias fontes podendo ser diretamente das organizações governamentais e não-governamentais integrantes do Fórum ou articuladas por estas junto a outras entidades:

- Elaboração pela ONG Moradia e Cidadania de projeto de captação de recursos para a Petrobrás para formação de uma rede de economia solidária<sup>422</sup>;

---

<sup>419</sup> As fala da SLU enfatizou a necessidade das cooperativas avançarem na qualificação da gestão interna e o papel do Fórum enquanto importante elo entre as cooperativas e a SLU e a ONG Moradia e Cidadania ressaltou que *é preciso que as cooperativas saiam da dependência do poder público e caminhem pra mais autonomia nos empreendimentos de economia solidária com venda direta de recicláveis* (notas de observação direta, caderno 1, p.24)

<sup>420</sup> Líder da Coopersol Leste discorreu sobre os princípios do grupo e sobre os Fóruns Lixo e Cidadania e de Economia Solidária.

<sup>421</sup> A gestão da coleta seletiva, por exemplo, implica em interações freqüentes entre técnicos da SLU e cooperativas/associações para resolução de questões técnico-operacionais, o que implica que demandas concretas surjam no contexto destas interações. Outro exemplo: a assessoria na regularização jurídica dos grupos realizada pela ONG Moradia e Cidadania implica em interações seja diretamente nas sedes dos grupos ou no âmbito das reuniões da REDESOL implicando, assim, que estes também são espaços para discussão de demandas.

<sup>422</sup> Mencionado em reunião (Ata 6ª reunião FMLC 04/05/2004) mas não foi possível averiguar se o projeto foi aprovado.

- Doação pela ONG Moradia e Cidadania de computadores e móveis que esta entidade recebeu da Caixa Econômica Federal aos grupos integrantes do Fórum<sup>423</sup>;
- Convênio firmado entre ADS e SLU para capacitação das associações<sup>424</sup>;
- Vídeo de divulgação sobre as associações/cooperativas<sup>425</sup>;
- Negociação pela Caixa Econômica Federal com empreiteiros do setor da construção civil de construção de cômodo específico e contêineres para armazenamento de recicláveis<sup>426</sup>;
- Recursos para legalização de grupos tais como os dos carroceiros de entulho da região leste<sup>427</sup>;
- Elaboração de projeto de captação de recursos junto ao COMUSA – Conselho Municipal de Saneamento<sup>428</sup> para compra de equipamentos para as cooperativas;
- Comercialização coletiva de Tetrapak com apoio do Instituto Tzedaká<sup>429</sup>;
- Recursos Caixa/ODM para consultoria nas áreas jurídica e contábil<sup>430</sup>;
- Recursos UNISOL/BR<sup>431</sup> para consultoria em aspectos administrativos da REDESOL<sup>432</sup>; apoios da ONG Moradia e Cidadania no acompanhamento do processo de formalização da rede<sup>433</sup>;

---

<sup>423</sup> Ata 6ª reunião FMLC 04/05/2004 e 7ª reunião 01/06/2004.

<sup>424</sup> Segundo informe Ata 7ª reunião FMLC 01/06/2004. Informação sobre o valor não estava disponível.

<sup>425</sup> Elaborado pelo Mandato da Vereadora Neila Batista e retratando o cotidiano da COOCAPEL, ASTEMARP, ASMARE E COONARTE (Ata 9ª reunião FMLC 03/08/2004).

<sup>426</sup> Ata 10ª reunião FMLC 19/09/2004. Não foi possível determinar a consecução de tal proposta.

<sup>427</sup> Ata 14ª reunião FMLC 19/11/2004.

<sup>428</sup> Ata 22ª reunião FMLC 13/09/2005.

<sup>429</sup> O instituto Tzedaká dá suporte ao processo de comercialização (cede prensas para as cooperativas entre outros suportes) e a SLU provê galpão para armazenamento do material (Ata 22ª reunião FMLC 13/09/2005; notas de observação direta reunião 09/06/2009 caderno 2, p. 12).

<sup>430</sup> Recursos da ordem de R\$12.000,00 para pagamento de consultoria para regularização de documentação dos seguintes grupos: Coopemar, Comarp, Coopersoli e para formação da REDESOL - rede de economia solidária entre os novos empreendimentos abrigados pelo Fórum (Ata 56ª reunião FMLC 07/10/2008).

<sup>431</sup> Central de cooperativas e empreendimentos solidários.

- Recursos PTTS /CEF<sup>434</sup>;
- Elaboração e acompanhamento no âmbito do Fórum de projeto de captação de recursos ao Fundo Social do BNDES<sup>435</sup> com assessoria da ONG Moradia e Cidadania;

Escolha das associações/cooperativas beneficiárias dos recicláveis provenientes da coleta seletiva nos órgãos públicos federais via "Decreto Federal 5940 – Coleta Seletiva Solidária"<sup>436</sup>.

Regras para liberação de algumas fontes de recursos públicos são estabelecidas no âmbito do Fórum. Um exemplo são os recursos provenientes do COMUSA que contemplará somente o grupo que: possuir comprovante de registro no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNAES); participar ativamente nas reuniões do Fórum; estiver legalizado e conveniado com a SLU; infra-estrutura<sup>437</sup>.

---

<sup>432</sup> Rede de economia solidária em processo de regularização que é formada pela Coopersoli Barreiro, Coopemar, Comarp, Coopersol leste, Coopersol Noroeste, Coopersol Venda Nova e Coopervesp - cooperativa de catadores de Vespasiano (Ata 61ª reunião FMLC 14/04/2009).

<sup>433</sup>Evento FMLC 28/11/2008, notas de observação direta – caderno 1, pg 24.

<sup>434</sup> Plano Técnico de Trabalho Social da CEF com recursos da ordem de R\$270.000,00 para capacitação das cooperativas realizada sob a coordenação da equipe técnica da SLU. Capacitação de 250 catadores dos seguintes grupos: Comarp, Asmare, Coopersoli, Coopemar, Coopersol Leste, Coopersol Noroeste e Coopersol Venda Nova (Ata reunião extraordinária FMLC 16/03/2009).

<sup>435</sup>Recursos de dois milhões solicitados mas ainda não liberados pelo BNDES. Recursos serão utilizados para compra de veículos de transporte e maquinário (Reunião 05/05/2009 - notas de observação direta, caderno 2, p.6 e 7). Esclarecimento: estes recursos foram a princípio negados à REDESOL, mas após intervenção do FMLC em evento do governo federal no CREA MG o BNDES reviu sua posição. No entanto, o recurso acabou não sendo disponibilizado em função de questões ligadas a questões de legalização jurídica da rede (informações obtidas via conversas informais com participantes do FMLC BH).

<sup>436</sup> A reunião de 07/10/08, por exemplo, discutiu critérios para alocação do material proveniente do próximo chamamento público tendo decidido que as associações/cooperativas que possuem menos pontos de coleta deverão ser priorizadas (notas de observação direta – caderno 1, p.18). A reunião de 03/03/09 contou com a presença de funcionária do INSS que fez convite aos grupos ligados ao Fórum para participarem do processo de seleção de grupo beneficiário do recebimento dos recicláveis naquela instituição (notas de observação direta – caderno 1, p.34).

<sup>437</sup> Notas de observação direta reuniões de 09/09/2008 e 03/03/2009 – caderno 1, p.03 e 37 e ata reunião 09/09/2008.

Do exame das notas de observação direta e das atas<sup>438</sup>, verifica-se que a maioria das demandas apresentadas nas reuniões regulares referem-se a apoio na logística de operação dos grupos, direcionadas, via de regra, à SLU e à regularização jurídica dos grupos. Como a formalização jurídica dos grupos é uma condicionante ao recebimento de apoio público, insatisfações emergem nas reuniões. Insatisfações também emergem nos momentos em que há cobrança por parte da SLU para que as cooperativas forneçam com regularidade os dados de produção de recicláveis, também algo que as cooperativas resistem<sup>439</sup>. A questão dos dados é tema recorrente durante o período observado sendo que as próprias cooperativas fazem uma autocrítica num determinado momento quanto ao seu descumprimento das obrigações de prestação de contas implícitas no recebimento do apoio institucional do órgão de limpeza urbana<sup>440</sup>.

Como reporta um ativista do Fórum os "...conflitos aparecem no momento em que as oportunidades surgem"<sup>441</sup>. Em alguns casos, as discussões travadas no âmbito do Fórum, em torno das "oportunidades" funcionam como espaço reflexivo das organizações integrantes quanto aos seus limites institucionais. O relato da reunião ordinária de maio de 2009 é ilustrativo a este respeito: uma representante de uma das cooperativas solicita apoio da Prefeitura para a logística de separação do vidro reciclável e reclama: "até hoje não temos convênio com a Prefeitura e temos que arcar com tudo". Ao que a representante da SLU pondera que a referida cooperativa não providenciou a documentação necessária. Uma representante de outra cooperativa intervém no debate reconhecendo a própria lentidão dos grupos em providenciar documentação relevante. A discussão continua com a intervenção de outro grupo que pontua a falta de coordenação entre as administrações regionais da PBH e a SLU: "mesmo a nossa

---

<sup>438</sup> Durante o trabalho de campo.

<sup>439</sup> Ata reunião 09/09/2008 e notas de observação direta, caderno 1, p.07.

<sup>440</sup> Notas do caderno de observação direta, caderno 2, p.6 e 13.

<sup>441</sup> Entrevista com ativista do FMLC (10/12/2008).

cooperativa tendo sido criada no projeto da regional faltou apoio da mesma". A representante da SLU reconhece que o poder público tem um passivo que deve ser equacionado em relação aos empreendimentos solidários em função do mesmo ter estimulado a criação de vários grupos sem, contudo, ter um plano estratégico e recursos para a inclusão dos mesmos<sup>442</sup>.

Noutras vezes estas discussões sobre as "oportunidades" evidenciam - às vezes de forma velada, noutras explícita - o latente conflito entre os novos empreendimentos solidários (denominação auto-referida) e a ASMARE<sup>443</sup>. Tal conflito ganhou expressão pública em evento no CREA-MG, em dezembro de 2007, organizado pelo Governo Federal, para discussão do Decreto Federal 5940 da Coleta Seletiva Solidária nos órgãos públicos da administração federal onde foi entregue um manifesto do FMLC à representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste manifesto as entidades signatárias alegam que vários projetos e iniciativas têm sido buscadas junto aos órgãos de fomento, tais como a Fundação Banco do Brasil, Petrobrás, BNDES, sem qualquer resultado positivo, com justificativas de recusa sempre infundada e demanda que outros grupos de catadores também sejam contemplados com recursos federais<sup>444</sup>.

O Fórum funciona também como um espaço para discussão do processo de implementação da REDESOL: articulação de apoios, dificuldades seja

---

<sup>442</sup>Notas de observação direta – caderno 2, p.5-8 e Ata reunião FMLC 05/05/2009.

<sup>443</sup> Isto aparece em inúmeras reuniões durante o período de observação direta: líder de uma cooperativa questiona o conceito de catador "histórico" – *porque os desempregados não podem ser catadores?* (reunião 07/10/2008 - Notas de observação direta, caderno 1, p.19); indagada se a ASMARE participa do fórum mineiro de economia solidária catadora replica *a ASMARE não participa de nada de que a gente participa, eles não precisam disso* (02/12/2008 - Notas de observação direta, caderno 1, p.27); intervenções sobre o poder de comunicação da ASMARE *vis a vis* maior acesso de recursos da PBH (ata reunião 03/03/2009 e notas de observação direta, caderno 1, p.35—37); em discussão sobre uso conjunto de um galpão alugado pela SLU um representante ressenete-se de que eles só são chamados pela ASMARE para participar das caminhadas de mobilização e não para discutir o uso do galpão (Notas de observação direta, caderno 2, p. 12).

<sup>444</sup>Manifesto datado 25/06/2007.

referente ao processo de legalização ou relacional entre os grupos integrantes da rede. A reunião de 03/02/2009, por exemplo, registra relato de uma das coordenadoras da rede que argumenta que uma das cooperativas integrantes não tem se comportado solidariamente com os outros grupos. Registra também apoio recebido via recursos PNUD/NESTH<sup>445</sup> para contratação de estagiário para dar suporte a cada empreendimento da rede nas questões administrativas e de regularização de documentação. A representante aponta também problemas de sobrecarga de alguns membros na elaboração de prestação de contas em função da baixa escolaridade da maioria dos integrantes das cooperativas. Isto, segundo ela, gera desentendimentos entre os cooperados que questionam a transparência do processo<sup>446</sup>.

## **IMPACTOS FMLC**

### **Contextualização do Programa de Coleta Seletiva 2003 – 2008**

A seguir contextualiza-se o estágio atual do Programa Municipal de Coleta Seletiva com base no exame da literatura mais recente sobre o programa.

O Programa de Coleta Seletiva de Belo Horizonte é um sistema misto que abrange atualmente:

- Sistema integrado 1, que inclui coleta dos recicláveis realizado por caminhões da SLU - seja nos contêineres de reciclagem (LEVs) alocados em locais públicos, seja através de coleta seletiva domiciliar (em algumas áreas da cidade) – e levados para os galpões das cooperativas/associações parceiras (semi-formal) para as etapas de triagem, enfardamento e comercialização e;

---

<sup>445</sup> Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ Núcleo de Estudos Sobre o Trabalho Humano (UFMG)

<sup>446</sup> Ata reunião FMLC 03/02/2009.



- Sistema integrado 2, que inclui a coleta de recicláveis com carrinho de tração humana realizado por catadores ligados a cooperativas/associações em estabelecimentos comerciais e condomínios. Este material é triado, pesado e enfardado nos galpões e depois comercializado.

A produção de recicláveis provenientes dos dois sistemas de coleta (LEVs e porta-a-porta) é doada para as cooperativas de acordo com uma combinação de critérios que incluem: acordos históricos estabelecidos (parceria com a ASMARE), descentralização regional (existência de galpões de triagem) e discussões internas no FMLC.

Desde 2005, a coordenação da coleta seletiva foi assumida pelo Departamento de Programas Especiais – DP-PRE (criado em 2005 na segunda Reforma Administrativa da Prefeitura). A operação do serviço de coleta seletiva é descentralizada e está a cargo de Gerências Regionais de Serviços Especiais e Reciclagem – GERSERs, subordinadas às Gerências Regionais de Limpeza Urbana - GERLUs.

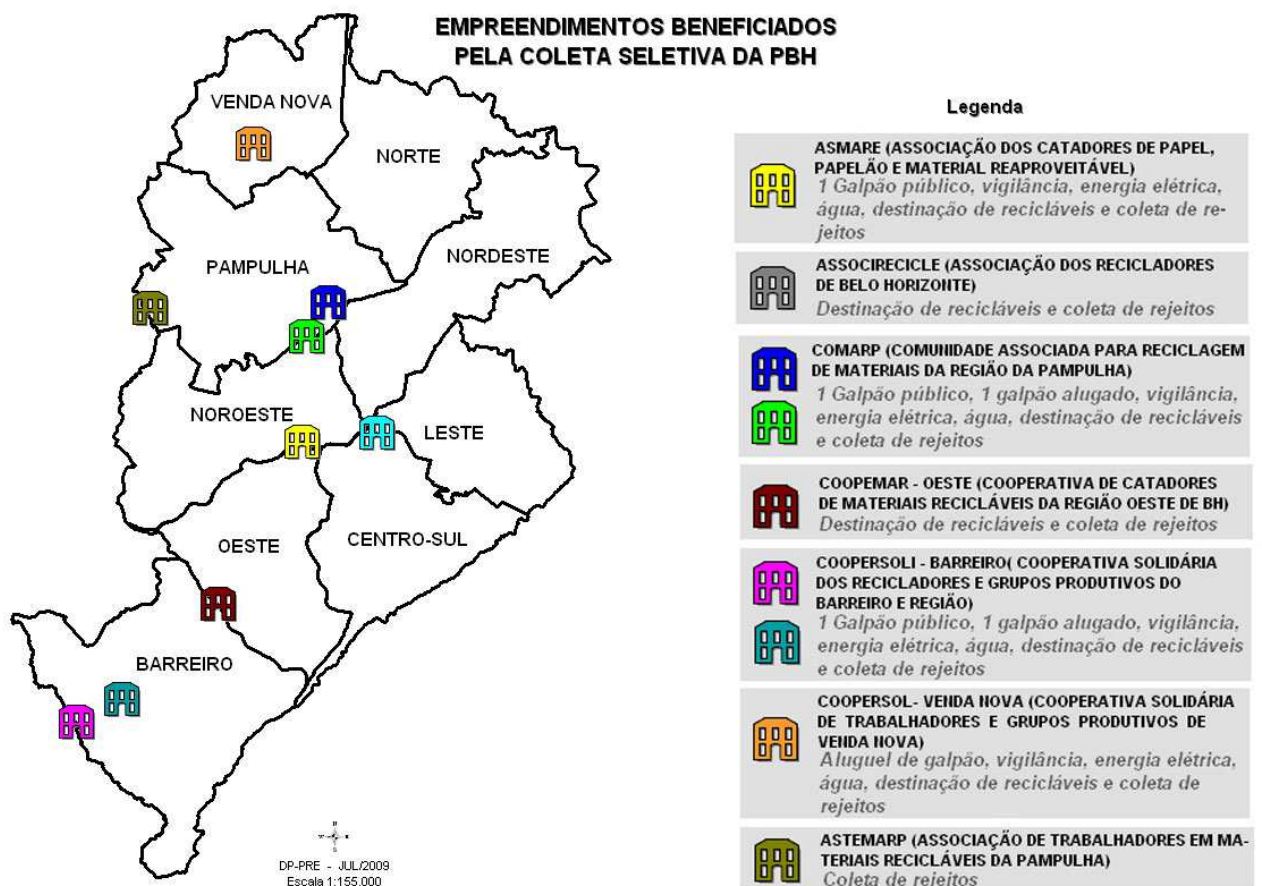
Embora a parceria da SLU com a ASMARE<sup>447</sup> seja, sem dúvida, a mais abrangente, após a criação do FMLC, a SLU passou a integrar outros grupos de trabalhadores informais da reciclagem. A maioria dos integrantes dessas novas cooperativas/associações são pessoas desempregadas que encontram na atividade ligada à reciclagem uma oportunidade de ganhar a vida. Estes novos trabalhadores informais atuam, em sua maioria, como

---

<sup>447</sup> São repassados à ASMARE: R\$61.353,50 (via Secretaria Municipal de Assistência Social) mensais para pagamento de despesas administrativas do galpão-sede, vale-transporte entre outros. Além disso, a SLU tem um gasto mensal da ordem de R\$18.668,54 com despesas de locação do Galpão da Rua Ituiutaba, seguro, vigilância, água e luz (não estando aí computados os gastos com caminhão e guarnição para coleta dos LEVs nem com compra e manutenção de containeres). Fonte: "Diagnóstico das Associações e Cooperativas de Trabalhadores de Materiais Recicláveis em Belo Horizonte" realizado de setembro de 2004 a fevereiro de 2005 pelo Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte.

triadores. Ou seja, recebem o material coletado pela Prefeitura diretamente nos galpões realizando a triagem fina dos materiais separando-os por tipos; prensam; enfardam e comercializam os recicláveis provenientes do processo de separação. Além da destinação dos recicláveis para as cooperativas para triagem fina e comercialização do material a Prefeitura aporta suportes variados às cooperativas: em alguns casos galpões, equipamentos (balanças, prensas), equipamentos de proteção individual e repasse mensal para cobertura de custos administrativos. O mapa abaixo permite visualizar a distribuição espacial dos grupos integrados ao programa de coleta seletiva municipal e o suporte público recebido.

Mapa 3 – Empreendimentos beneficiados pela coleta seletiva da PBH



Fonte: Dias et al 2009/2010

Como o mapa acima mostra, há todo um suporte técnico-operacional e financeiro que é disponibilizado para as cooperativas, o que contribui para catalisar a capacidade de realização destas, seja da tradicional coleta de recicláveis feita através de veículo de tração humana, seja da atividade de triagem dos recicláveis. O quadro abaixo apresenta dados do diagnóstico elaborado pelo FMLC BH em 2005 com dados sócio-econômicos para algumas das organizações parceiras da Prefeitura na coleta seletiva:

Tabela 1 – Perfil sócio-econômico associações.

ASSOCIAÇÃO	Número de associados	Renda mensal média*	Beneficiários indiretos	INSS autônomo		Sexo		Escolaridade			
				sim	não	M	F	Analf.	1-4 EF	5-8 EF	1-3 EM
ASMARE - Galpão dos Catadores	250	R\$ 338,00	400	4%	96%	53%	47%	5%	55%	37%	3%
ASMARE - Galpão dos Triadores	n/a	R\$ 319,00	322	9%	91%	49%	51%	7%	37%	43%	12%
ASMARE - Oficinas	n/a	R\$ 291,84	120	12%	88%	48%	52%	9%	23%	32%	36%
ECOBLOCO	n/a	R\$ 240,00	n/a	0%	100%	0%	0%	0%	17%	83%	0%
ASTEMARP	20	R\$ 195,00	36	0%	100%	33%	67%	0%	44%	33%	22%
COMARP	16	R\$ 140,00	65	n/a	n/a	0%	100%	0%	36%	21%	43%
COOCAPEL	20	R\$ 268,71	n/a	0%	100%	65%	35%	18%	47%	24%	12%
COOPERSOLI	24	R\$ 254,73	n/a	0%	100%	21%	79%	0%	26%	42%	32%
COOPEMAR OESTE	25	R\$ 297,14	n/a	0%	100%	13%	87%	0%	0%	63%	37%
COOPERSOL VENDA NOVA	26	R\$ 97,14	n/a	25%	75%	33%	67%	0%	43%	14%	43%
COONARTE	20	R\$ 194,00	50	29%	71%	100%	0%	7%	29%	50%	14%

Fonte: elaboração própria a partir de dados de diagnóstico elaborado pelo FMLC 2005

O diagnóstico do FMLC 2005 apontou 401 pessoas beneficiadas diretamente entre as 8 associações/cooperativas integradas ao sistema de reciclagem municipal e 1324 beneficiários indiretos. Crivellari, Dias e Pena (2007) em seu estudo sobre o fenômeno da catação nas bases de dados oficiais (PNAD e RAIS) apresentam uma estimativa de 14.029 pessoas envolvidas na atividade de catação no Estado de Minas Gerais, como indicado na amostra expandida da PNAD-2006. Sob este último ponto registre que, de acordo com os dados apresentados no estudo de caso descritivo, existem 401 catadores afiliados às cooperativas/associações existentes na cidade, o que representa 15% do universo total de catadores que é 2685 de acordo com extrapolação de Dias et al (2009/2010). Embora o percentual de 15% não seja tão expressivo, registre-se que o programa, que antes integrava apenas uma associação, estabeleceu parcerias (embora nem todas elas

formalizadas através de instrumentos jurídicos) com sete (7) outros grupos desde 2002.

O quadro abaixo mostra a evolução da renda média dos cooperados de quatro dos sete novos grupos de trabalhadores da reciclagem formados depois de 2000 tomando como base diagnóstico elaborado pelo Fórum em 2007 *vis-a-vis* dados do diagnóstico de 2005.

Tabela 2 – Evolução da Renda Cooperativas FMLC BH

<b>COOPERATIVA</b>	<b>N° 448</b>	<b>COOPERADOS</b>	<b>RENDA MÉDIA MÊS 2005</b>	<b>RENDA MÉDIA MÊS 2007<sup>449</sup></b>
COOPEMAR	20		R\$280,00	R\$ 480,00 – R\$600,00
COMARP	22		R\$140,00	R\$312,00
ASSOCIRECICLE	22		R\$270,00 COOCAPEL	- R\$480,00 - R\$1.400,00
COOPERSOLI	21		R\$300,00	R\$490,00

Fonte: elaboração própria a partir de diagnósticos do FMLC 2005 e 2007.

Sob o ponto de vista dos resultados em termos de recuperação de materiais, a quantidade de material reciclada (metal, papel, plástico e vidro) em 2008 representava apenas 1% da produção total de resíduos no município e 3% da fração potencialmente reciclável (DIAS, et al 2009), indicando um forte componente de inclusividade mas que não tem sido acompanhado por resultados expressivos em termos do índice de recuperação de recicláveis.

Alguns desafios relativos à consolidação da política de coleta seletiva com inclusão social de Belo Horizonte<sup>450</sup> podem ser apontados. Uma parte deles é de natureza técnico-operacional e outra é relativa a características dos grupos envolvidos, e se aplica tanto à parceira histórica da SLU – ASMARE – quanto às organizações de catadores de recicláveis recém-formadas (variando, naturalmente, conforme o tempo de existência e a organização de cada grupo):

<sup>448</sup> Dados do diagnóstico atualizado das cooperativas FMLC 2007.

<sup>449</sup> O documento original apresenta valores para renda média semanal que foram multiplicadas por 4 para se chegar ao valor mensal

<sup>450</sup> Tomando-se como referência Dias et al, (2009), Dias e Alves (2008), Dias (2006).

- Infra-estrutura dos galpões de reciclagem existentes são adaptações não sendo totalmente adequadas para a operação (espaço insuficiente para triagem e armazenamento, layout inadequado, etc.);
- Equipamentos: os equipamentos de deposição voluntária de recicláveis estão sucateados<sup>451</sup>; nem todas as associações estão devidamente equipadas com equipamentos de pesagem, prensas e enfardadeiras principalmente as associações mais recentes; a utilização de equipamentos de proteção individual ainda não é utilizada em larga escala<sup>452</sup>;
- Função social das associações x função econômica (prestador de serviços de coleta seletiva): as funções sociais destes grupos conflitam, muitas vezes, com a necessidade de implementar uma gestão voltada para a prestação eficiente de serviços na coleta seletiva - algo nem sempre compatível com o perfil dos participantes como por exemplo: idade avançada<sup>453</sup>, resistência a padronização do mundo do trabalho<sup>454</sup>, baixa escolaridade;
- Concorrência com catadores de recicláveis autônomos<sup>455</sup> (violação de contêineres para “roubar” recicláveis) e com empregados da SLU

---

<sup>451</sup> Dias (2002) já registrava o crescente vandalismo a que os LEVs estavam sujeitos e os impactos no custo total do projeto decorrentes destes atos.

<sup>452</sup> Apesar dos vários cursos de capacitação desde 1993 e do provimento destes a vários grupos.

<sup>453</sup> Um exemplo de função social a ser cumprida pode ser visto quanto aos idosos: associações como a ASMARE criam oportunidades de inclusão de idosos no mundo do trabalho ao criar condições “especiais” de trabalho para estes. No entanto, um significativo índice de associados com idade avançada implica em queda na produção de material triado já que estes não conseguem imprimir um ritmo e qualidade compatível com a necessidade de produção mínima diária. Dias (2002) reporta um levantamento realizado pelo Unicentro Newton Paiva que identificou que: 37% dos associados da ASMARE têm entre 26 e 35 anos de idade; 19%, entre 18 e 25 anos; 16% entre 43 e 50; 14% estão acima dos 50; 8% têm entre 36 e 42 anos; e 6% têm entre 12 e 18 anos de idade. Devido ao desgaste físico causado pela ocupação, a maioria dos catadores de recicláveis acima dos 40 anos sofrem de doenças do trabalho (sem mencionar o alcoolismo e suas consequências). Somando as faixas entre 43 e 50 anos e acima de 50, a porcentagem de pessoas acima de 40 anos é de 30% (p.116). Informações atualizadas sobre as faixas-etárias e desempenho não estavam disponíveis.

<sup>454</sup> Muitos associados se enquadram um perfil denominado na literatura anglo-saxônica de “freedom lovers”: resistem à normatização do trabalho, horários etc.

<sup>455</sup> Este é um fenômeno nacional afetando o planejamento e a composição de custos dos programas de reciclagem municipais em parceria com associações/cooperativas de catadores (ver Dias e Alves, 2008).

(garis que coletam para si os recicláveis dispostos para a coleta seletiva porta-a-porta em parceria com as associações): impacto negativo na quantidade de recicláveis que chega aos galpões das cooperativas (com conseqüente diminuição na renda do cooperado) além de aumentar o custo total do *Programa de Coleta Seletiva na SLU à medida que a relação custo benefício do programa municipal fica comprometida*<sup>456</sup>;

- Questões ligadas à seguridade social ainda precisam ser equacionadas.<sup>457</sup>

### **Avanços e Limites FMLC – Ótica dos Atores**

A parte a seguir sumariza alguns dos avanços e limites que emergiram do trabalho de campo sob a ótica dos atores expressos em entrevistas semi-estruturadas, questionário e intervenções durante observação direta. Os principais limites desvelados a partir do trabalho de campo são:

- Participação irregular da ASMARE no Fórum<sup>458</sup>;
- Frágil participação dos carroceiros do entulho da construção civil<sup>459</sup> e poucas conquistas alcançadas a partir do Fórum, como reconhecido por um dos entrevistados: *os carroceiros, a gente não conseguiu*

---

<sup>456</sup> O investimento público no programa municipal (veículos, galpões, equipamentos etc) não é correspondido por um bom índice de recuperação de recicláveis. No entanto, vale lembrar que sob o ponto de vista ambiental estes recicláveis "roubados" estão sendo desviados do aterramento ao serem comercializados para fins de reciclagem.

<sup>457</sup> Na ASMARE apenas 4% paga INSS (plano de previdência social). Fonte: "Diagnóstico Atualizado do Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte", 22/04/05, elaborado sob a coordenação de Aurora Pederzoli, SLU, (documento interno). Um levantamento interno recente parece mostrar um aumento no número de associados da ASMARE que pagam o INSS, mas os dados ainda não estão consolidados. Dados de Conceição (2003) apontam que 76% dos catadores de recicláveis que integram as cinco cooperativas pesquisadas em estudo de caso no estado de São Paulo não pagam o INSS (p. 183).

<sup>458</sup> Ver quadro Lista de organizações atuantes FMLC BH - Período setembro de 2008 – agosto 2009.

<sup>459</sup> Ver quadro Lista de organizações atuantes FMLC BH - Período setembro de 2008 – agosto 2009.

*avançar muito, na verdade, porque eles demandam por mais URPV<sup>460</sup>, por estrutura de capineiras. Nisso a gente ainda não conseguiu, mesmo, avançar nada, na verdade<sup>461</sup>.*

- Ausência de integração e interface com o Fórum Estadual Lixo e Cidadania<sup>462</sup>. A entrevista abaixo ilustra a dicotomia estabelecida: “... a gente tentou mais fazer uma articulação foi com o Fórum Estadual (Minas Gerais), que na verdade não representa também, é muito específico à ASMARE, a igreja ali e, a gente não conseguiu também espaço nesse fórum. Nem mesmo convidado a gente é pra está inserindo lá”<sup>463</sup>.
- Limites, no âmbito do poder público, em termos da incorporação do FMLC como espaço de construção e monitoramento da política de reciclagem municipal. O edital de licitação de seleção de empresa para realização da coleta seletiva mecanizada ilustra o desconhecimento do FMLC BH como espaço consultivo e propositivo como pontuado abaixo:

*“...ano atrasado (2007), quando a Prefeitura soltou sem comunicar ao segmento um Edital de licitação para a coleta seletiva em Belo Horizonte. A Prefeitura como sempre age de cima para baixo, ela sabendo que tem o Fórum ela não trouxe a questão para o Fórum. Ficamos sabendo quando já estava publicado. Essa inquietação foi em função dessa desconsideração. É como se fosse assim, nós sabemos o que estamos fazendo...*

*Vocês ficam quietinhos que vocês serão beneficiados, não é assim que se constrói uma relação democrática”<sup>464</sup>.*

---

460 Unidade de Recebimento de Pequenos Volumes de entulho.

461 Entrevista ativista do FMLC BH 09/10/2008.

462 Questionário da pesquisa exploratória 2006 registra que: o FMLC não tem participado das discussões do FELC porque nunca foi convidado.

463 Entrevista ativista do FMLC BH 09/10/2008.

464 Entrevista ativista do FMLC BH 10/12/2008.

Outro entrevistado reforça a colocação acima:

*“...Acho que ainda não chegamos nesse ponto, da prefeitura reconhecer que lá, é um espaço que dá pra se construir uma política pública. Então, muitas vezes, as coisas são muito atropeladas. A prefeitura depois que ela já fez, por exemplo, o processo do edital. Depois que o edital já estava publicado é que ela foi discutir com o Fórum. Quer dizer, discutir o quê, se o edital estava pronto? Então, a gente sente que muitas vezes, são atropelados os processos, mas não dá pra reconhecer também, que o Fórum vem conquistando o espaço dele”<sup>465</sup>.*

Outro exemplo: foi a iniciativa da BHTRANS de normatização de horários<sup>466</sup> para circulação de carrinhos de tração humana de coleta de recicláveis no centro da cidade que, embora tenha sido discutido com algumas entidades, não foi trazida para debate no âmbito do FMLC BH como pontuado abaixo<sup>467</sup>:

*“....Algumas pessoas participaram dessa discussão, de estar normatizando o trânsito de veículos de catadores no hipercentro. Nós tentamos fazer essa discussão, o fórum teve um desgaste enorme. Tentamos com a centro- sul, foi extremamente complicado. Na verdade eu estava na SLU, eu era da secretaria executiva e eu tive que entrar dentro da cooperativa e impedir mesmo de fechar, porque a BHTRANS queria fechar, foi um conflito...ela queria recolher os carrinhos, queria levar os carrinhos...Eu só sei que eu impedi, naquele momento, eu disse: - Peraí, eu sou do fórum, sou da*

---

<sup>465</sup> Entrevista ativista do FMLC BH 09/10/2008.

<sup>466</sup> Ver decreto municipal resultante deste processo.

<sup>467</sup> Ver mobilização a este respeito organizada pela ASMARE e FELC MG.



*prefeitura, eles são parceiros nossos, peraí, vamos conversar...E aí fomos descobrir que tinha uma representante da SLU nessa comissão. É aquela coisa mesmo de falta de discussão das coisas internamente, falta de amarração, fragmentação"<sup>468</sup>.*

Os principais avanços podem ser sumarizados abaixo:

- Realização de diagnósticos sobre os grupos existentes (gênese, perfil dos integrantes, infra-estrutura, apoios existentes) que têm orientado a formulação da política de ampliação da inclusão das cooperativas no Programa de Coleta Seletiva<sup>469</sup>;
- Inclusão de cinco novos grupos como beneficiárias do recebimento dos recicláveis coletados pelo programa de coleta seletiva da SLU (LEVs, BH Recicla e porta-a-porta)<sup>470</sup>;
- Aumento na renda média dos cooperados de algumas das cooperativas integrantes do Fórum;
- Articulação de apoios variados para capacitação, equipamentos entre outros a partir de organizações governamentais e não-governamentais que integram o Fórum;
- Novos grupos começam a ter maior visibilidade social como trabalhadores da reciclagem;
- Viabilização de recursos do Governo Federal através do PAC para construção de um galpão de triagem<sup>471</sup>;
- Facilitação do processo de criação da REDESOL;
- Estabelecimento de critérios para alocação de recursos públicos de suporte à associações/cooperativas;

---

<sup>468</sup> Entrevista ativista do FMLC BH 09/10/2008.

<sup>469</sup> Questionário da pesquisa exploratória 2006.

<sup>470</sup> Embora alguns grupos não estejam conveniadas com a SLU a intermediação do Fórum proporciona o recebimento de recicláveis oriundos da coleta seletiva mecanizada: *...esse tipo de arranjo é muito propiciado pela intermediação do Fórum, pela atuação e pela participação dessas cooperativas no Fórum* (entrevista com quadro técnico da SLU 26/06/2007)

<sup>471</sup> Galpão do Granja de Freitas na região leste (entrevista ativista FMLC 09/10/2008).

- Integração entre o FMLC BH e o Fórum Estadual de Economia Solidária propiciando um parâmetro para análise de que empreendimentos se enquadram no âmbito da economia solidária: *“esse processo foi muito bom porque foi um critério adotado no Fórum (...) porque grupos que não eram tiveram que rever sua gestão”*<sup>472</sup>.
- Mobilização do FMLC em relação ao edital de licitação de empresas da coleta seletiva como a entrevista abaixo ilustra:

*“Pressionamos, tivemos duas reuniões com o Secretário Municipal de Políticas Urbanas, exigimos esclarecimentos, que não era necessário. Se inteligente fossem, poderiam espontaneamente até por ofício feito isso antes de criar todo o tumulto, a situação de desconforto para esse segmento que já tem dificuldade ao acesso a informação, por conta do pouco estudo, dificuldade de entender informações mais complexas e por conta disso se ressentem quando são desconsiderados. Mas eu li bastante. (...) Eu peguei todo o edital, fui grifando, li para eles em várias reuniões, teve um pessoal da CAIXA, de uma ONG que é agregada a Caixa, Moradia e cidadania, as representantes ficaram bastante intrigadas com o processo, contestaram e em reunião lá na caixa, eu mostrei para eles que o edital contemplava as cooperativas organizadas, legalmente constituídas, que a lei determina que seja assim”*<sup>473</sup>.

Neste estudo de caso descritivo, o processo de criação do FMLC BH foi reconstituído. Com base no trabalho de observação direta, a dinâmica de funcionamento e a natureza da participação estabelecida no seu interior foi

---

<sup>472</sup> Entrevista ativista do FMLC BH 26/06/2007.

<sup>473</sup> Entrevista ativista do FMLC BH 10/12/2008.

descrita. Uma síntese dos principais avanços e limites a partir da ótica dos atores foi apresentada. Este e outros aspectos serão objeto de análise no capítulo 4 desta tese.

## **CAPÍTULO 4: FÓRUNS LIXO E CIDADANIA – REMÉDIOS AFIRMATIVOS OU TRANSFORMATIVOS?**

Esta tese se propôs investigar em que medida os Fóruns Lixo e Cidadania têm contribuído de forma *efetiva* para a formulação e implementação de políticas públicas que: (a) tenham um caráter inclusivo e redistributivo sob o ponto de vista da incorporação de novos atores na gestão do lixo e de sua inserção no mundo do trabalho, de modo a minimizar situações de desigualdade ou de injustiça social; (b) que tenham um impacto real em termos de melhoria da situação de degradação ambiental e social provocada pela má gestão dos resíduos sólidos, ou seja, políticas que operem num campo de reconhecimento político do lixo como uma questão ambiental significativa. Em síntese, a pergunta que me acompanhou foi: qual é a capacidade deste arranjo participativo em influenciar as políticas públicas de resíduos sólidos nas direções apontadas acima?

Este capítulo tem como objetivo compreender três estudos de caso da tese, a saber: os Fóruns Lixo e Cidadania, apresentados no capítulo 3 – o FNLC, o FELC MG e o FMLC BH. Eles são aqui concebidos como inovação institucional no campo da produção de políticas públicas de resíduos sólidos urbanos; procuro oferecer alguns elementos para a avaliação de seu papel na formulação e implementação de políticas públicas de caráter inclusivo que visem recuperar dimensões importantes da Justiça Social. Os casos serão analisados então a partir do paradigma redistribuição-reconhecimento-

representação de Nancy Fraser (2007), de forma a problematizar a temática do lixo e da cidadania como eixos centrais da busca por justiça social e, ao mesmo tempo, sob o ponto de vista da discussão sobre “experimentos de governança participativa” de Fung & Wright (1999, 2001) e Fung (2004). Neste último sentido se pretende avaliar os Fóruns enquanto espaços de participação em sua (potencial) capacidade de produzir efetividade na gestão de resíduos sólidos.

Aqui cabem algumas considerações à guisa de explanação do esforço analítico empreendido. Tendo o Fórum Nacional Lixo e Cidadania sido criado com o objetivo de congregar atores do campo sócio-governamental<sup>474</sup>, na prática alguns fóruns implementados no país foram constituídos enquanto fóruns da sociedade civil (sem representação de entidades públicas), como foi identificado no estudo de caso descritivo do FNLC. Assim, esclarece-se que a análise empreendida aqui neste capítulo diz respeito aos fóruns constituídos enquanto redes sócio-governamentais<sup>475</sup>. Ainda, o número de casos incluídos neste estudo é extremamente pequeno, devendo qualquer generalização ser tomada com cautela.

Também é importante levar em consideração a existência de uma “indeterminação incompleta” do fenômeno estudado, à medida que vários fatores podem influenciar a relação que está sendo observada (neste caso a capacidade do Fórum Lixo e Cidadania em influenciar as políticas de resíduos sólidos). Assim, algumas questões relevantes podem ser antecipadas tais como: a dificuldade no caso de redes (como o é o Fórum Lixo e Cidadania) de se isolarem, o que se constitui como impacto da ação da rede propriamente dita; dos impactos das diferentes organizações que a constituem e/ou mesmo de isolar a escala em que se está exercendo a

---

<sup>474</sup> Tendo como pressuposto o funcionamento em forma de rede integrando-se os vários níveis: o nacional, estadual e Municipal.

<sup>475</sup> Em que pese que se possa argumentar que muitos aspectos possam também ser válidos em relação aos fóruns lixo e cidadania constituídos enquanto redes da sociedade civil.

influência<sup>476</sup>; a diferença entre impactos (influência) e resultados (o que foi feito pelo Fórum, o que pode não necessariamente se traduzir em influência concreta em alguns momentos) e, por último, há que se considerar que mudanças no cenário sócio-ambiental em resíduos sólidos podem advir menos da ação do Fórum enquanto instância participativa, e mais pela a sua capacidade de construir um ideário ético-moral em torno do tema Lixo e Cidadania, capaz de determinar agendas institucionais. Na medida do possível a análise empreendida aqui buscou estar atenta a todas estas considerações.

Explicita-se abaixo a definição operacional das variáveis analíticas elaboradas com base nos dois conjuntos teóricos já mencionados e que formam o arcabouço principal a partir do qual os estudos de caso são analisados:

- i. *Reconhecimento*: aqui é definido como a possibilidade de re-significação do imaginário social existente sobre o catador – da utilização de significantes pejorativos e estigmatizantes como “mendigo” e “marginal” para um novo conjunto de significados como o de “agente ambiental” entre outros. Essa transformação pode ser observada na opinião pública, na representação no plano de documentos legais, no reconhecimento oficial da profissão, bem como na existência de um arcabouço legal que passou a legitimar a contribuição do catador.
- ii. *Redistribuição*: definida a partir da existência de um conjunto sistemático de programas e ações sócio-econômicas e/ou programas sociais desenhados para enfrentamento dos processos de exclusão social, especificamente no setor de resíduos sólidos.

---

<sup>476</sup> Ações empreendidas por um nível pode influenciar o outro. Por exemplo, determinadas ações empreendidas em nível local e/ou estadual que podem ter efeitos espraidores para o nível nacional. Pode haver, também, uma interpenetração tão forte que na prática fica difícil reconstituir efetivamente a origem da influência.

- iii. *Representação*<sup>477</sup>: definida neste caso tanto como o papel assumido pelos fóruns como espaços públicos alternativos que expressam uma amplitude de interesses e segmentos em seu interior, quanto por suas regras e dinâmica de funcionamento, o Fórum exercendo um papel de representação das demandas de atores excluídos do sistema político.
- iv. *Governança*<sup>478</sup>: definida nesta tese como a capacidade dos Fóruns de conectar diferentes formas de participação e de ação estatal no sentido de trazerem contribuições para a mudança do cenário de degradação sócio-ambiental; expressando-se, por sua vez, na existência da coleta seletiva com inclusão social e gestada de forma participativa, na erradicação de lixões, na erradicação do trabalho infantil e no fortalecimento das organizações de catadores.

Por fim, esclarece-se o caráter inicial da análise aqui empreendida, principalmente em termos de examinar todas as implicações analíticas possíveis, no âmbito da teoria da justiça social de Nancy Fraser e dos “experimentos de governança participativa” de Fung & Wright. No que tange ao paradigma de justiça social de Fraser, objetiva-se mapear as principais questões que aparecem a partir dos estudos de caso em termos

---

<sup>477</sup> Uma nota de esclarecimento: Fraser (2004) argumenta que independentemente da natureza da demanda – redistribuição ou reconhecimento – o enquadramento concernente era sempre o Estado Nacional. No entanto, isso está mudando, ela argumenta. Questionamentos estão surgindo em torno da insuficiência deste enquadramento em termos de dar conta da complexidade das demandas por justiça correntes hoje em dia. A questão da igualdade de voz requer também pensar a questão de disputas por justiça que não conseguem ser adequadamente enquadradas no âmbito de regimes (*polities*) estabelecidos. É preciso estar atento, argumenta Fraser, para o que ela chama de *misrepresentation* no processo de tomada de decisões. É nessa direção argumentativa é que tomo a liberdade de trazer a discussão teórica de Fraser para o campo do “terreno” e proponho compreender os Fóruns Lixo e Cidadania como um espaço de representação/participação que reflete o estágio atual das lutas por justiça social – redistributiva e ao mesmo tempo de reconhecimento – dos segmentos que trabalham com a reciclagem no país, fóruns estes que pretendem influenciar o processo de tomada de decisões, bem como na implementação e no monitoramento de políticas.

<sup>478</sup> Utilizo-o aqui para compor esta variável, seguindo a discussão de Fung & Wright, no sentido de denotar, a partir deste termo, processos de interação e coordenação estabelecidos entre atores das esferas público e privada com o fim de resolver problemas tangíveis (de forma cooperada).

de sua concepção tridimensional de justiça social e, assim, orientar o seu aprofundamento em futuras investigações. O exame dos Fóruns a partir da variável "governança", definida a partir das contribuições de Fung & Wright, tem como objetivo permitir a construção de um eixo de análise que permita trazer elementos que dêem contribuições à análises integrativas do fenômeno da participação como fim (investida de carga simbólica e exercendo uma função educativa ao funcionamento da democracia), com a questão da participação como meio, ou seja, na sua capacidade (ou não) de contribuir para a resolução efetiva (effective problem solving) de problemas ligados à gestão dos resíduos sólidos.

### **FÓRUNS LIXO E CIDADANIA – JUSTIÇA EM 3Rs E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA**

Da década de 80 para cá, a gestão de resíduos sólidos no Brasil passou a ser associada aos processos de construção da cidadania. Este percurso permitiu que, nas últimas duas décadas, o lixo se associasse à cidadania. Esta trajetória foi reconstituída no estudo de caso do FNLC no capítulo III. Tal percurso possibilitou: (1) que associações/cooperativas de catadores fossem alçadas à condição de "agentes ambientais" e que o discurso da participação fosse associado à gestão do lixo e que (2) canais de formulação de políticas públicas de resíduos sólidos fossem criados - os Fóruns Lixo e Cidadania. Assim, de *problema social*<sup>479</sup>, o fenômeno da catação passou a ser considerado como uma *questão sócio-ambiental*, inserindo-se no âmbito da política e da justiça social, e em especial podendo ser focado a partir do eixo da redistribuição-reconhecimento-representação (Fraser; 2001, 2005, 2007), e também se constituindo em objeto de políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal. O surgimento destes Fóruns problematizou a abordagem tecnicista e

---

<sup>479</sup> Enquanto problema a catação era vista, em geral, como caso de polícia, no sentido de que a atividade sempre foi vítima de "operações limpeza" de erradicação dos catadores dos seus locais de trabalho. Para uma reconstituição das "operações limpeza" em Belo Horizonte ver Dias (2002).

administrativa (e preponderantemente higienista) prevalente na gestão do lixo nos oferecendo, assim, elementos que permitem reinterpretar as políticas públicas (e/ou outras formas de ação política que vêm se consolidando no campo dos resíduos sólidos), - em especial o Fórum Lixo e Cidadania -, como experiências de uma ação política, a um só tempo afirmativa, desconstrucionista e com *potencial transformativo* no campo da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Em que pese que existam ainda alguns desafios importantes a serem atacados para se aprofundar os elementos transformativos presentes na experiência, as transformações estão em curso e são reais. Ao se colocarem como inovações institucionais na forma de gestar o lixo, os Fóruns Lixo e Cidadania podem, portanto, ser avaliados, também, sob o ponto de vista de sua capacidade de resolução efetiva do cenário de degradação sócio-ambiental, nesta tese compreendidos a partir da discussão realizada sobre os “experimentos de governança participativa” (EPG) de Fung & Wright (1999, 2001).

No que se segue procurarei articular os avanços e limites identificados no trabalho de campo ao arcabouço teórico que informa a discussão desta tese. Ao fazê-lo procurarei identificar, recuperando evidências identificadas nos estudos de caso, se (e como) um determinado nível (municipal, estadual e nacional) pode ter exercido influência um sobre outro. Assim, a análise empreendida se pretende integrativa e rompe com a perspectiva da existência de uma história linear para tentar dar conta da complexa dinâmica que caracterizou e caracteriza a produção das políticas públicas inclusivas em resíduos sólidos no país.

Como já argumentado em outro momento, Fraser sustenta que as lutas contra a má-distribuição e o não-reconhecimento, devem estar associadas às lutas em relação a não-representação e vice e versa, constituindo-se a definição sobre qual dimensão onde recairá a ênfase, uma questão de natureza tática e estratégica, argumenta a autora (2004:50). A análise dos



três estudos de casos aqui focalizados parece apontar para o papel dos eixos reconhecimento e representação como simultaneamente decisivos no caso da inclusão dos catadores no Brasil, em termos de impulsionar a sua agenda de demandas ao eixo redistribuição, vejamos abaixo.

Como visto na revisão da literatura, as pesquisas de campo sobre o segmento dos catadores, tradicionalmente trabalhadores na rua<sup>480</sup>, destacam a singularidade e as dificuldades no que tange à organização desse segmento (baixo nível de confiança mútua, baixo grau de associativismo, pressões dos intermediários da reciclagem que não vêm com bons olhos a organização desse segmento social)<sup>481</sup>. Sob o ponto de vista do reconhecimento público do serviço prestado, diversas pesquisas de campo retratam também o estigma associado aos catadores, sendo termos como “ladrão” de lixo, “marginal” e “vadio” comumente usados para designá-los (DIAS, 2002; OLIVEIRA, 2002; BURZSTYN, 2000)<sup>482</sup>. Assim, além da miséria, estes atores sempre tiveram que conviver com a falta/ausência de reconhecimento ou mesmo um reconhecimento profundamente distorcido ou estigmatizado. Foi necessário, através de muita luta política e social, alterar este imaginário depreciativo. Neste sentido, é importante pensar questões de justiça social na dimensão de um nível de injustiça que Fraser chamaria de “cultural ou simbólica”, ou seja,

*“...arraigada a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Exemplos incluem dominação cultural (sendo sujeitos a padrões de interpretação e de comunicação associados a outra cultura estranha e/ou hostil); não-reconhecimento (**ser considerado invisível pelas práticas representacionais, comunicativas e interpretativas de uma cultura**); e*

---

<sup>480</sup> E moradores de rua.

<sup>481</sup> Ver Birkbeck (1978); Bursztyn (2000); Dias (2002).

<sup>482</sup> Ainda sua presença nas ruas, realizando a coleta e a triagem de recicláveis sempre foi um ponto de tensionamento tanto com o poder público, quanto com a população.

**desrespeito (ser difamado habitualmente em representações públicas estereotipadas culturais e/ou em interações quodianas). (...)**

*O remédio para injustiça cultural, em contraste, é algum tipo de mudança cultural ou simbólica. Isso poderia envolver reavaliação de identidades desrespeitadas e dos produtos culturais de grupos marginalizados. Poderia também envolver reconhecimento e valorização positiva da diversidade cultural. Ainda mais radicalmente, poderia envolver a transformação geral dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, a fim de alterar todas as percepções de individualidade. Embora esses remédios sejam diferentes entre si, devo referir-me, daqui para frente a todo esse grupo pelo termo genérico **“reconhecimento”** (2004: 249 e 252, negritos meus).”*

Neste sentido é importante examinar como as lutas por *reconhecimento* dos catadores se deram, a partir do exame dos três estudos de casos. Como visto, a aposta das organizações de suporte aos catadores (inicialmente entidades ligadas à Igreja Católica e, posteriormente, outras organizações) centrou-se no estímulo ao associativismo, na catalisação do processo de organização dos catadores em torno do “direito à cidade”. Assim, de um lado, temos o papel da organização dos catadores em entidades representativas de suas demandas, seja no formato de associações ou cooperativas, como um primeiro passo nas lutas por *reconhecimento* à medida que estas contribuíram para dar visibilidade pública aos catadores. A visibilidade adquirida pelas primeiras organizações de catadores que surgiram na década de 1990 - em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre - repercutiu no alavancamento do processo organizativo dos catadores em nível nacional<sup>483</sup>.

---

<sup>483</sup> É importante ressaltar aqui que a existência de entidades representativas dos catadores (associações ou cooperativas) marcou a passagem de uma “cultura de rua” para uma

Por outro lado, como os casos mostram, as primeiras experiências (início dos anos 90) de administrações municipais como Porto Alegre e Belo Horizonte que estabeleceram diálogos com as organizações de catadores transformaram-se em projetos de cunho demonstrativo das possibilidades integrativas no âmbito da gestão de resíduos sólidos exercendo, também, um papel legitimador da atuação dos catadores. Todas essas aproximações contribuíram para o processo de *reconhecimento* desta categoria. Além disso, essas experiências exerceram, mais tarde, influência no desenho de políticas públicas em nível nacional<sup>484</sup>. As experiências de coleta seletivas em parceria com catadores são o que chamarei aqui de “primeira onda” de integração de trabalhadores informais na gestão de resíduos sólidos. Novas experiências de programas municipais de coleta seletiva em parcerias surgiram no país, sob alguns aspectos, estas apresentam avanços qualitativos, seja sob o ponto de vista do formato legal adotado no engajamento das organizações de catadores, (a exemplo de Diadema que estabeleceu um contrato de prestação de serviços com as organizações de catadores locais), seja a partir de modelos de coleta como o de Londrina que permite um índice de recuperação de recicláveis superior à maioria dos programas municipais do país. Esta seria a “segunda onda” integrativa.

---

“cultura pública”. Frugoli (1995), assim diferencia as duas: a “cultura de rua” é marcada pela aversão à institucionalização, operando de acordo com critérios informais, implica numa “apropriação privada” do espaço público (que embora não chegue a ser propriamente ilegítima, tampouco pode ser plenamente legitimada), seu conjunto de regras e códigos são conhecidos somente por seus integrantes, enquanto a “cultura pública” caracteriza-se por “...vários tipos de ocupação do espaço público que impliquem algum modo de organização por parte de instituições – seja partido, sindicato, universidade, categoria profissional, associação de moradores, instituição cultural, etc. -, cujo critério de utilização passa por algo previamente definido ou minimamente consensual, e que busca antes de tudo a “visibilidade social”, como passeata, atos públicos, manifestações, festas de rua” (p.71).

<sup>484</sup> Em Dias e Alves (2008) discuto o papel exercido pela “primeira onda” de integração de catadores que inclui também as cidades de Porto Alegre e Santo André no surgimento de outras experiências integrativas em outras cidades e como estas cidades pioneiras ainda estão refém de um modelo de integração que necessita um balanço avaliativo com vistas a se adequar aos novos desafios que o aumento do processo organizativo dos catadores, mudanças de arcabouço legal entre outros aspectos impõem para que as mesmas consolidem um modelo de coleta seletiva capaz de produzir impactos consistentes sob o ponto de vista social e ambiental da gestão dos resíduos.

O protagonismo do UNICEF, que sensibilizado com a questão do trabalho infantil em lixões, deflagrou um processo de articulação de várias entidades públicas e da sociedade civil que culminou no processo de criação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em 1998. O órgão internacional foi decisivo em termos de ampliar o processo em andamento de maior visibilidade social dos catadores, bem como de trazer a agenda de inclusão social (demandas de caráter redistributivo) no lixo para a agenda de debates públicos. O FNLC constituiu-se, assim, com uma plataforma que incluía três objetivos principais: a erradicação do trabalho infantil nos lixões, a erradicação dos lixões (e a recuperação das áreas degradadas por esses vazadouros a céu aberto) e a inclusão social dos catadores como atores prioritários dos programas de coleta seletiva municipais.

Esta abordagem à questão do gerenciamento de resíduos sólidos tendo como foco a situação vivenciada pelas crianças e adolescentes e conduzida, inicialmente, por uma instituição de grande credibilidade como a UNICEF, proporcionou a ambiência favorável para a constituição do Fórum Nacional, o FNLC, cujas ações tinham como pressuposto básico a convicção de que a situação de degradação ambiental e humana presente nos municípios brasileiros só poderia ser enfrentada a partir de uma abordagem participativa do gerenciamento de resíduos sólidos e como resultado de um esforço conjunto nos mais diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – e de vários setores da sociedade – ONGs, empresas, associações profissionais e outros segmentos. É relevante recorrer-se aqui ao terceiro termo do paradigma da luta por justiça social preconizado por Fraser (2005, 2007) - a dimensão da *representação* – na sua interrelação com as dimensões da redistribuição e reconhecimento:

*“Sob estas condições, nem a distribuição nem o reconhecimento podem ser adequadamente compreendidos sem referência explícita ao problema do enquadramento. Ambas estas dimensões de justiça*

devem ser re-situadas em relação a um terceiro aspecto da normatividade social, que foi negligenciado no meu trabalho anterior. Doravante, redistribuição e reconhecimento devem estar relacionados à **representação**, o que nos permite problematizar tanto a divisão do espaço político em organizações políticas interligadas e as regras de decisão operando dentro delas. Compreendido desta forma, a representação fornece o palco em que lutas pela distribuição e reconhecimento acontecem. O estabelecimento de critérios de filiação política diz-nos quem está incluído, e quem está excluído, do círculo de pessoas com direito a uma justa distribuição e reconhecimento recíproco. Ao especificar o alcance dessas outras dimensões, a representação nos permite colocar a questão do enquadramento. Ao tematizar a criação de fronteiras como um veículo de exclusão, ela aponta para ainda outra classe de obstáculos à justiça: nem econômica, nem cultural, mas política. Representação, portanto, constitui uma terceira, **dimensão política de justiça**, juntamente com a dimensão (econômica) de redistribuição e da dimensão (cultural) do reconhecimento (Fraser, 2007:313, negritos da autora)<sup>485</sup>.

---

<sup>485</sup> Tradução nossa: Under these conditions, neither distribution nor recognition can be properly understood without explicit reference to the problem of the frame. Both those dimensions of justice must be resituated in relation to a third aspect of social normativity, which was neglected in my previous work. Henceforth, redistribution and recognition must be related to representation, which allows us to problematize both the division of political space into bounded polities and the decision rules operating within them. Understood in this way, representation furnishes the stage on which struggles over distribution and recognition are played out. Establishing criteria of political membership, it tells us who is included, and who excluded, from the circle of those entitled to a just distribution and reciprocal recognition. Specifying the reach of those other dimensions, representation enables us to pose the question of the frame. Thematizing boundary-making as a vehicle of exclusion, it points to yet another class of obstacles to justice: neither economic nor cultural, but political. Representation, accordingly, constitutes a third, political dimension of justice, alongside the (economic) dimension of redistribution and the (cultural) dimension of recognition

Nesta direção argumentativa, então, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania pode ser entendido como um espaço de representação/participação política que reflete, justamente, o estágio atual das lutas por justiça social – redistributiva e ao mesmo tempo de reconhecimento – destes segmentos específicos que lidam com a reciclagem dos resíduos sólidos no Brasil.

Como o estudo de caso do FNLC ilustra, uma das ações políticas empreendidas pelo referido Fórum foi o estímulo à criação de organizações de catadores em todo o país, tendo o mesmo desempenhado um papel inicial na representação dos interesses dos catadores e, ao mesmo tempo, um papel relevante na criação das condições que possibilitaram o surgimento do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR) em 2001; bem como na legitimação deste movimento como representativo dos catadores<sup>486</sup>. Pesquisas no site do MNCR não foram frutíferas em termos de aferir o número de catadores afiliados às organizações ligadas ao MNCR. Algumas lideranças do Movimento Estadual de Minas Gerais<sup>487</sup> falam num número de 40 mil catadores ligados a cooperativas e associações vinculadas ao MNCR<sup>488</sup>.

---

<sup>486</sup> É oportuno acrescentar que o grau de organização e desenvolvimento das cooperativas/associações de catadores existentes hoje no país é bastante distinto com diversos aspectos incidindo sobre elas: a região do país; a maior ou menor capacidade de conquista de apoio e parceria com os governos locais; a maior ou menor capacidade que as associações/cooperativas encontram em equilibrar a energia dispensada ao processo sócio-organizativo e às ações de publicização da causa (ações de mobilização internas e externas), com a necessidade de se fortalecerem enquanto empreendimento econômico num mercado da reciclagem cada vez mais competitivo, onde o interesse especulativo de grupos ligados ao setor de saneamento pressionam pela privatização do setor de resíduos sólidos. Este último aspecto é particularmente relevante e refere-se às tensões existentes no âmbito destas organizações entre os princípios da solidariedade, que anima o associativismo, com os princípios digamos do mercado, ou seja, as associações enquanto empreendimentos prestadores de serviço na coleta seletiva. Tal conflito ou tensão diz respeito à existência de duas lógicas distintas que operam, simultaneamente, no interior dessas experiências de associativismo dos catadores colocando, conseqüentemente, determinados impasses que mereceriam uma análise mais cuidadosa tanto no campo da discussão teórica quanto no campo da prática já que estas tensões informam a implementação das políticas públicas de resíduos sólidos (mas permanecemos, nesta tese, apenas no registro de tal tensão).

<sup>487</sup> Entrevista ao telefone com liderança do MNCR em Minas Gerais em 10/08/2009.

<sup>488</sup> Tomando-se o número total de catadores encontrados na amostra expandida da PNAD 2006 de 229,568 como referência pode-se calcular que os catadores afiliados ao MNCR (40 mil) representam 17,42% do universo total.

Aqui vale registrar as outras forças atuantes no processo de surgimento do MNCR e, em especial, o papel das organizações que integravam o Fórum de Estudos da População de Rua e sua ação estratégica em termos de perceber o papel das políticas públicas como fundamental na mudança do quadro de exclusão social, política e econômica num cenário de crescente privatização, especialmente com o avanço do neoliberalismo, como ilustrado na fala de um ativista:

*“Nós queríamos que essas ações pudessem se multiplicar, mas nós sabíamos que isoladamente da ação do Estado nós teríamos muita dificuldade. Então acho que São Paulo foi precursor neste sentido com a gestão da Luíza Erundina. E nós ficamos por muito tempo, até que Belo Horizonte também consegue eleger o Patrus (...) Quando é eleita a Frente BH Popular, a gente começa a Política do Café com Leite entre nós com São Paulo e Minas Gerais fazendo os grandes encontros (de catadores e técnicos apoiadores), tentando buscar outros atores que já tinham também essa nova forma de lidar e abordar a situação. A gente apostou no campo institucional, mas a gente investiu também no protagonismo do sujeito, então aí você tem, realmente, você gera uma qualidade e um processo de conquista mais avançado. E eu acho que nós conseguimos isto, com toda a fragilidade das pessoas, das organizações, mas o movimento nacional hoje, ele é uma marca que impõe respeito aos catadores”.*

*“E em meio a tudo isso eu também acho, e aí eu entro naquela questão do papel estratégico do programa do UNICEF, eu acho que antes de pensar no Fórum, eu acho assim, no UNICEF, a partir de denúncias de toda aquela situação que a gente sabe do trabalho*

*infantil nos lixões, (...) ela cria um programa para erradicar o trabalho infantil. (...) e publicizar essa realidade no âmbito nacional. E mostrar que por trás daquela situação de miséria humana, de degradação humana, existia um núcleo de prestação de serviços e o resultado dessa prestação de serviços ela trazia para todos nós algo extremamente importante, que é a preservação da vida mesmo. E que isso tinha uma relevância também econômica, para os órgãos públicos e também para nós, sociedade civil. A partir dessa idéia, ela começa a articular forças para poder enfrentar e criar caminhos para poder erradicar essa situação. Para mim ela foi muito além, não era apenas erradicar o trabalho infantil, mas da erradicação do trabalho infantil passou para essa idéia de erradicar o trabalho nos lixões, de romper com o processo de escravidão imposta sobre esses trabalhadores. Que era preciso então unir as diferentes forças porque isso era vergonhoso para nós enquanto sociedade. Então isso foi fantástico, acho que isso foi a grande contribuição... E, ao mesmo tempo, esse apelo ético modificou totalmente o imaginário social em torno desse segmento”<sup>489</sup>.*

Pelo relato acima pode-se perceber que, em outra dimensão do processo de reconhecimento inerente a esta nova institucionalidade, a plataforma Lixo e Cidadania foi fundamental para a criação de um constrangimento ético em torno da situação de degradação social e ambiental representada pelos lixões nos quais milhares de catadores são submetidos à situações de degradação humana.

---

<sup>489</sup> Entrevista de ativista do FNLC e FELC MG em 19/07/2007.



A criação dos Fóruns Estaduais e Municipais no país atuou de forma complementar no suporte ao processo de constituição de um movimento nacional de catadores como complementa o mesmo ativista:

*“Outro marco, que eu acho que foi muito importante, na minha percepção, é a descentralização dessa articulação, que ela não ficou centralizada no âmbito da União. Aí foi percebendo que era importante criar esses núcleos em nível dos estados, e, a partir dos estados, isso foi descendo até os municípios, claro que com toda uma situação de diversidade. Tem lugares em que eu acho que os fóruns estaduais tiveram um papel muito interessante, em outros acho que teve uma mistura muito grande, que não permitiu avanços, inclusive assim, que complicou a possibilidade de constituição de alternativas, mas que de alguma forma contribuiu para mostrar que existia esse sujeito e que a realidade desse sujeito tinha que ser modificada. No âmbito dos municípios eu acho que a articulação provocou, inclusive em nós, movimento social, o desafio de perceber que é necessário ampliar a relação com o gestor público. Que o movimento social e as ONGs não teriam condição de dar resposta àquela realidade sem uma participação efetiva do poder público. Nós, na época, tínhamos uma relação, mas ao mesmo tempo tínhamos muito medo dessa parceria. A gente achava que essa parceria significava cooptação.*

*E aí a gente foi descobrindo que não, que nos conflitos a gente foi descobrindo também que cada um tem o seu papel. E hoje para mim isso é tão claro, que eu não posso exigir que o poder público faça a gestão do estado ou do município sob a ótica de uma ONG. Agora eu também entendo que nós não podemos articular o movimento ou apoiar a articulação do movimento sob a ótica do*

*poder público, até porque os interesses e os desafios para responder aos interesses são diferentes. Agora, é possível juntar tudo isso e provocar a solução, porque por trás dos nossos interesses tem uma causa. E essa causa, que eu acho que ela tem que ser observada, e no conflito e na superação do conflito, nós temos que dar resposta a ela”<sup>490</sup>.*

A fala acima é reveladora da tensão vivenciada por organizações da sociedade civil em termos do estabelecimento de relações com a esfera estatal, uma postura ambivalente que oscila entre o “temor” - em função do risco de perda da dinâmica de movimento, perda da vitalidade e idealismo que animam a ação, ou seja, temor de uma certa fossilização - e o “desejo” em função das possibilidades que se abrem à concretização de demandas de inclusão e reconhecimento pelo sistema político.

Toda esta movimentação em torno do lixo e da cidadania teve na inclusão da profissão na Classificação Brasileira de Ocupações, em 2002, um dos seus grandes marcos em termos de reconhecimento simbólico destes trabalhadores. A Inclusão na CBO sinaliza que aos catadores é conferido um “status público” que os legitimam como atores econômicos relevantes na gestão de resíduos sólidos e o fenômeno da catação pôde assim aparecer em bancos de dados oficiais como PNAD e RAIS, por exemplo (Crivellari, Dias & Pena, 2008). Outro marco relevante em termos da dimensão do reconhecimento foi a evolução do arcabouço legal em termos de legitimação dos catadores e, neste caso, também, observa-se que o FNLC exerceu uma influência complementarmente ao MNCR e outras instituições (atuando seja sob o guarda chuva institucional do FNLC e/ou incorporando sua identidade institucional específica).

---

<sup>490</sup> Entrevista de ativista do FNLC e FELC MG em 19/07/2007.

Para entender o significado das mudanças operadas no plano legal é importante reconstituir, mesmo que brevemente, o contexto legal no qual se insere a gestão de resíduos sólidos no país. No Brasil, a inexistência de uma legislação de caráter mais abrangente que regulamente as questões conexas ao saneamento ambiental<sup>491</sup>, de uma maneira geral, ou à gestão e manejo de resíduos sólidos em particular, adicionam complexidade à problemática do saneamento ambiental. A regulação federal no campo dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos nunca foi expressiva. No âmbito estadual a mesma situação se repete. Na esfera municipal, o arcabouço legal de suporte aos serviços de limpeza urbana também sempre foi extremamente precário ou quase inexistente. De uma maneira geral, os dispositivos legais existentes circunscrevem-se a alguns poucos artigos do Código Municipal de Posturas (instrumento legal geralmente ultrapassado), quase sempre apenas reafirmando preceitos “higienistas” de caráter geral a respeito do tema, ao invés de estabelecer claramente critérios, direitos e deveres de ambas as partes (poder público e munícipes) relativos à prestação dos serviços de limpeza urbana (VELLOSO, 2005). Esta precariedade de cunho formal refletia então a dificuldade de uma ação estatal minimamente articulada entre os princípios elencados da justiça social, participação e representação políticas e sustentabilidade ambiental.

Já no início da década de 1990 observam-se alguns avanços iniciais em termos do referencial jurídico que regulamenta a integração dos catadores em programas de coleta seletiva em alguns municípios, entre eles o de Belo Horizonte, como visto no estudo de caso do FMLC BH<sup>492</sup>. Cabe um

---

<sup>491</sup> Os serviços de saneamento básico são atualmente prestados através de uma grande variedade de arranjos institucionais, onde convivem prestadores estaduais, municipais e privados e onde os serviços são prestados em diferentes níveis de qualidade e de regulação. Tal situação deriva em parte do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA – cujo modelo entrou em colapso nos anos 80. Há que se ressaltar que o PLANASA ocupou-se somente do esgotamento sanitário e do abastecimento de água. O lixo “é o primo pobre do saneamento.”

<sup>492</sup> A título ilustrativo no caso do município de Belo Horizonte, os instrumentos legais disponíveis são: (1) Lei Orgânica de BH (1990), no capítulo III, que trata do saneamento básico, no art. 151, inciso VII que tem o seguinte texto: “A coleta e a comercialização dos

esclarecimento: no caso do município de Belo Horizonte os avanços no marco legal precedem a criação do Fórum Municipal Lixo e Cidadania e decorrem, claramente, da natureza do projeto transformativo da gestão da Frente BH Popular.

Sob o ponto de vista do marco legal destacam-se os avanços nos dispositivos legais relativos ao setor de saneamento (já em vigor ou ainda em forma de projetos de lei) que têm incidência sobre a dimensão do lixo e da cidadania. A gestão associada de serviços públicos, por exemplo, prevista pela Lei Nº 11.107 – 2005, contém dispositivo apresentando possibilidades de celebração de convênios com cooperativas de catadores. Cita-se, também, a Política Nacional de Saneamento Ambiental aprovada, em 2006, que contém dispositivos que dão amparo legal à celebração de convênios e contratos com cooperativas de catadores<sup>493</sup>. Atualmente 10 estados da federação já têm sua Política Estadual aprovada e entre eles o estado de Minas Gerais, como visto no estudo de caso do FELC MG.

Esses instrumentos legais representam um avanço histórico em termos do reconhecimento material e simbólico do direito ao trabalho para catadores de recicláveis, à medida que as diretrizes estabelecidas nos mesmos oferecem os elementos legais necessários que podem dar anteparo às legislações estaduais e municipais específicas de incorporação de catadores em projetos de coleta seletiva, podendo, então, oportunizar o

---

materiais recicláveis serão feitos preferencialmente por meio de cooperativas de trabalho." (2) Lei 8052/2000 que dispendo sobre a alteração na estrutura da Superintendência de Limpeza Urbana criou o Departamento de Mobilização, atribuindo legalmente à referida autarquia, o exercício da atividade pedagógica educacional, de fomento e assessoria técnica à cooperativas parceiras.

<sup>493</sup> Os efeitos desta legislação passada no Brasil atravessaram fronteiras tendo influenciado recente decisão da Suprema Corte da Colômbia que reconheceu os direitos dos catadores (chamados recicladores naquele país) de participar em processos de licitação para prestação de serviços na coleta seletiva, configurando-se num caso de "jurisprudential migration" como definido pela advogada que conduziu o caso. A Suprema Corte referiu-se ao estudo de Dias e Alves (2008) onde o arcabouço legal de suporte a catadores no Brasil é discutido chegando a citá-lo à página 72 da decisão T-291-09 com citação na nota de rodapé 75 (Comunicação pessoal com Adriana Restrepo-Ruiz em 14/06/2009).

alavancamento de um processo de redefinição das desigualdades, sejam de ordem redistributivas, sejam de reconhecimento destes grupos.

No caso do estado de Minas Gerais, o estudo de caso do FELC MG mostrou o papel deste Fórum na elaboração da Política Estadual de Resíduos que contém dispositivos que contemplam os aspectos de inclusão social no lixo acoplado às questões da erradicação de lixões. Os estudos de caso do FNLC e do FELC MG indicam que a ação desses Fóruns se concentrou na importância da criação de um marco regulatório que repercutisse num novo marco político-participativo-representativo para o setor de resíduos sólidos, numa clara perspectiva de inclusão social dos catadores, assim como de transformação no que tange ao eixo da própria sustentabilidade ambiental e social. Os direitos, como diz Lefort em *a Invenção democrática* (1987), “...não se dissociam da consciência dos direitos...Mas não é menos verdade que essa consciência dos direitos se encontra tanto melhor partilhada quando são declarados, quando o poder afirma garanti-los, quando as marcas das liberdades se tornam visíveis pelas leis (1987:57)”. O desafio agora se concentra na aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Avaliando ainda a dimensão da *representação*, observa-se que a criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Governo Federal em 11 de setembro de 2003<sup>494</sup> pode ser vista como uma conquista dos catadores através da mobilização e da participação política do MNCR. No entanto, paradoxalmente, a criação desse Comitê coincide com o refluxo do FNLC que gradativamente se extingue enquanto arranjo participativo. Embora haja unanimidade entre os ativistas entrevistados (nos três estudos de caso) sobre a importância deste Comitê

---

<sup>494</sup> O Decreto s/nº de 11 de setembro de 2003 cria o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, com as finalidades de: implementar o projeto interministerial "Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões".

há, entretanto, análises que apontam para o impacto negativo do mesmo em termos do arrefecimento da energia mobilizatória epitomizada pelo FNLC que culminou na sua dissolução, lenta e gradual, como o relato abaixo descreve:

*“...está praticamente desativado (o FNLC). Ele entrou em crise com a criação do Comitê Interministerial. Esvaziou totalmente o Fórum. Acho que qualquer coisa que tem esse tamanho, que tem um caráter nacional, tem muitas dificuldades operacionais. Coisas que são da sociedade civil. E a dificuldade toda é a participação da sociedade civil. A coordenação do fórum nacional, que impulsionou o programa e apoiou a criação dos fóruns estaduais, apoiou a criação de uma Secretaria Executiva profissionalizada, era muito constituída pelas próprias instituições do governo. Então, uma vez por semana eu ia a Brasília fazer uma reunião da coordenação e as coisas iam andando em função disso. As ONGs não tem capacidade de fazer isso. De vir uma vez por mês a uma reunião, prestar contas em Brasília. As instituições estaduais também não. Os governos estaduais também não têm essa disponibilidade de colocar alguém para ir a Brasília participar de um debate. É a maior dificuldade conseguir alguém dos fóruns estaduais para fazer isso. Participaram eventualmente. Então, fizemos o ultimo encontro maior<sup>495</sup> do Fórum em dezembro de 2002”<sup>496</sup>.*

Assim, o período inicial do Governo Lula assistiu ao processo onde a coordenação do FNLC tentou elaborar um balanço da atuação do Fórum para a então nova equipe de governo, como relata a mesma ativista:

---

<sup>495</sup> Esclarecimento: por “encontro maior” quer dizer a coordenação do FNLC com representantes dos Fóruns Estaduais.

<sup>496</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 27/08/2007.

*“Nossa idéia era fazer uma oficina, juntar os órgãos todos, as pessoas eram novas, e nesta oficina cada um ia apresentar o que fazia, apresentar um balanço do Fórum....mas eles não toparam. E eles ficaram não querendo participar muito do Fórum. De vez em quando iam lá ouvir, mas o governo claramente se fechou. Tipo assim: “não queremos esse negócio que vem do governo anterior, queremos refazer a proposta” e em setembro eles criaram um novo programa “lixo e cidadania” exatamente igual, mas rebatizaram. Botaram uma chancela nova. Eu me lembro de vir um cara explicar o que era o programa. Imagine um cara que, esses anos todos estava aqui trabalhando com a gente, e agora vinha explicar o que era para o grupo que durante 4 anos construiu o Fórum. Isto resultou na criação do Comitê (Interministerial). E no Comitê e no Fórum eram as mesmas pessoas, eram as mesmas instituições. Ficou uma coisa estranha....Tinha a idéia de fazer um projeto piloto. Parecia uma coisa de louco, um programa que já estava há cinco anos na rua, centenas de municípios com os fóruns criados....e você inventar um piloto, da mesma coisa. Isto desestruturou muito, porque criou uma crise de identidade. E ficou uma dicotomia entre o Fórum e o Comitê durante um bom tempo. (...)Mas o fato é que a Secretaria Executiva se “desmilinguiu” porque terminou o financiamento da “Água e vida<sup>497</sup>” tinha do Ministério das Cidades. E a Água e Vida decidiu que não queria mais disputar este espaço. (...) E ficou um impasse porque ninguém queria assumir uma Secretaria Executiva de uma coisa que não tinha espaço, programa... Desde então o Fórum Nacional está inoperante. (...) O comitê tem um foco muito preciso que são os*

---

<sup>497</sup> ONG conveniada com o Ministério das Cidades para exercício da secretaria executiva do FNLC.

*catadores (...) Eu nunca via ninguém discutir lá como vai erradicar os lixões”<sup>498</sup>.*

O relato acima acena para os dilemas da institucionalização do Programa Lixo e Cidadania e revela também a falta de pudor e de responsabilidade públicas, já que a descontinuidade e a vaidade políticas permanecem atravessando os interesses no âmbito de Estado. Entrevistas com outros ativistas também mencionam como a criação do CIISC acabou provocando a desarticulação do FNLC, bem como a lacuna deixada pela desativação do Fórum cujo papel era de articulação e de pensar a questão do lixo de uma forma mais abrangente: *“porque o Comitê não foi um Comitê Interministerial Lixo e Cidadania, é um Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores...(…) Não houve no primeiro momento no Comitê uma perspectiva de continuidade do Programa Lixo e Cidadania ou de institucionalização desse Programa”<sup>499</sup>* afirma uma ativista. Outro ativista coloca a questão nos seguintes termos:

*“Esse eu acho que foi um erro estratégico, entendeu, foi um erro. (... ) Eu entendo o seguinte, eu acho que o comitê é importante, o Estado ter os seus grupos de trabalho, seus comitês, é importante. Agora, isso não pode inviabilizar a estratégia de uma construção coletiva, de forçar uma participação social, inclusive na co-gestão, entendeu? (... ) ....na prática gerou uma acomodação das instituições, que faziam um esforço danado para articular o Fórum Nacional e, ao mesmo tempo, a discussão, até por força da conjuntura, ela ficou pra dentro”<sup>500</sup>.*

---

<sup>498</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 27/08/2007.

<sup>499</sup> Entrevista com ativista do FNLC e FELC MG em 05/04/2007.

<sup>500</sup> Entrevista com ativista do FNLC e FELC MG em 19/07/2007.



É relevante explorar um pouco a distinção entre os formatos institucionais do FNLC e CIISC à medida que tais diferenças trazem impactos para a gestão de resíduos sólidos. A estrutura em rede do FNLC pressupunha uma ação coordenada com os Fóruns Municipais, já que é no local que a gestão dos resíduos se dá. Implica dizer que é importante ter uma política nacional consequente com os desafios ambientais, sociais e institucionais do lixo, mas é igualmente importante assegurar, também, sua implementação no âmbito local. E este é um papel que o FNLC se colocava já que se organizava de forma a funcionar como uma correia de transmissão entre os níveis nacional e estadual e o nível local através dos Fóruns Municipais. E, certamente, este não foi um papel delineado no formato original CIISC. De qualquer forma, registre-se que a existência de um não implica na exclusão do outro. Antes são papéis e formatos distintos que poderiam funcionar perfeitamente de forma complementar. Por fim, a desativação do FNLC ilustra os impactos na participação a partir do momento em que demandas são reconhecidas e institucionalizadas pelo sistema político, um tema importante no estudo dos novos formatos de participação surgidos no Brasil.

Deslocando-nos para a dimensão redistributiva, é importante indicar que avanços também foram observados neste eixo. Resgatemos, primeiramente, a discussão de Fraser sobre a dimensão da redistribuição. A autora chama a atenção para o fato de que há um enraizamento da injustiça socioeconômica na própria estrutura político-econômica da sociedade. Exemplos de injustiça econômica compreendem: “exploração (ter os frutos do trabalho de uma pessoa apropriado para o benefício de outros); marginalização econômica (ser limitado a trabalho indesejável ou baixamente remunerado ou ter negado acesso a trabalho assalariado completamente) e privação (ter negado um padrão material adequado de vida)” (FRASER, 2004:249).

O remédio para injustiça econômica é, segundo a autora: "...reestruturação político- econômica de algum tipo. Isso poderia envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, sujeitar investimentos à tomada de decisão democrática ou transformar outras estruturas econômicas básicas. Embora esses vários remédios se diferenciem de forma marcante, devo referir-me a esse grupo pelo termo genérico 'redistribuição'."(FRASER, 2004:252).

Retomemos o caso do lixo e da cidadania: a importância do foco na dimensão do reconhecimento e na dimensão político-participativa e representativa como estratégia de colocar na agenda de debates públicos demandas por redistribuição dos catadores pode ser examinada mais de perto a partir do caso do Projeto ASMARE. Observa-se, a partir do estudo de caso do FMLC BH, o papel desempenhado pela parceria da Prefeitura com a ASMARE, enquanto projeto inaugural demonstrativo da possibilidade de uma política pública integrativa dos catadores na área de resíduos sólidos (política esta, a um só tempo, afirmativa porque empoderava especificamente grupos altamente vulnerabilizados –, desconstrucionista – porque repunha o lugar do lixo como espaço possível de construção de cidadania - e transformativa – porque se propunha gerar renda aos atores que se dedicavam à reciclagem ao mesmo tempo que recolocava em cena, como possível, o paradigma da sustentabilidade ambiental). Pôde-se observar que a publicização das possibilidades integrativas entre poder público e catadores teve impactos no processo de crescimento, tanto do associativismo dos catadores em nível estadual e nacional, quanto na disseminação do conceito de integração de catadores em programas municipais de coleta seletiva. Repercussões mais significativas em nível nacional começam a surgir nos anos 2000, a partir do papel de coordenação de ações que o FNLC possibilitou ao reunir os vários atores da gestão de resíduos sólidos sob seu guarda-chuva institucional. O FNLC disseminou este modelo participativo para os estados e para alguns

municípios do país, refletindo-se no aumento dos investimentos do Governo Federal no setor de resíduos sólidos como um todo.

Os investimentos financeiros do Governo Federal no setor eram inexpressivos, não obstante o grave cenário de degradação sócio-ambiental. No entanto, significativos avanços foram conquistados na última década. Desde 1998, vários recursos financeiros foram alocados para a área de resíduos sólidos e para organizações de catadores (para programas de capacitação, aquisição de maquinário e infra-estrutura) como demonstra o estudo de caso do FNLC, tendo o Governo Federal desenvolvido diversos programas cujas condicionantes para o repasse de recursos aos municípios explicitamente exigem o comprometimento do município com: a erradicação dos lixões; elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (com especial atenção ao componente social); apoio à organização dos catadores e parceria com os mesmos na coleta seletiva e, quando necessário, assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) pelas prefeituras; adoção dos princípios e conceitos do Programa “Lixo e Cidadania”.

O estudo de caso do FELC indicou a capacidade deste Fórum em influenciar a alocação de recursos via PPAG e outras fontes. O estudo de caso do FMLC também indicou a influência desta instância na alocação de recursos, bem como mostrou evidências de melhoria de renda das cooperativas vinculadas ao mesmo, em decorrência do suporte recebido pela Prefeitura e mesmo de outras fontes a partir de projetos elaborados no âmbito do FMLC BH.

A crise financeira de 2008 permite avaliar a contribuição das políticas de suporte aos catadores no Brasil em termos de funcionar (embora com limites) como um colchão amortecedor dos efeitos da mesma *vis-a-vis* outros países. Dois estudos – Chintan (2009) e Horn (2009) desenhados para acompanhar

os impactos da crise no setor informal oferecem evidências que revelam os impactos da crise em termos de precarização das condições de trabalho e vida dos catadores de New Delhi (Índia), no caso do primeiro estudo e Pune (Índia), Bogotá (Colômbia) e Santiago (Chile), no caso do segundo estudo. Os catadores destas cidades, concluem os dois estudos, sofreram significativa piora das suas condições de trabalho e vida.

No Brasil, trocas de informações entre técnicos da área de resíduos sólidos no âmbito de diversas redes indicou impactos significativos em todas as organizações de catadores em termos de diminuição de renda com a venda de recicláveis. No entanto, entrevistas realizadas com catadores e técnicos das ONGs de suporte dos catadores apontaram para o fato de que os *“...impactos da crise parecem ter sido mais fortes entre os catadores não associados, visto que estes dispõem de menos apoio que os associados. Alguns pequenos depósitos na região metropolitana de Belo Horizonte fecharam porque a atividade se tornou inviável economicamente. De acordo com conversas informais com catadores não associados o número de catadores nos depósitos diminuiu (...) Um depósito contatado<sup>501</sup> relatou que 40% dos seus catadores abandonaram a atividade. Acredita-se que muitos tenham voltado a morar na rua”<sup>502</sup>*. A razão, segundo os catadores e técnicos, é que os convênios estabelecidos entre cooperativas/associações e Prefeituras funcionou como um amortecedor dos impactos da crise em função dos suportes regulares recebidos por estas organizações, algo que os catadores avulsos (não organizados) não dispõem. Ainda, como o estudo de caso descritivo do FELC MG apontou, este Fórum e os representantes estaduais do MNCR realizaram reuniões específicas com o Ministro Patrus

---

<sup>501</sup> Depósito Santa Clara

<sup>502</sup> Extraído de comunicação pessoal de Sonia Dias enviado ao Grupo de Trabalho “Downturn Crisis” em 12/08/2009. Este GT foi formado com especialistas de diversas organizações e liderado por Sandra Cointreau (World Bank) para discutir os impactos da crise sobre catadores em diversas partes do mundo. O Brasil foi o único país a implementar ações de suporte emergencial aos catadores com o objetivo de minimizar seus impactos. Agradeço a Fabiana Goulart (INSEA) pela sistematização dos impactos da crise nos catadores ligados à Cataunidos.

Ananias e quadros técnicos do MDS (em dezembro de 2008), que tiveram como resultado a alocação de recursos para ajuda emergencial aos catadores e suas famílias.

A discussão acima mapeou as principais questões que emergiram a partir dos estudos de caso tendo como base três variáveis analíticas – reconhecimento, redistribuição e representação – elaboradas estas a partir da concepção de justiça social do paradigma de justiça social de Fraser. Movendo-nos para avaliar os Fóruns Lixo e Cidadania sob a perspectiva da categoria analítica *governança*, recupera-se a discussão de Fung & Wright (2001) sobre os três valores democráticos que instituições desenhadas de acordo com os princípios de governança participativa deveriam desenvolver que poderiam orientar investigações empíricas, quais sejam: a solução efetiva de problemas, equidade e participação ampla e efetiva (FUNG & WRIGHT, 2001:25-19). Como exposto no capítulo 1, nos interessa particularmente nesta discussão a capacidade dos Fóruns Lixo e Cidadania em conectar participação e ação estatal no sentido de trazer contribuições para a mudança do cenário de degradação sócio ambiental.

Nesta linha argumentativa, a partir do exame dos três estudos de caso podem ser destacados alguns avanços. Em relação ao FNLC, pôde-se ver que mesmo sem existência legal, ou normativa, do ponto de vista oficial, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania publicou uma série de documentos de referência elaborados conjuntamente com equipes técnicas do Governo Federal, estabelecendo diretrizes de ação que vêm sendo progressivamente incorporadas aos procedimentos adotados pelo Governo Federal e pela maioria dos Governos Estaduais, no que diz respeito à concessão de financiamentos e/ou ao licenciamento ambiental de empreendimentos relativos ao manejo de resíduos sólidos urbanos. Esta produção técnica cumpre importante papel na qualificação da gestão no setor.

Vale lembrar que o setor de saneamento padece de um problema crônico que é a inexistência de dados consistentes. Tal problema revela-se ainda mais dramático nos resíduos sólidos. Não há fontes seguras relativas a dados como, por exemplo, no que tange à existência de projetos de coleta seletiva, número de pessoas envolvidas com a catação em lixões ou de catação na rua etc. Neste sentido, a inclusão do fenômeno da catação nos levantamentos do IBGE é um importante avanço, contribuindo no sentido de suprir esta lacuna de dados confiáveis. Registre-se, também que, em 2002, o SNIS<sup>503</sup> – Sistema Nacional de Informação do Setor de Saneamento – iniciativa da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades incluiu o componente de resíduos sólidos no questionário de coleta de dados. Há que se observar, contudo, que a informação do SNIS é voluntária, o que implica que a representatividade da amostra ainda é muito pequena<sup>504</sup>, mas representa, contudo, avanços em termos de provimento de dados relevantes à formatação de políticas públicas mais efetivas. A importância do mapeamento do fenômeno da catação na PNAD e na RAIS é de extrema importância, embora a maioria dos pesquisadores e gestores públicos não esteja ainda atenta para a riqueza dos dados disponíveis nestas bases, o que será discutido mais adiante neste capítulo. Os estudos de casos do FELC MG e do FMLC BH indicaram um esforço destas instâncias em qualificarem sua atuação através da elaboração de estudos e diagnósticos de vários aspectos correlatos à gestão de resíduos sólidos e o fenômeno da catação em particular.

No plano nacional é difícil avaliar o impacto do FNLC em termos de erradicações de lixões (um dos principais objetivos do FNLC) já que a última PNSB data de 2000. Como mencionado no estudo de caso descritivo, documentos técnicos do Ministério das Cidades indicam que à época (da

---

<sup>503</sup> Este banco de dados foi criado em 1995 no PMSS – Programa de Modernização do Setor Saneamento ligado à SNSA/MCidades.

<sup>504</sup> A amostra de 2005, por exemplo, representa apenas 3,5% dos 5.564 municípios no país. Contudo, registre-se que a mesma representa 39,1% da população brasileira (184.184,264).

última pesquisa) já se faziam visíveis os impactos positivos da existência do FNLC, principalmente em função da ação coordenada do Ministério Público através do instrumento dos TACs. No entanto, enquanto os dados da próxima pesquisa (em curso) não estiverem públicos, é temerário extrair conclusões validadas. No caso de Minas Gerais, os dados da FEAM para 2008 indicaram um aumento significativo no número de unidades licenciadas pelo órgão estadual, como visto no estudo de caso do FELC MG.

No que tange a outro objetivo principal do Fórum - a erradicação do trabalho infantil -, dados apresentados no estudo de caso descritivo indicavam que mais de 46 mil crianças haviam sido retiradas do trabalho em lixões, embora não houvesse como afirmar que estas crianças não houvessem retornado ao trabalho, já que não há uma estratégia de monitoramento desenhada para acompanhar tal aspecto. Estudo do Fórum Nacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil avalia, contudo, que *"...a precoce decisão do UNICEF de retirar-se da participação efetiva no Programa Nacional Lixo e Cidadania, a partir de 2003, contribuiu para que a problemática da criança e do adolescente trabalhadores no lixo deixasse de figurar na agenda política de qualquer instituição..."* (FNPETI, 2004/2005:11), bem como aponta a lacuna de interação entre a articulação PETI e fóruns estaduais e municipais Lixo e Cidadania no país (p.110). A erradicação do trabalho infantil - apelo deflagrador inicial do processo que culminou na formação do FNLC e de toda a plataforma Lixo e Cidadania - parece, portanto, ter se tornado um objetivo negligenciado nesta movimentação Lixo e Cidadania nos últimos anos.

Quanto ao terceiro objetivo principal do FNLC - a inclusão social de catadores - a pesquisa Ciclossoft do CEMPRE, de 2006, indicava que mais de 43% dos 325 municípios pesquisados desenvolviam algum tipo de cooperação com organizações de catadores nos seus programas de coleta seletiva, bem como dados do SNIS 2005 indicavam aumento na cooperação

entre municípios e catadores, como apontado no estudo de caso do FNLC. Cabe aqui uma reflexão sobre a própria maneira como o CEMPRE passou a enxergar a questão da inclusão dos catadores na coleta seletiva, pois sua postura inicial em relação aos catadores é emblemática do paradigma que associa modernização em resíduos sólidos com mecanização e exclusão dos trabalhadores informais. Recupera-se aqui a experiência de implantação da coleta seletiva em Belo Horizonte, em 1993, quando, por ocasião de um debate público sobre a proposta de inclusão dos catadores no projeto de coleta seletiva municipal com a participação do CEMPRE, este se posicionou como sendo esta opção um equívoco, como o relato abaixo ilustra:

*...em junho de 93, fizemos um grande Seminário Nacional em BH sobre coleta seletiva. Demos enfoque ao protagonismo do catador.(...) ...e quando foi a fala do CEMPRE foi que BH estava cometendo um equívoco, que coleta seletiva diz respeito ao primeiro mundo, à educação ambiental, e que onde tinha mais sucesso a coleta seletiva no mundo era nos países mais desenvolvidos. E nos países pobres onde tinha mais sucesso a coleta seletiva era onde o nível de instrução das crianças era maior, nos bairros mais abastados financeiramente. **E para quem a figura do catador era uma figura de pobreza, sujeira, (...)** O CEMPRE **dizendo que coleta seletiva precisava de pessoas mais desenvolvidas** e a Prefeitura de BH dizendo que o protagonismo poderia ser do catador...<sup>505</sup> (negritos meus).*

Mais tarde a instituição reavaliou sua posição e passou a fomentar o associativismo dos catadores, mas sua posição inicial era compatível com aquilo que chamamos em outro momento de uma visão tecnicista da gestão de resíduos sólidos. Este sinal de reconhecimento desta organização vem se refletindo nos aspectos relativos à governança, já que o CEMPRE

---

<sup>505</sup> Entrevista com ativista do FNLC em 24/08/2007.



vem realizando pesquisas anuais sobre coleta seletiva, contribuindo, assim, com dados que podem qualificar a gestão dos programas municipais de coleta seletiva.

Voltando ao caso do FELC MG, recuperam-se aqui algumas conclusões do levantamento exploratório realizado no âmbito desta pesquisa de doutorado sobre fóruns municipais no Estado. Embora o levantamento tenha apontado que a existência do Fórum Municipal trouxe vários avanços em termos da associação do lixo com a cidadania nos municípios (redução do número de lixões nos municípios mineiros com existência de fóruns municipais, associativismo de catadores), observa-se que alguns dos limites que podem afetar a capacidade dos fóruns municipais na produção de políticas efetivas de resíduos sólidos compõem na dinâmica de funcionamento dos Fóruns Lixo e Cidadania, entre eles:

- "...os integrantes do fórum não têm o mesmo grau de comprometimento;
- há uma baixa capacidade executiva;
- os diagnósticos da situação atual dos resíduos sólidos são frágeis;
- falta qualificação técnica sobre gestão de resíduos e também para a participação" (DIAS e OLIVEIRA, 2005:19).

Tais limites acima citados são importantes e observa-se que o FELC MG tem, nos últimos anos, se empenhado em qualificar mais sua atuação junto aos municípios através de uma sistemática de realização de eventos de capacitação direcionados ao interior do Estado.

No caso de Belo Horizonte, a análise do impacto do FMLC sob o ponto de vista da categoria analítica *governança* não se relaciona à erradicação de lixão e de trabalho infantil, já que este município adota o aterramento

sanitário<sup>506</sup> há décadas. Importa avaliar a efetividade do mesmo sob o ponto de vista do programa de reciclagem municipal, tanto na sua capacidade inclusiva dos atores informais, quanto nos aspectos de efetividade na minimização dos resíduos destinados ao aterramento. Observa-se que decorridos mais de 15 anos desde a implantação do Sistema de Gerenciamento Integrado em Resíduos Sólidos da SLU, em 1993, já é possível fazer uma avaliação do sistema como um todo e do programa municipal de reciclagem em particular.

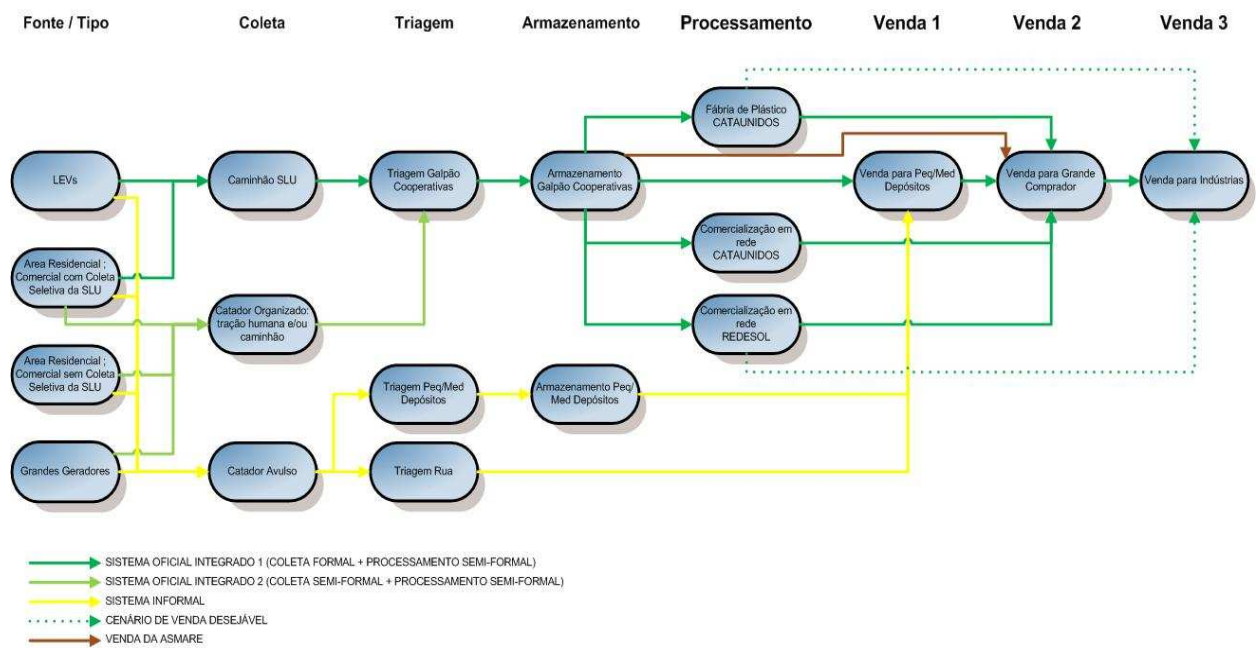
Sob os aspectos de inclusividade do sistema, observa-se que houve uma ampliação no suporte da SLU e da Prefeitura a outras organizações de catadores, tendo a criação do FMLC BH contribuído neste sentido à medida que possibilitou um espaço de discussão e definição de regras para a alocação de recursos públicos de suporte aos trabalhadores da reciclagem. Os últimos anos assistiram a uma ampliação da área coberta pela coleta seletiva, descentralização dos galpões de reciclagem de catadores, e suporte logístico e financeiro para outros grupos (ver mapa no estudo de caso do FMLC BH).

Dias e Alves (2008: 85), argumentam que os incentivos provenientes tanto de governos quanto de outras organizações, tais como ONGs ou agências de fomento, contribuíram para melhorar as condições de trabalho dos catadores no Brasil, já que a existência de cooperativas/associações permite agregar valor aos recicláveis e, assim, ascender na cadeia da reciclagem. O fluxo da cadeia de reciclagem desenhado para a cidade de Belo Horizonte é ilustrativo deste processo:

Figura 2 – Fluxograma da cadeia de reciclagem em Belo Horizonte

---

<sup>506</sup> Em 1973 o antigo lixão foi erradicado e um aterro controlado foi implantado (nas redondezas do Bairro Califórnia) que posteriormente passou a operar como aterro sanitário.



Como o estudo de caso do FMLC BH indicou, a cadeia da reciclagem em Belo Horizonte, no início da década de 1990, era basicamente estruturada de tal forma que os catadores trabalhavam isolados (ou em grupos familiares) e, na sua maioria, realizavam a triagem nas ruas da cidade, já que os depósitos de recicláveis (para quem o reciclável era vendido) não proviam espaço para realização das tarefas de triagem e armazenamento e nem tampouco o município. A implantação da coleta seletiva oficial da cidade, em 1993, contemplou um sistema cuja concepção implicava no reconhecimento do papel dos catadores com duas características principais: (1) fim da política repressiva (“operações limpeza”) ao trabalho dos catadores em geral; (2) inclusão da associação existente então como parceira prioritária da coleta seletiva. Inicialmente, além do suporte logístico (galpões, equipamentos) e financeiro (repasse de recursos mensais), o apoio à ASMARE implicou na entrega dos recicláveis (coletados pelos caminhões da SLU) provenientes dos LEVs aos galpões da ASMARE para processamento e posterior comercialização aos depósitos (intermediários no processo até o destino final que são as indústrias de reciclagem). Com o decorrer do tempo, a existência da ASMARE, com uma sistemática de trabalho incluindo galpões

para triagem (além de seu sistema interno de distribuição dos ganhos provenientes da venda coletiva de recicláveis), forçou os donos de depósitos a introduzirem algumas melhorias internas tais como provisão de espaço interno (para realização da triagem de recicláveis) aos catadores a eles vinculados, como pode ser visto no fluxograma. Em 2003, a SLU implantou o primeiro sistema de coleta seletiva porta-a-porta em alguns bairros da cidade que, em 2008, abrangia 148.000 pessoas servidas pelo sistema<sup>507</sup>. O sistema atual compreende o que chamo aqui de “sistema integrado de coleta seletiva”, contemplando dois processos: “sistema integrado 1” que inclui coleta dos recicláveis realizado por caminhões da SLU - seja nos contêineres de reciclagem (LEVs) alocados em locais públicos, seja através de coleta seletiva domiciliar (em algumas áreas da cidade) – e levados para os galpões das cooperativas/associações parceiras (semi-formal) para as etapas de triagem, enfardamento e comercialização, e “sistema integrado 2” que inclui a coleta de recicláveis com carrinho de tração humana realizado por catadores ligados a cooperativas/associações em estabelecimentos comerciais e condomínios. Este material triado, pesado e enfardado nos galpões é depois comercializado. Neste sistema integrado (1 + 2) observa-se, no fluxo acima, que um elo da cadeia acima se refere à existência de duas redes de comercialização solidária de cooperativas, sendo uma delas a Cataunidos, formada pela ASMARE e cooperativas da RMBH e a outra a Redesol, que é formada por cooperativas ligadas ao FMLC BH. No caso da Cataunidos, esta administra uma fábrica de reciclagem de plástico, agregando um valor maior ao material reciclável através do semibeneficiamento antes da venda final. A comercialização dos recicláveis ainda é feita através de depósitos e, em algumas situações, direto com a indústria (o “cenário de vendas desejável” conforme legenda). O fluxo da cadeia de Belo Horizonte ilustra, assim, alguns dos efeitos da política inclusiva de coleta seletiva municipal nos atores da cadeia da reciclagem como um todo já que a política de resíduos, também,

---

<sup>507</sup> Dias et al, (2009)

beneficiou indiretamente catadores não organizados (no caso dos depósitos que criaram espaços de triagem para estes).

No entanto, a coleta seletiva municipal (papel, vidro, metal e plástico) já está em funcionamento há 15 anos, tendo ultrapassando a fase de *projeto-piloto*, permitindo, assim, um balanço crítico. Em que pese os inúmeros avanços em termos de inclusividade alguns pontos de preocupação emergem no Programa de Coleta Seletiva em Parceria com os Catadores: a) a persistência de uma relação com as cooperativas com base em convênios e não sob a forma de contrato por prestação de serviços<sup>508</sup>; b) a dificuldade de captar uma maior percentagem de materiais potencialmente recicláveis<sup>509</sup>; c) a fragilidade dos mecanismos de monitoramento do programa: ausência de dados de produção sobre a reciclagem como um todo no município, ou seja, a produção de recicláveis proveniente da coleta informal (catadores não organizados, i.e. que trabalham para os depósitos); a precariedade dos dados provenientes do sistema semi-formal (ou seja, proveniente da relação estabelecida com as cooperativas e associações parceiras do programa de coleta seletiva) entre outros; d) necessidade de aperfeiçoamento da infra-estrutura de triagem (galpões dos catadores) e relacionadas à logística de operação da coleta seletiva como um todo; e) percentual de beneficiados diretos: embora o programa tenha ampliado o número de cooperativas/associações de catadores envolvidos através de novas parcerias desde 2000, o número total de catadores incluídos permanece ainda baixo se comparado ao universo

---

<sup>508</sup> Em que pese que no caso da parceria específica com a ASMARE o suporte da Prefeitura signifique cerca de 42% (dados de Dias, 2002) da renda total da ASMARE e possa assim ser qualificado como pagamento por prestação de serviços a relação de suporte estabelecida via convênio é frágil. O estabelecimento de contrato por prestação de serviços com o estabelecimento de regras claras para ambos contratantes (municipalidade e associação) através de indicadores de desempenho estabelecidos de forma participativa acoplado à uma estratégia de monitoramento regular significaria uma maturação da relação e um grau a mais no reconhecimento da função ambiental do trabalho desempenhado pelos catadores.

<sup>509</sup> A quantidade de material reciclada (metal, papel, plástico e vidro) em 2008 representava apenas 1% da produção total de resíduos no município e 3% da fração potencialmente reciclável.

de catadores na cidade. Sob este último ponto registre-se que, de acordo com os dados apresentados no estudo de caso descritivo, existem 401 catadores afiliados às cooperativas/associações existentes na cidade, o que representa 15% do universo total de catadores que é 2685 de acordo com extrapolação elaborada em trabalho específico de Dias et al (2009).

O FMLC BH também integra organizações de carroceiros e outros grupos em vulnerabilidade social, como grupos de mulheres artesãs que trabalham com reutilização de lixo. No caso dos carroceiros do entulho da construção civil, registre-se que a SLU desenvolve, desde 1994, um Programa de Correção Ambiental do Entulho que é exemplar em termos da concepção integrativa de aspectos técnicos e sociais, já que o mesmo contempla várias frentes: uma frente social que inclui apoio aos trabalhadores informais que coletam entulhos com carroças de tração animal; uma frente técnica, que inclui três unidades de reciclagem de entulho e inúmeras unidades de recebimento de pequenos volumes que funcionam como suporte aos carroceiros, contribuindo para evitar que os mesmos joguem entulho nas vias públicas e uma frente veterinária, em parceria com a UFMG, que inclui assistência veterinária aos animais dos carroceiros. Não foi possível avaliar os impactos da existência do FMLC sobre os carroceiros devido à lacuna de diagnósticos sócio-econômicos específicos, mas a fala de ativista do FMLC BH já sinaliza que o Fórum Municipal, enquanto instância participativa, contribuiu de maneira limitada em relação aos carroceiros: "...olha, os carroceiros, a gente não conseguiu avançar muito, na verdade, porque eles demandam por mais URPV<sup>510</sup>, por estrutura de capineiras. Nisso a gente ainda não conseguiu mesmo avançar nada, na verdade"<sup>511</sup>.

---

<sup>510</sup> Unidade de Recebimento de Pequenos Volumes de entulho.

<sup>511</sup> Entrevista com ativista do FMLC BH em 09/10/2008. Em outro momento: os carroceiros são muito, menos organizados do que os catadores (...) Eles ainda ficam muito reféns da política que o município define para eles. Então eu acho que a influência do ponto de vista dos carroceiros ainda é muito pequena, do ponto de vista dos demais trabalhadores é maior (26/06/2007).

Um último aspecto a ser ressaltado refere-se aos indicativos de que o FMLC BH parece estar caminhando para se tornar um Fórum Metropolitano. O exame das atas e as notas de observação direta apontaram para a presença de associações de catadores de dois municípios da RMBH. Este é um sinal positivo, já que a complexidade da problemática dos resíduos sólidos cada vez mais aponta para a necessidade de adoção de soluções consorciadas (e a legislação caminha neste sentido com a aprovação da Lei 11445/07). A necessidade de se ganhar escala na prestação dos serviços de coleta seletiva coloca demandas de regionalização da aplicação de recursos e da qualificação profissional e, neste sentido, a existência de fóruns metropolitanos coloca-se, hoje, como uma necessidade.

Finalmente, refletindo-se sobre qual é a capacidade do FMLC BH em influenciar a política de reciclagem do município, os dados levantados a partir do trabalho de campo parecem indicar que esta capacidade é contingente (incerta) e contextual (variando de gestão para gestão, dependendo da concepção mais ou menos tecnocrática, mais ou menos participativa). Com base na observação direta e nas entrevistas pode-se ver que a capacidade do Fórum em influir nas decisões da SLU (ou da Prefeitura) variou de acordo com o tema. Observou-se que o Fórum foi, por exemplo, capaz de intervir de acordo a respeitar os interesses dos catadores na decisão da BHTRANS que limitava os horários de circulação de carrinhos de catadores no hipercentro (neste caso houve também intervenção do FELC MG). No entanto, quando o Fórum advertiu a SLU que a expansão da coleta seletiva porta-a-porta esbarraria em problemas operacionais, em função da precariedade dos galpões das cooperativas, a avaliação do Fórum não foi levada em conta, resultando, mais tarde, em problemas de logística no sistema implantado. O exame das notas de observação direta identificou inúmeros aspectos onde o FMLC constituiu-se em espaço de discussão e

---

deliberação de aspectos gerenciais da coleta seletiva (aspectos de operacionalização da coleta de vidro e do Tetrapak; alocação de recursos do COMUSA, entre outros), como pode ser visto no estudo de caso descritivo<sup>512</sup>. A fala de uma ativista registra simultaneamente os avanços e os limites relativos à capacidade efetiva do Fórum Municipal em influenciar as políticas:

*“...na verdade, a gente não chegou a um nível do poder público reconhecer e fazer consultas, por exemplo, e fazer debates e discutir políticas. A gente não chegou nesse nível mesmo. Mas, a gente avançou muito, porque um Fórum que se quer era considerado, hoje, ele consegue fazer interlocução. Pra você ver, o Fórum ele foi interlocutor entre a Prefeitura e o Ministério das Cidades pra conseguir recursos do PAC. Então, isso foi um grande avanço, na minha concepção”<sup>513</sup>.*

Avaliando os Fóruns Lixo e Cidadania de uma maneira geral, pode-se argumentar que estes foram depositários, no seu nascedouro, de uma imensa expectativa quanto ao seu potencial transformador da realidade de degradação sócio-ambiental no âmbito dos resíduos sólidos. Esperança essa depositada não somente pelos atores do campo societário, mas também daqueles atores estatais comprometidos com a adoção de um novo paradigma de gestão pública no setor. No campo do poder público, os casos estudados apontaram para um grande protagonismo do UNICEF, Ministério Público e da SEDU - no caso do FNLC-, da SEMAD e CETEC - no caso do FELC MG-, da SLU no caso do FMLC BH. No campo da sociedade, observou-se um grande envolvimento inicial das lideranças dos catadores (ASMARE, COOPAMARE) e dos ativistas das ONGs (Pastoral de Rua, OAF, Polis) que deram suporte ao processo organizativo inicial. Da análise dos

---

<sup>512</sup> “O Fórum conseguiu interferir na implantação de um galpão ( com capacidade para armazenamento) para a cidade , o aluguel de novos galpões e a reforma dos galpões existentes”. Fonte: extraído do questionário preenchido pelo FMLC BH.

<sup>513</sup>Entrevista com ativista do FMLC BH em 09/10/2008.



estudos de caso, depreende-se que estes arranjos participativos trouxeram contribuições em termos de vocalização das demandas dos catadores: no plano nacional dando maior visibilidade ao MNCR; no plano do Estado de Minas Gerais, contribuindo para que demandas de catadores do interior do Estado atingissem o centro do poder estadual; e no caso do município de Belo Horizonte publicizando as demandas dos novos grupos de catadores que surgiram na esteira do “sucesso” da ASMARE.

De uma maneira geral, as lideranças do Movimento Nacional têm consciência do papel que o Fórum Lixo e Cidadania desempenhou (no caso do FNLC, enquanto este existia) e desempenha (Fóruns Estaduais e Municipais) não só em relação às possibilidades de aporte de recursos financeiros, mas também em relação à sua função de monitoramento social, quanto à manutenção e/ou ampliação de conquistas do movimento organizativo dos catadores, como ilustra a fala de uma liderança a respeito do FELC MG:

*“...o Fórum foi um ganho muito grande porque é um espaço que a gente coloca diferentes atores discutindo a questão dos resíduos (...) e levando em consideração a opinião de cada um, o perfil de cada um e também, elaborando proposição realmente pra enfrentar os problemas que existe nessa questão de forma coletiva”<sup>514</sup>.*

Os catadores de outros grupos não afiliados ao MNCR também têm consciência do papel dos Fóruns, como o registra uma catadora sobre o papel do FMLC BH: “as pessoas que nós conhecemos e nos apóiam fazem parte do Fórum. Nele conhecemos mais gente que ampliou nossos apoios”<sup>515</sup>. O estudo de caso do FMLC BH oferece evidências do papel desta instância participativa em conferir visibilidade às outras organizações de catadores surgidas no início dos anos 2000 (não afiliadas ao MNCR) e que disputavam o

---

<sup>514</sup> Entrevista com liderança do MNCR em Minas Gerais em 09/04/2007.

<sup>515</sup> Entrevista com líder de cooperativa participante do FMLC em 22/09/2009.

mesmo reconhecimento desfrutado pela ASMARE. Neste caso, ressalte-se que também têm assento neste Fórum outros grupos em vulnerabilidade social que trabalham com o lixo, tais como os carroceiros do entulho da construção civil. Como já pontuado, o surgimento deste Fórum Municipal decorreu da necessidade de propiciar uma arena pública que viabilizasse a integração destes novos grupos surgidos na cidade e que tinham demandas por *reconhecimento, redistribuição e representação*. A dimensão do *reconhecimento* e o princípio da “paridade participativa” (inclusão de todos os potenciais afetados por uma política) como desenvolvido por Fraser estão aqui presentes neste Fórum. Em diversos momentos o FMLC atuou representando os interesses destes novos grupos como o estudo de caso evidenciou.

Observa-se que, de uma maneira geral, houve uma relação de complementaridade entre o processo sócio-organizativo dos catadores e o surgimento dessas novas instâncias de formulação de políticas públicas, onde as organizações de catadores (existentes à época do surgimento dos Fóruns) contribuíram para catalisar o processo de criação de Fóruns Lixo e Cidadania enquanto, por outro lado, a existência desses Fóruns potencializou a possibilidade de ampliação de conquistas para esse segmento e de fortalecimento do movimento social de catadores de recicláveis.

Pode-se argumentar que, embora não tenha sua existência definida em Lei, o Fórum Lixo e Cidadania adquiriu legitimidade enquanto arranjo institucional participativo e representativo, mas, sobretudo, propositivo de políticas públicas para o setor de resíduos sólidos, justamente pela dimensão interativa de seu surgimento e funcionamento, onde se congregam diversos atores: associações de catadores, técnicos sociais de ONGs de assessoria, técnicos de órgão governamentais, entre outros. Assim como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Fóruns Lixo e Cidadania são “instituições

híbridas" em sua composição (AVRITZER e TEIXEIRA, 2000) e têm funcionado ou operado como espaços de representação/participação política necessários ao movimento de combate às injustiças sociais, tanto no plano do reconhecimento simbólico e identitário, quanto da redistribuição econômica. Refletindo sobre o processo de institucionalização dos Fóruns, acrescenta-se que para os casos dos FELC MG e FMLC BH1, embora os mesmos não tenham sua existência regulamentada legalmente, há aspectos que apontam para um alto grau de institucionalização dos mesmos; já que funcionam, ambos, em caráter permanente, com reuniões regulares (mensais), possuem estatutos e regimentos internos, sendo reconhecidos no âmbito de documentos institucionais de várias agências públicas. Acrescente-se a isso que muitas decisões quanto à alocação de recursos financeiros e técnicos são tomadas no interior destes fóruns, indicando uma capacidade de influenciar decisões no sistema político.

Assim, observa-se que estas instâncias participativas têm cumprido um papel relevante na associação do lixo à cidadania e na tentativa de superação de enormes condições solidamente estabelecidas de injustiça social, bem como no aprofundamento de experiências de governança participativa.

Os quadros abaixo sintetizam, para cada Fórum, alguns dos principais avanços<sup>516</sup>, bem como alguns desafios identificados a partir do trabalho de campo. Destaco para cada caso, qual (is) desafio (s) arrolado(s) nos quadros se apresenta como mais significativo no aprofundamento do projeto transformativo de justiça social<sup>517</sup> que, segundo já analisamos, informou o processo de constituição dos Fóruns.

---

<sup>516</sup>Alguns desenvolvimentos mais recentes que não foram reportados nos estudos de caso descritivos são acrescentados aos quadros.

<sup>517</sup>Aqui entendido de forma mais ampla denotando tanto as três dimensões da concepção de justiça social de Fraser quanto a consubstanciação destes experimentos de governança participativa na resolução efetiva da problemática dos resíduos sólidos que no meu entender é compatível com a discussão de Fung & Wright já que a resolução efetiva de problemas encarna um dos três valores democráticos discutidos pelos autores que contribuem no desenvolvimento de estratégias democráticas transformativas.

Quadro 4 – Síntese Impactos FNLC: Reconhecimento/Redistribuição/  
Representação/Governança

Arranjo participativo	Categorias	Avanços	Limites/Desafios (L/D)
<p><b>FÓRUM NACIONAL LIXO E CIDADANIA</b></p>	<p>1. Reconhecimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecimento da existência de trabalho infantil com o lixo e inclusão desta forma na lista da OIT como uma das piores formas de trabalho infantil;</li> <li>- Publicação de documentos de referência elaborados conjuntamente com equipes técnicas do Governo Federal estabelecendo diretrizes de ação para adoção dos princípios lixo e cidadania;</li> <li>- Inclusão da profissão "catador de material reciclável" na CBO;</li> <li>- Monitoramento do fenômeno da catação em bases de dados oficiais: PNSB; PNAD; RAIS;</li> <li>- Aprovação da Lei nº 11.107 – 2005 (contempla possibilidades de celebração de convênios entre entes públicos e organizações de catadores)</li> <li>- Decreto Presidencial nº 5.490/2006 (institui coleta seletiva nos órgãos públicos federais com doação para organizações de catadores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovar uma Política Nacional de Resíduos Sólidos (PL 1991 em tramitação) que estabeleça claramente as responsabilidades dos atores na gestão de resíduos sólidos e contemple mecanismos que minimizem e solucionem o enorme passivo ambiental na área; (D)</li> <li>- déficit de visibilidade em relação a outros atores da cadeia de reciclagem, tais como os carroceiros do entulho da construção civil; (L)</li> </ul>
	<p>2. Redistribuição</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lançamento de inúmeros Editais do Governo Federal (MMA; MCIDADES; MTE; MDS etc) de apoio a projetos de resíduos sólidos focados na inclusão social e/ou a associações /cooperativas de catadores e para o MNCR;</li> <li>- Edital específico do BNDES para cooperativas;</li> <li>- Inclusão de recursos para construção de galpões de triagem para cooperativas/associações no PAC .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de uma política clara que aponte para a redistribuição dos ganhos na cadeia da reciclagem (L)</li> <li>- Sistema de indicadores para monitoramento das políticas públicas de resíduos sólidos (D)</li> </ul>
	<p>3. Representação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de vários fóruns estaduais e municipais lixo e cidadania no país;</li> <li>- Aumento no número de organizações de catadores no país</li> <li>- Criação do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR)</li> <li>- Criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores (CIISC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déficit de representação de outros atores em vulnerabilidade social (carroceiros do entulho da construção civil; catadores não organizados) na maioria dos fóruns estaduais e municipais no país ( L);</li> </ul>

Continua na folha seguinte....

Arranjo participativo	Categorias	Avanços	Limites/Desafios (L/D)
	4. Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retirada de 46.742 crianças do trabalho infantil a partir da Campanha Criança no Lixo Nunca Mais;</li> <li>- Assinatura de Termos de Ajustamento de Condutas entre Ministério Público e municípios para retirada de crianças do trabalho infantil em lixões;</li> <li>- Com o reconhecimento da existência de trabalho infantil no lixo crianças catadoras foram priorizadas na distribuição das bolsas do PETI;</li> <li>- Início de um processo de coordenação entre órgãos da administração pública federal e entre estes e outros atores da área de resíduos sólidos;</li> <li>- Aumento no número de municípios que implantaram programas de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores no país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de fiscalização e de sistema de monitoramento não assegura que crianças retiradas inicialmente do trabalho infantil não tenham retomado as atividades; (L)</li> <li>- Predomínio de soluções <i>ad hoc</i> na provisão de espaços de triagem para catadores implicando em condições insalubres nos galpões das cooperativas/associações; (L)</li> <li>- Prevalência de lixões a céu aberto como forma de disposição final; (L)</li> <li>- Baixa capacidade de inclusão de catadores não organizados nos programas municipais em parceria com organizações de catadores; (L)</li> <li>- Ausência de indicadores de sustentabilidade nos programas municipais (poucas prefeituras sabem o custo de seus programas; poucas sabem o universo de catadores não organizados na cidade); (L)</li> <li>- Fragmentação e dispersão de informação sobre o setor de resíduos sólidos; (L)</li> <li>- Sob o ponto de vista das organizações de catadores: incipiente formação gerencial e administrativa; (L)</li> <li>- Baixo índice de coleta de recicláveis pelos programas municipais em parceria com cooperativas; (L)</li> <li>- Ausência de números confiáveis sobre a produção de recicláveis advinda do sistema de coleta de recicláveis realizado pelos catadores não organizados. (L)</li> <li>- Reativar o FNLC (D).</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria, 2009.

Do exposto acima, destacam-se quatro desafios importantes para o Programa Lixo e Cidadania em nível nacional: a reativação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania; necessidade de estabelecimento de sistema de indicadores para monitoramento sócio-ambiental das políticas públicas de resíduos sólidos; a ampliação dos atores contemplados no eixo cidadania, ou seja, aplicação do princípio de “paridade participativa” sob o qual todos os atores afetados por uma política devem ser contemplados com

possibilidades de vocalização de suas demandas<sup>518</sup> e a retomada da campanha de erradicação do trabalho infantil e maior investimento na erradicação dos lixões.

Quadro 5 – Síntese Impactos FELC MG – Reconhecimento/Redistribuição/  
Representação/Governança

Arranjo participativo	Categorias	Avanços	Desafios
<b>FÓRUM ESTADUAL LIXO E CIDADANIA MG</b>	1. Reconhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de vários Festivais Lixo e Cidadania (efeito mobilizador nacional)</li> <li>- Publicação de Deliberações Normativas (52/2001 e outras) exigindo a erradicação de lixões mas com inclusão social de catadores;</li> <li>- Aprovação da Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei 18031/2008) com vários instrumentos que reconhecem a função social e ambiental dos catadores;</li> <li>- Aprovação de vários decretos e Leis em vários municípios do estado focadas na inclusão social de catadores;</li> </ul>	- Déficit de reconhecimento dos catadores organizados não integrantes do MNCR
	2. Redistribuição	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusão de várias emendas no PPAG viabilizando recursos estaduais para diversos projetos que viabilizam a criação e fortalecimento de organizações de catadores;</li> <li>- Criação do Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR): capacitação e assessoria a municípios com foco na gestão integrada de resíduos (projeto do CMRR em Araxá teve como resultado a publicação de decreto municipal prevendo a inclusão de catadores na coleta seletiva com base no estabelecimento de contrato por prestação de serviços).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de uma política estadual voltada para o incentivo ao estabelecimento de indústrias de reciclagem no estado;</li> <li>- Estabelecer vínculos solidários com as organizações de catadores que não integram o MNCR</li> </ul>
	3. Representação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de cooperativas e associações de catadores e das redes de organizações de catadores: CATAUNIDOS e Rede Solidária Central Leste;</li> <li>- Movimento Estadual dos catadores de Recicláveis (MNCR)</li> </ul>	- Déficit de representação de catadores organizados em cooperativas/associações não vinculadas ao MNCR e mesmo de catadores não organizados no âmbito do Fórum;
	4. Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados da FEAM apontam tendência de aumento no número de sistemas licenciados (aterros ou usinas);</li> <li>- Capacitação de municípios no interior do estado para a gestão integrada com inclusão social;</li> <li>- Desenvolvimento por entidades do sistema Ciência e Tecnologia do Estado de projetos para elaboração de planos de gestão integrada de resíduos sólidos e de capacitação;</li> <li>- Envolvimento de universidades públicas e privadas na elaboração de estudos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O número de lixões no estado ainda é muito alto;</li> <li>- Necessidade de equilibrar a ênfase nos aspectos mobilizatórios de catadores com os aspectos tecnológicos da gestão de resíduos que não tem recebido a devida atenção;</li> <li>- Integração de ações com os Fóruns Municipais do estado e em particular com o da capital mineira - FMLC BH</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria, 2009.

<sup>518</sup> Uma demanda para o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores.

Em relação ao FELC MG, destacam-se algumas questões cruciais: déficit de representação de organizações não vinculadas ao MNCR e de outros atores em vulnerabilidade social (carroceiros), ou seja, a aplicação do princípio de “paridade participativa” sob o qual todos os atores afetados por uma política devem ser contemplados com possibilidades de vocalização de suas demandas; a ausência de ação coordenada diretamente com os Fóruns Municipais Lixo e Cidadania no estado como um todo, e em especial com o da capital (FMLC BH)<sup>519</sup>.

Quadro 6 – Síntese Impactos FMLC BH – Reconhecimento/Redistribuição/ Representação/Governança

Arranjo participativo	Categorias	Avanços	Desafios
<b>FÓRUM MUNICIPAL LIXO E CIDADANIA BH</b>	1. Reconhecimento	- Reconhecimento de novos grupos de catadores e de outros grupos em vulnerabilidade social que trabalham com o lixo como atores relevantes da gestão de resíduos sólidos	- Ação estratégica em termos de conferir maior visibilidade pública aos grupos não vinculados ao MNCR sem, contudo, aprofundar fissuras com este em torno da dicotomia: “catador histórico e não histórico” (D)
	2. Redistribuição	- Ampliação do leque de parcerias da coleta seletiva municipal (SLU) com suporte distintos tais como galpões de triagem, destinação de recicláveis, maquinário e outros para outras organizações de catadores além da ASMARE; - Viabilização de apoios externos aos grupos vinculados ao Fórum; - Viabilização de recursos do Conselho Municipal de Saneamento aos grupos ligados ao Fórum.	- Ausência de um sistema de indicadores e monitoramento sistemático de recursos e da coleta seletiva municipal como um todo; (L) - Sair da relação de apoio municipal aos grupos via convênio para o estabelecimento de contrato por prestação de serviços com atribuições claras de direitos e deveres para as partes envolvidas; (D).
	3. Representação	- Participação aberta a todas as organizações que trabalham com resíduos; - Criação da REDESOL (rede de comercialização solidária); - Abertura para participação de entidades de catadores da RMBH (tendência de se constituir em fórum metropolitano); - Suporte à legalização jurídica das cooperativas e da REDESOL	- Estabelecer vínculos solidários com as organizações de catadores que integram o MNCR; (D) - Fraca participação dos carroceiros do entulho da construção civil no âmbito do Fórum; (L)

Continua na folha seguinte....

<sup>519</sup> Em que pese que ações de capacitação estão sendo desenvolvidas no interior do estado envolvendo diversos atores em seminários públicos este tipo de ação, embora importante, é distinto de uma atuação coordenada diretamente com Fóruns Municipais. O levantamento exploratório realizado em 2005 apontou uma demanda específica neste sentido advinda dos representantes dos Fóruns incluídos na amostra como visto no estudo de caso descritivo.

...Continuação

Arranjo participativo	Categorias	Avanços	Desafios
	4. Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação da coleta seletiva para outras regiões da cidade e da logística de suporte às organizações de catadores;</li> <li>- Comercialização coletiva de alguns recicláveis (tetrapak);</li> <li>- Articulação com o Fórum Estadual de Economia Solidária;</li> <li>- Elaboração de diagnósticos sobre as cooperativas de catadores integradas ao Fórum;</li> <li>- Estabelecimento de critérios para apoio do poder público à cooperativas de catadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior reconhecimento do poder público municipal do papel do FMLC na formulação e implementação de políticas; (D)</li> <li>- Melhorar os índices de recuperação de recicláveis (ainda pífios); (D)</li> <li>- Ausência de diagnósticos sobre os carroceiros do entulho; (L)</li> <li>- Sair das soluções <i>ad hoc</i> na parte operacional da coleta seletiva para soluções integradas; (D)</li> <li>- Melhorar a prestação de serviços pelas cooperativas e associações; (D)</li> <li>- Melhorar as condições de trabalho dos galpões de reciclagem; (D)</li> <li>- Integração de ações com o FELC MG (D)</li> <li>- Estabelecimento do que é subsídio e do que é pagamento por serviço prestado (D);</li> <li>- Política de regulação urbana focada no trabalho decente (catadores não organizados)</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria, 2009.

No que tange ao FMLC BH destacam-se os aspectos: maior clareza do lugar e do papel ocupado pela instância participativa do Fórum Lixo e Cidadania em relação à elaboração; implementação e monitoramento da reciclagem municipal; necessidade de estabelecimento de um sistema de indicadores para monitoramento sócio-ambiental das políticas públicas de resíduos sólidos; melhoria da infra-estrutura dos galpões de triagem das associações/cooperativas; identificação de ações e estratégias que permitam um maior espraiamento da política de coleta seletiva para os catadores não organizados, através de uma política concertada de



regulação urbana (com vias a estabelecer, no mínimo, parâmetros de trabalho decente nos depósitos).

Na próxima seção procuro articular uma discussão integrada (para os três casos) acerca dos principais dilemas e paradoxos da movimentação Lixo e Cidadania no país. Algumas questões que balizam a discussão são:

- I. Se os Fóruns Lixo e Cidadania investigados podem ser definidos como “instituições híbridas” que congregam atores sócio-governamentais, e se muitas das organizações que os integram oferecem subsídios de caráter técnico e financeiro que qualificam e sustentam a ação dos grupos de trabalhadores informais que participam destes Fóruns, quais seriam, assim, as implicações que decorrem do déficit de representação existente no âmbito dos Fóruns, relativos às <sup>(1)</sup> organizações de catadores não integrantes do MNCR; <sup>(2)</sup> aos catadores não organizados; e <sup>(3)</sup> de outros trabalhadores informais que trabalham com a reciclagem, tais como os carroceiros do entulho da construção civil?
- II. Que implicações a não coordenação entre os vários níveis de Fóruns (estadual e municipal) tem sobre a efetividade da gestão de resíduos sólidos?
- III. Que implicações decorrem do fato dos programas municipais, em parceria com cooperativas/associações de catadores, integrarem um número ainda baixo de trabalhadores informais?
- IV. Que implicações os baixos índices de recuperação de recicláveis destes programas municipais têm sob o ponto de vista da sustentabilidade ambiental?

## **DILEMAS E PARADOXOS DO LIXO E DA CIDADANIA**

A análise empreendida na seção anterior identificou contribuições e limites dos Fóruns Lixo e Cidadania na articulação das três dimensões da justiça social representados pelo eixo redistribuição-reconhecimento-representação, assim como sistematizado por Nancy Fraser. Seguindo a linha argumentativa de Fung & Wright sobre experimentos de governança participativa (EPG), a análise apontou também os limites e contribuições destes Fóruns em termos de sua capacidade de produção de políticas efetivas (governança). Das quatro categorias analíticas (redistribuição/reconhecimento/representação/governança) chamo a atenção que os desafios mais significativos referem-se às categorias representação e governança e argumento que o enfrentamento dos limites nestas duas dimensões são decisivas ao alargamento da cidadania e do potencial transformativo da plataforma Lixo e Cidadania.

Tomando como referência a questão I - déficit de representação de outros grupos - argumento que tal limite representa um risco ao ideal de cidadania que informou toda esta “movimentação Lixo e Cidadania”, já que compromete a plena realização do ideário transformativo que impulsionou a constituição da plataforma desenhada pelos Fóruns Lixo e Cidadania. Como pontuado em outro momento desta tese, alguns estudos sobre experiências de espaços públicos em curso vêm chamando a atenção para o risco da recriação de novas exclusões no seio destes.

Coelho (2004), por exemplo, em seu estudo sobre os conselhos de saúde no município de São Paulo, chama a atenção que os excluídos desorganizados, e mesmo os organizados, que não estabeleceram certos vínculos políticos (associações que têm um passado de participação política e lideranças políticas e gestores públicos ligados ao Partido dos Trabalhadores) seguem, na maioria dos casos, ausentes de uma rede que “...articula uma grande variedade de centros de decisão e comunidades políticas, congregando

acadêmicos, profissionais e grupos de interesse". Os aspectos positivos da participação dos "excluídos organizados", argumenta a autora, não devem obscurecer o fato de que "...segue ausente desses espaços um número significativo de associações que atuam nas regiões estudadas ..." (p.264-265).

Tal questão identificada na pesquisa empírica encontra ressonância na discussão teórica. Fraser observa que a contribuição que estes espaços trazem em termos de produção de um discurso contestatário não implica que eles sejam necessariamente virtuosos, podendo, mesmo aqueles desenhados numa perspectiva igualitária, praticarem seus próprios modos de exclusão e marginalização (1990:67-68). O exame empírico de como a questão da apresentação e representação de interesses dos grupos subalternos que sobrevivem do lixo comparece, no âmbito do Fórum Lixo e Cidadania, trouxe alguns elementos que alimentam este debate, como identificado na seção 1.

Embora devamos realçar a importância do Fórum em termos de sua contribuição para uma maior capilaridade da temática Lixo e Cidadania, que passou a ser tema da agenda de debates públicos, pode-se perguntar: como fica a representação dos interesses, nos Fóruns Lixo e Cidadania, de outros grupos que sobrevivem do lixo, tais como os carroceiros que recolhem o entulho da construção civil, das organizações não vinculadas ao MNCR ou mesmo de catadores não organizados? Esta pergunta é particularmente relevante ao arranjo participativo do Fórum Nacional Lixo e Cidadania (em que pese que o mesmo esteja desativado) e em relação ao Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais. O déficit de representação destes grupos acima mencionados sinaliza a importância de alguns Fóruns avançarem na perspectiva de assegurar mecanismos participativos concretos que levem em consideração a participação desigual de outros grupos sociais, em função da sua capacidade desigual de se constituir em sujeitos que falam e

reivindicam, para que essa experiência possa contribuir efetivamente para o alargamento da cidadania.

A questão delineada acima é problematizada por alguns dos ativistas entrevistados e comparece também na observação direta durante o trabalho de campo. Ativista do próprio FELC MG reconheceu que questões polêmicas tais como as demandas por acesso a recursos mobilizados pelo Fórum Estadual provenientes das cooperativas não afiliadas ao MNCR (integrantes do FMLC BH) não são debatidas: “eu tenho o desejo que a Redesol (rede de comercialização solidária em formação no âmbito do FMLC BH) participe do Fórum Estadual como uma tentativa de trazer atores mais diversos que possam fazer do Fórum Estadual um espaço real de debates de temas e questões mais abrangentes”<sup>520</sup>.

Referindo-se à não participação de cooperativas não alinhadas com o MNCR no FELC MG, outro entrevistado aponta que o “movimento Nacional (MNCR) tem resistência às cooperativas de BH (à exceção da ASMARE e do Associrecycle) porque entende que, como não se originaram da população de rua, não devem ser reconhecidas como de catadores de papel...”<sup>521</sup>. Esta fala aponta, também, para uma outra questão que tem informado a “movimentação Lixo e Cidadania” hoje no país como um todo que refere-se à categorização das cooperativas/associações em função de sua composição a partir da distinção entre “catadores históricos” e os chamados “não históricos” (em geral cooperativas com catadores formados a partir de desempregados). Registre-se que essa diferenciação antagonística de grupo perigosamente se aproxima de um discurso justificador de exclusões à medida que um grupo - os “catadores históricos”- seria “mais catador” que os outros - os “não-históricos”- e por isso mais cidadãos que estes últimos.

---

<sup>520</sup> Entrevista com ativista do FELC MG em 23/10/08.

<sup>521</sup> Fonte: Questionário preenchido pelo FMLC BH (28/08/2009)

Os Fóruns Lixo e Cidadania (aqui estudados) são, simultaneamente, arranjos participativos e arranjos representativos. À medida que o mesmo se constitui num espaço que influencia e, em certos casos, define os critérios para alocação de recursos públicos, o déficit de representação de determinados atores no interior destas instâncias pode significar obstáculos à realização plena dos direitos de inclusão social destes segmentos e constituir-se, portanto, numa exclusão que se opera na “experimentação prática da cidadania” no lixo, para usar um termo de Matos (2009). Sob o ponto de vista da concepção de justiça social que informa o arcabouço teórico desta tese, este dilema no âmbito da “movimentação Lixo e Cidadania”, coloca obstáculos à promoção da justiça social, comprometendo o ideal de “paridade participativa” assim como discutido em Fraser (1990).

Resgatando as questões II, III e IV (fim da seção 1), argumenta-se que estas dizem respeito ao que chamarei aqui de 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 governança e em decorrência disto sob a cidadania à medida que restringe as possibilidades de inclusão social no âmbito da gestão de resíduos sólidos, o que será discutido ao fim desta seção. Primeiramente, resgata-se, a partir dos estudos de caso, os limites assim como sistematizados nas questões II, III e IV.

A ausência de articulação mais direta entre o Fórum Estadual de Minas Gerais e o Fórum Municipal em Belo Horizonte é uma questão relevante que apareceu no trabalho de campo e que merece ser destacada à medida que pode comprometer o enfrentamento de questões relevantes que influem na capacidade dos Fóruns em consubstanciar o ideário de justiça

social e de governança participativa<sup>522</sup>. Ainda, vale mencionar que à medida que a proposta de atuação em rede coordenada entre os vários níveis de Fóruns Lixo e Cidadania, como desenhado no formato originário do FNLC, parece não estar funcionando (pelo menos para os três estudos de caso aqui examinados), isto parece apontar que a questão da fragmentação da ação se apresenta também como problema em arranjos participativos e não somente no nível das instituições do sistema político tradicional.

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. Como vimos, 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 diversidade dos catadores (diferentes formatos organizativos e catadores avulsos, ou seja, não organizados). 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.

---

<sup>522</sup> “A nossa relação hoje com o fórum estadual é praticamente nenhuma, muito pequena, a gente não consegue essa participação. Com o fórum nacional também, a gente não conseguiu na verdade ter um canal unificado com eles” (entrevista com ativista do FMLC BH em 26/06/2007).

Ainda, o baixo índice de recuperação de recicláveis 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 o ponto de vista da governança como concebido aqui nesta tese, ou seja, enquanto ação estatal efetiva. Há que relativizar, contudo, a capacidade do setor de resíduos sólidos em oferecer a solução para o problema da pobreza no país. Mas, enquanto sistema sócio-técnico, sua capacidade 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.

Concluindo esta seção, é importante resgatar uma discussão delineada brevemente no capítulo 1 sobre o fenômeno da catação no contexto de sua interface com o Estado e o mercado e como componente de um sistema sócio-técnico. 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 social<sup>523</sup> a que estão submetidos nas dimensões política (cidadania), cultural (valores simbólicos e reconhecimento), sócio-familiar 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

---

<sup>523</sup> Refiro-me aqui a Escorel (1999).

relação ao Estado<sup>524</sup>). 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 (seja de ONGs que dão suporte aos catadores ou dos governos e agências de desenvolvimento) tendem a focar num aspecto ou outro do fenômeno da catação, em detrimento de uma compreensão mais integrada que combine os aspectos sócio-políticos (reconhecimento e identidade social, assim como organização e representação política) com a contextualização do catador tanto como um ator econômico (redistribuição) na cadeia de reciclagem, quanto como um prestador de serviço no âmbito de um sistema sócio-técnico – resíduos sólidos – sistema este que tem, portanto, demandas específicas quanto à qualidade e cobertura dos serviços prestados, entre outras (DIAS e ALVES, 2008:84).

Assim, para a integração de catadores, enquanto atores legítimos nos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos, torna-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 houver mudanças visíveis em termos tanto de limpeza

---

<sup>524</sup> 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).



das cidades quanto na redução de resíduos a serem aterrados (CHIKARMANE et al, 2008:50). 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 realizada<sup>525</sup>).

Mas a transição para prestador de serviço não é fácil para os catadores, requer uma mudança radical a respeito da forma como o trabalho é realizado. O que envolve desde o uso de uniformes à submissão do controle do trabalho<sup>526</sup>, comportamentos que nem todo catador está disposto a se submeter. Entre especialistas da área, os catadores costumam ser referenciados como *freedom lovers* em razão da dificuldade de abrir mão de sua liberdade para realizar o trabalho quando, onde e como quiser.

Refletindo sob o ponto de vista das condições necessárias às organizações de catadores, Chikarmane et al afirmam ser necessário voz (organização dos catadores), visibilidade (estudos e estatísticas que demonstrem a contribuição dos recicladores informais é *sine qua non* para que haja reconhecimento oficial), validade (as organizações de catadores têm que desenvolver sua capacidade administrativo-empresarial), viabilidade (esta é uma questão raramente questionada, constituindo-se na razão do por que empreendimentos informais continuam a existir no mercado sem serem completamente extintas mesmo em condições adversas de reconhecimento). Assim, "visibilidade" (reconhecimento de seu valor) e voz (organização representativa) são condições necessárias, mas não suficientes

---

<sup>525</sup> 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).

<sup>526</sup> A mudança do trabalho sem horários e controle exercido nas ruas ou lixões para o trabalho nos galpões trás grandes desafios para muitos catadores pois implica na submissão aos horários de abertura e fechamento dos galpões de triagem, regras quanto ao uso de espaços comuns, participação em reuniões e assembléias. Para esta passagem no caso da ASMARE ver Dias (2000).

na promoção e sustentação de modelos integrativos de catadores. Validade e viabilidade são igualmente importantes, argumentam as autoras (2008:87).

## **Á GUIA DE CONCLUSÃO**

Espera-se que a análise empreendida nas seções 1 e 2 tenham contribuído para o debate em curso na literatura especializada de como fóruns participativos afetam a formulação e implementação de políticas públicas. Resgatando a síntese empreendida por Côrtes (2005) que divide a literatura nesta área em duas grandes perspectivas - um bloco de autores considerados *céticos* do potencial quanto ao potencial democrático destes fóruns e um bloco de autores considerados como *otimistas* -, acredita-se que esta tese tenha trazido elementos que contribuem à discussão no âmbito das duas perspectivas analíticas. Se por um lado, a experiência dos Fóruns Lixo e Cidadania permitiu trazer à tona evidências empíricas que alimentam o debate sob a perspectiva "otimista", tais como: (1) sobre o papel do Estado na constituição dos Fóruns Lixo e Cidadania e sobre (2) sua influência sobre eles; (3) sobre o papel dos Fóruns Lixo e Cidadania nos contextos institucionais e políticos em que estes se inserem, bem como sobre (4) a natureza das relações (de cooperação e mesmo de competição) que se estabelecem entre os diversos atores que participam dos Fóruns e entre as diversas escalas de Fóruns. Por outro lado, esta tese também trouxe elementos que se alinham à chamada perspectiva "cética", à medida que problematizou a questão relativa à oferta de oportunidades universais de representação no seu interior ao explicitar o déficit de representação de organizações de catadores não alinhadas ao MNCR e de outros segmentos de trabalhadores informais do lixo.

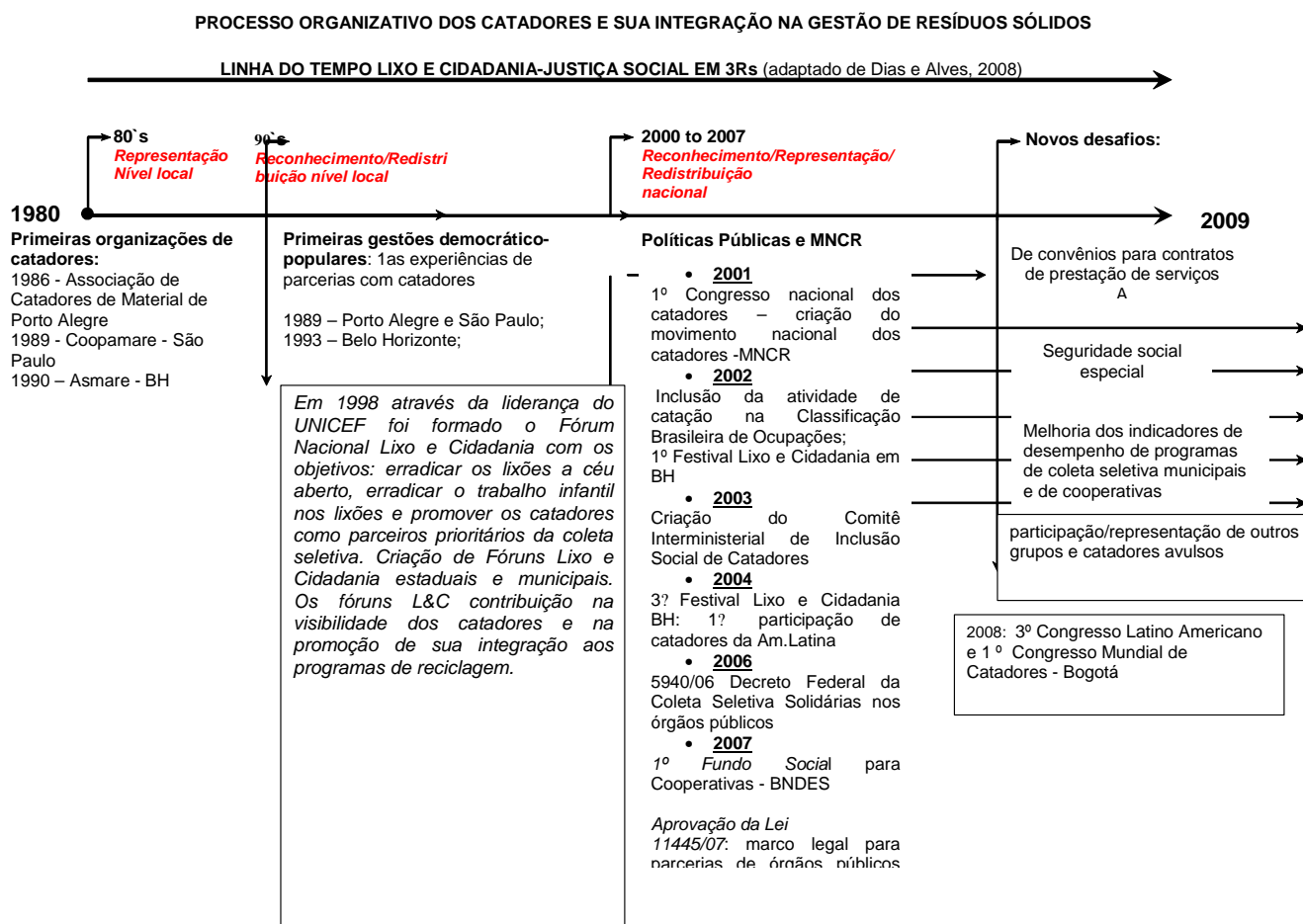
Fung argumenta que a deliberação pública cria oportunidades para aqueles que serão submetidos a uma política para criticá-la, considerar suas justificações e talvez modificá-la, criando condições para que os cidadãos fora e dentro do "minipúblico" fiquem mais propensos a assentir e cooperar. Além disso os minipúblicos podem ajudar a aprimorar os detalhes da implementação – suas estratégias e métodos – ao longo do tempo, incorporando a deliberação popular à governança em curso ou à esforços de resolução de problemas das assembleias públicas (2004:188-189). Creio que a análise empreendida trouxe alguns elementos neste sentido. No entanto, a análise ofereceu elementos que indicam que a capacidade de influência constitui-se num processo dinâmico e contextual, o que corrobora a discussão da literatura especializada sobre arranjos participativos. Como observa Silva (2002), se por um lado, os espaços públicos de negociação constituídos entre as agências estatais e setores da sociedade permitem a possibilidade de democratizar os processos de formulação de políticas, por outro, eles não estão isentos de se constituírem em espaços com pouca capacidade de dar conseqüência às negociações construídas no seu interior (p.174).

Para o caso dos Fóruns Lixo e Cidadania a consecução dos objetivos dos Fóruns parece depender de uma tripla convergência entre: (1) vontade política das administrações públicas; (2) capacidade organizativo-mobilizatória dos catadores (e de sua capacidade de articulação em rede na obtenção dos recursos técnicos e financeiros necessários para a efetivação da melhoria dos padrões de gerenciamento dos resíduos sólidos); e (3) do grau de penetração do ideário ético de preservação ambiental associada à inclusão social no sentido deste constituir-se numa *movimentação lixo e cidadania*, ou seja, de atingir o imaginário social.

A linha do tempo abaixo pode nos ajudar a sintetizar o esforço analítico aqui empreendido em termos de identificar a proximidade dos Fóruns Lixo e

Cidadania em relação à concepção de justiça social de Nancy Fraser e sua correlação sobre os processos de construção da cidadania no lixo:

Figura 3 – Linha do Tempo Lixo e Cidadania



A linha do tempo pretende representar o processo de entrelaçamento da cidadania no lixo: se injustiças não são somente econômicas, se déficits de reconhecimento reforçam e naturalizam injustiças sociais, disso decorre que estes déficits simbólicos obstaculizam o exercício da cidadania e restringem as capacidades humanas<sup>527</sup>. Desta forma a questão do reconhecimento está estreitamente articulada ao aspecto simbólico da cidadania e do

<sup>527</sup> Na perspectiva de Amartya Sen (2001) que argumenta pela necessidade de se focar na expansão das "capacidades" das pessoas no sentido de propiciar-lhes as condições para vivenciar o tipo de vida por elas valorizado. Neste sentido, ele chama a atenção para o papel das políticas públicas em termos de aumentar a capacidades das pessoas.

próprio desenvolvimento humano. Pode-se, assim, interpretar a luta pelo “direito a ter direitos” empreendida pelos catadores de recicláveis (ou seja, o direito a ganhar sua subsistência através da realização do trabalho de recolhimento de materiais recicláveis) como um processo que ressignifica os sentidos do que é lixo e da própria imagem do catador – que assume o papel de agente ambiental. No entanto, como argumento aqui este é apenas um estágio já que ampliar o reconhecimento e possibilidade de representação de outros atores constitui-se num importante desafio para plena realização do potencial transformativo da movimentação Lixo e Cidadania.

À medida que as demandas dos catadores assumiram visibilidade pública – através de instâncias de participação/representação<sup>528</sup>, elas passaram a alimentar políticas públicas de resíduos sólidos focadas na minimização da degradação ambiental e na inclusão social, contribuindo para a melhoria do padrão da ação estatal (no sentido de efetividade) e constituiu-se numa ação com alto potencial transformativo que sinaliza para uma ressignificação da gestão de resíduos sólidos sob o prisma da cidadania e da justiça social e, portanto, com forte conteúdo emancipatório. Enfrentar alguns dos limites aqui delineados contribuiriam para aumentar o caráter transformativo da plataforma Lixo e Cidadania.

---

<sup>528</sup>Papel assumido a princípio pelas associações e cooperativas locais que ganharam visibilidade nacional (ASMARE - BH e COOPAMARE -SP) e pelo Fórum Lixo e Cidadania e posteriormente pelo Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis – MNCR.

## CONCLUSÕES

Na cidade de Leônia, descrita por Ítalo Calvino em *As Cidades Invisíveis*, a opulência é medida pelas coisas "...que todos os dias são jogadas fora para dar lugar às novas". A amplitude da crise sócio-ambiental contemporânea nos convoca a repensar nosso modelo de desenvolvimento, a repensar nossas cidades, a rever nossos estereótipos e a re-significar nossos conceitos, a abandonar o "padrão Leônia" de viver, que faz do desperdício o padrão imperante. Desperdício de coisas, mas também de vidas, já que a exclusão do usufruto da dimensão substantiva da cidadania (sobretudo dos direitos sociais) impede que milhares de pessoas desenvolvam plenamente suas capacidades.

Nesta reconstituição da trajetória do lixo e da cidadania, a partir dos Fóruns aqui estudados, pôde-se perceber como o conceito de cidadania assumiu o papel de idéia-força que orientou o processo organizativo dos catadores e o surgimento das primeiras experiências integrativas de catadores na gestão de resíduos sólidos. O argumento da existência de uma dívida histórica da sociedade para com os catadores (já que estes, sem o saberem, já exerciam o papel de agentes ambientais antes mesmo da "febre da reciclagem" ganhar os debates públicos) alimentou as lutas por cidadania e justiça social destes atores. A existência dos Fóruns Lixo e Cidadania e o papel por estes desempenhados na visibilização destas demandas representou um importante passo no sentido do estabelecimento de uma agenda de caráter transformativo no desenho das políticas públicas no setor de resíduos sólidos que, por sua vez, contemplasse as dimensões da redistribuição, do reconhecimento e da representação.

No entanto, vimos, também, que a dimensão e gravidade da questão ambiental e social no país requerem ainda um enorme esforço conjugado para que os avanços obtidos, até agora, em relação a essa associação do

lixo à cidadania possam ser generalizados para todo o país e se consolidarem, sendo, assim, necessário enfrentar ainda alguns desafios e dilemas importantes como os apontados no capítulo 4. Entre os desafios apontados destacou-se a questão do déficit de representação (de outros grupos organizados, de carroceiros) no âmbito de algumas instâncias Lixo e Cidadania e a questão da necessidade de aperfeiçoar aspectos ligados à governança de projetos e programas para aumentar a sua capacidade de resolução efetiva de problemas na gestão de resíduos sólidos. Entretanto, estes desafios identificados não devem se constituir em desestímulos à luta pela ampliação da cidadania e melhoria dos padrões de gestão no campo dos resíduos sólidos, mas simplesmente como elementos da realidade que devem ser considerados para que um avanço efetivo e sustentável se dê neste país.

À medida que sínteses parciais foram elaboradas para cada capítulo ao longo da tese, esta parte final foca em dois pontos principais: (1) num primeiro momento, resgatam-se alguns elementos desenvolvidos no capítulo 2 sobre processos de integração de catadores na Índia com o fim de tecer algumas comparações com o processo integrativo no Brasil. Ainda nesta parte explora-se tendência em curso de transnacionalização das lutas dos catadores a partir das redes estabelecidas (ou em gestação) entre organizações e/ou movimentos nacionais de catadores em três continentes: América Latina, Ásia e África. Esta parte conclui com reflexões gerais sobre resíduos sólidos; (2) e num segundo momento, discorre-se sobre uma agenda de pesquisa para a temática.

No exame do caso indiano observou-se que para este país as cidades que experimentaram maiores avanços na agenda integrativa dos catadores foram aquelas onde o estágio de formação de coletivos representativos de catadores (cooperativas, associações ou sindicatos) era mais avançado. Recupera-se aqui o caso específico representado pela cidade de Pune cujo

processo integrativo apresenta uma maior similaridade com o brasileiro. Foi a partir da formação de seu sindicato (KKPKP) que os catadores daquela cidade puderam: (1) alcançar a visibilidade necessária para produzir processos de reconhecimento oficial - manifestado em leis e políticas municipais e, (2) produzir processos de redistribuição expressos na implementação de experiências de integração dos *waste pickers* no sistema formal de gerenciamento de resíduos sólidos. A agenda "pro-poor" da administração local parece também ter desempenhado um papel significativo no avanço do processo integrativo dos catadores como foi visto no capítulo 2.

O caso de Pune oferece elementos que o aproximam do caso brasileiro onde a associação do lixo à temática da cidadania não se deu de uma forma aleatória ou espontaneísta. Como reconstituído nesta tese tal associação do lixo à cidadania no Brasil se deu num contexto onde houve uma convergência entre processos de mobilização social dos catadores com todo um quadro de experimentações participativas no país que permitiu uma oxigenação da gestão pública.

O caso do sindicato de catadores de Pune é interessante também por um elemento que o difere das organizações de catadores no Brasil. Conforme exposto no capítulo 2 o sindicato possui um complexo sistema de categorização de seus membros (membros regulares, irregulares entre outras categorias) que lhe permite representar grupos distintos dentro da comunidade de catadores local. Além disso, o sindicato funciona como uma espécie de entidade guarda-chuva que abriga diferentes formatos organizacionais no seu interior tais como associações, cooperativas, micro-empresendimentos, rede de comercialização, contemplando, assim, possibilidades diferenciadas de inserção de catadores, desde aqueles mais inclinados ao formato cooperativista àqueles denominados em outro momento nesta tese de "freedom lovers" (catadores avulsos). KKPKP foca



simultaneamente em lutas estratégicas por direitos sociais e na consolidação da capacidade dos catadores desempenharem serviços de coleta de forma eficiente, ou seja, no seu fortalecimento como ator econômico.

Embora não se possa falar de um movimento social de catadores na Índia, em 2005 foi formada a SWACHH (aliança nacional de catadores) uma rede que congrega organizações representativas (*membership based*) e ONGs que trabalham com a temática da catação que tem como objetivo o compartilhamento de informações e o debate de questões relevantes à área. Ativistas da área naquele país têm, cada vez mais, investido esforços de forjar alianças que ultrapassem as fronteiras do local como forma de avançar a agenda inclusiva no setor no país.

A compreensão de que as lutas por inclusão e reconhecimento de catadores ultrapassam as fronteiras nacionais vem ganhando corpo paulatinamente em várias partes do mundo. Estudos mais consistentes começam aparecer reportando os impactos da agenda privatizante no setor de resíduos sólidos<sup>529</sup> sobre a sobrevivência de catadores.

Fraser (2004) argumenta que cada vez mais as pessoas estão percebendo que os processos sociais que moldam suas vidas rotineiramente vão além das fronteiras territoriais. Tal percepção tem levado a questionamentos sobre qual é a unidade territorial apropriada para a colocação das demandas sobre justiça. Embora a análise de Fraser tenha como parâmetro as manifestações anti-globalização (pela reforma das estruturas de governança global) e o movimento feminista pela reforma de leis internacionais (tendo como slogan que “direitos das mulheres são Direitos Humanos”) é possível hoje também se falar de um movimento de transnacionalização das lutas dos catadores, tendo a América Latina assumido a dianteira nesse processo.

---

<sup>529</sup> A privatização do setor advogada por instituições financeiras internacionais e agências de cooperação internacional impacta processos e lutas locais de catadores.

A Rede Latino Americana de Catadores foi formada em fevereiro de 2005 no II Congresso Latino Americano de Catadores, em São Leopoldo (sul do país), e resultou de um processo interativo entre organizações de catadores do Brasil iniciado em 2003. Integrada inicialmente pelo MNCR (Brasil), a Associação de Recicladores de Bogotá (ARB), o Sindicato de Catadores do Uruguai (UCRUS) e representantes de cooperativas da Argentina, a Rede Latina congrega, desde 2008, 12 países. A coordenação da rede está sendo exercida pelo MNCR desde 2008.

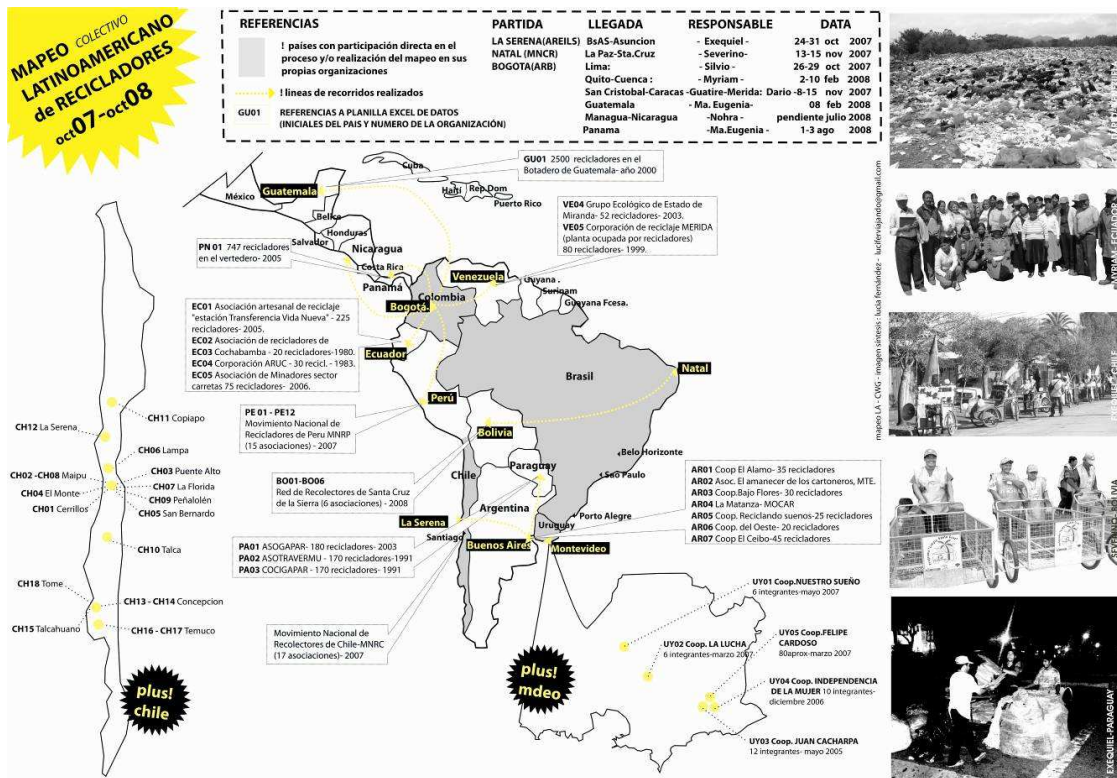
Desde a realização, em 2008, da Primeira Conferência Mundial de Recicladores ("Recicladores sem Fronteiras") em Bogotá esforços de formação de uma rede global se intensificaram<sup>530</sup>. O mapa<sup>531</sup> abaixo, elaborado como parte do processo de preparação para a Conferência Mundial em Bogotá, ilustra os processos interativos entre catadores no continente latino americano.

---

<sup>530</sup> Desde 2008 a SEWA (Ahmedabad, Índia), KKPKP (Pune, Índia), e a Rede Latino Americana estão envolvidos no projeto "Cidades Inclusivas" financiado pela Fundação Bill e Melinda Gates. Um dos componentes deste projeto é formar relações entre catadores da Ásia, África e América Latina. (Para maiores informações sobre o projeto ver: [www.inclusivecities.org](http://www.inclusivecities.org) ).

<sup>531</sup> Este mapeamento foi realizado, em 2007, por Lúcia Fernández no âmbito de um projeto de pesquisa-ação com catadores do Brasil e da América Latina tendo sido financiado com recursos do CWG, WIEGO e Fundação Avina. Levantamento similar foi realizado na Ásia por Laxmi Narayan na Indonésia, Cambodia, Filipinas e Tailândia. Ambos mapeamentos (América Latina e Ásia) subsidiaram o processo que culminou na realização da Primeira Conferência Mundial de Recicladores e Terceira Conferência Regional Latino Americana ambas em Bogotá, Colômbia, Março, 2008 (ver [www.recicladores.net](http://www.recicladores.net) )

Figura 4 – Mapeamento coletivo de catadores da América Latina



Fonte: Elaborado por Lúcia Fernández – Mapeo CWG/WIEGO/AVINA

Recente aliança foi formada entre movimentos nacionais/regionais de catadores de diversos países<sup>532</sup>, WIEGO, Fundação Avina e GAIA (Aliança Global contra a Incineração) com o objetivo de denunciar a proliferação de tecnologias (tais como incineração) que tem trazido sérios impactos à sobrevivência de catadores e advogar pela adoção de tecnologias “pro-poor” no âmbito das discussões das Nações Unidas sobre mudanças climáticas. Delegados destas organizações participaram da reunião preparatória em Junho de 2009 em Bonn (Alemanha) e participarão da Convenção sobre o Clima em Copenhague (Dinamarca). Ao questionarem o uso indiscriminado de determinadas tecnologias como soluções mágicas ao problema do lixo em detrimento da sobrevivência dos pobres urbanos estas articulações entre diversos atores desafiam os significados do que é “moderno” na gestão de resíduos sólidos advogando por formatos flexíveis de modernização que incluam os pobres urbanos que sobrevivem do lixo.

<sup>532</sup> Catadores da América Latina, Índia e África.

A atividade de catação é comumente associada a adjetivos tais como “primitivo”, tradicional, sub-desenvolvido, anti-moderno. De fato, a imagem de pessoas catando lixo em um lixão é chocante, desumana e comprovadamente danosa à saúde, constituindo-se, assim, numa prática inaceitável. No entanto, esta não é a única forma como a atividade é realizada. Gestores públicos e vários cidadãos tendem, também, a considerar com desconforto mesmo quando a atividade de coleta é realizada nas ruas através do uso de veículos de tração humana (“carros” de madeira, bicicletas, triciclos) ou animal (carroças).

Para além da argumentação de que a atividade é fonte de subsistência de 1-2% da população urbana mundial (ou seja, estratégia de sobrevivência dos pobres urbanos), ativistas e pesquisadores vêm, cada vez mais, questionando e desafiando o próprio conteúdo do que é ser “moderno” na gestão de resíduos sólidos quando advogam que a atividade seja reconhecida publicamente e integrada ao sistema formal de resíduos sólidos. Alguns dos argumentos giram em torno de que a coleta baseada no uso intensivo de mão de obra<sup>533</sup> ao invés de usar veículos automotores (como no caso da Índia) é menos poluente (CHIKARMANE et al, 2008); e que em muitas cidades do mundo o setor formal tem um custo muito mais alto e é significativamente menos eficiente que o sistema informal o que pode significar que para alguns casos o setor informal na verdade subsidia a operação do setor formal (WASTE, 2008). Vários pesquisadores e ativistas registram as dificuldades que as pressões em relação à conformação com um ideal de desenvolvimento e modernidade à imagem e semelhança dos países desenvolvidos colocam à agenda de inclusão social na gestão de resíduos sólidos (CHIKARMANE et al, 2008; SCHEINBERG, 2006).

Do exposto acima decorre que um dos principais desafios que se coloca aos processos de integração destes atores informais é a redefinição do próprio

---

<sup>533</sup> Embora alguns argumentem que a coleta manual não se enquadraria propriamente na categoria de “trabalho decente”.

conteúdo do que é “moderno” na gestão de resíduos sólidos: saindo do paradigma do uso indiscriminado de tecnologias caras e inadequadas à realidade local para o paradigma da compatibilização das duas principais agendas da contemporaneidade nos países em desenvolvimento: os desafios colocados pela agenda ambiental e os relativos à agenda de inclusão social<sup>534</sup>.

Parece-nos, assim, necessário pensar os processos de modernização do setor nestes países de forma a não perder de vista dois importantes pontos: (1) o fato de que o lixo é uma fonte de subsistência de milhares de pessoas nos países em desenvolvimento, sendo necessário adotar o que Ali (2006) denomina de “abordagem centrada nas pessoas na gestão de resíduos sólidos” e que (2) as soluções técnicas no manejo dos resíduos sólidos têm que ser apropriadas às realidades particulares de cada país. No passado, os resíduos foram importante fonte de subsistência de milhares de pessoas nos países desenvolvidos e ainda hoje desempenha este papel nos países em desenvolvimento. Desconhecer tal fato no planejamento dos sistemas de gestão de resíduos sólidos é conspirar contra a sustentabilidade dos sistemas desenhados.

Ao buscar respostas para as questões desta tese depara-se, assim, com um conjunto maior de interrogações. Algumas destas questões referem-se à necessidade de compreender as possibilidades de inclusão social numa perspectiva comparada e outras são de natureza mais local (entendida aqui como o contexto nacional brasileiro).

---

<sup>534</sup> Os desafios colocados pela agenda de inclusão social dos pobres urbanos tem alimentado a discussão sobre o conteúdo do conceito de espaço público urbano. Alguns urbanistas têm trabalhado com uma definição de espaço público urbano que compreende “...physical space and an understanding of the social relations that determine that space. It includes all space that is not delineated or accepted as private and where there is at least a degree of legitimate public or community use” (Brown, 2006:22). Tal definição tem alimentado o ativismo social em torno das demandas por reconhecimento e legitimação de várias categorias de trabalho informal.

Alguns esforços comparativos já começam a ser realizados por pesquisadores abrigados institucionalmente no âmbito da rede de justiça social WIEGO que vem caminhando para o delineamento de uma agenda de pesquisa em perspectiva comparada<sup>535</sup>. Esta tese se alinha nesta direção com duas contribuições concretas, a saber, o esforço comparativo empreendido no capítulo 2 em relação aos processos integrativos na Índia e a elaboração de um catálogo do arcabouço legal brasileiro focado na inclusão social em resíduos sólidos que abastecerá a “Wiki Law and the Working Poor”. Esta Wiki é uma ferramenta que permite abrigar marcos legais focados nos trabalhadores informais (catadores, vendedores ambulantes e outros), é aberta à consulta, tanto para pesquisadores, quanto para ativistas sociais.

Abaixo são listados alguns temas importantes que podem compor uma agenda de pesquisa em perspectiva comparada:

A crescente privatização do setor de resíduos sólidos (advogada por instituições financeiras internacionais e agências de cooperação internacional) tem influenciado processos e lutas locais de catadores. A tentativa de ocupação de nichos neste cenário tem impactado as decisões sobre o formato organizacional assumido pelos catadores, informando suas lutas no plano da definição do arcabouço legal a ser perseguido e as alianças estabelecidas com outros setores da sociedade e do sistema político. Comparar os diferentes formatos organizacionais (e perfil dos membros) assumidos em cada país – cooperativas, sindicatos, associações, micro-empresendimentos - e os impactos destes na ampliação das possibilidades de inserção social, pode ser relevante tanto para a discussão no plano da teoria, quanto da prática social. Identificar quais são as noções de representação que informam cada formato e quais são as possibilidades de estabelecimento de “links” entre organizações de formatos distintos é uma questão complementar.

---

<sup>535</sup> No âmbito do “Inclusive Urban Planning for the Working Poor Research Group”.

Um tema relevante e que nesta tese foi apenas pontuado, mas não explorado exaustivamente, refere-se à divisão que no Brasil se tem dado entre “catador histórico” e “catador não-histórico”. Na Índia tal divisão parece também estar se dando em algumas cidades<sup>536</sup>. Que impactos arcabouços legais elaborados para a integração de catadores pode eventualmente ter em relação ao estabelecimento de diferenciações antagonísticas entre catadores é um tema a ser explorado.

A ausência de estatísticas seguras sobre catadores é uma lacuna comum à maioria dos países: quantos são, quem são, renda, gênero, incidência do trabalho infantil. O mapeamento em cada país é um primeiro passo e a comparação entre países é com certeza relevante para colocar o fenômeno numa perspectiva mais ampla e assim observar que divisões estão se estabelecendo em termos de raça, gênero e etnia no mundo do trabalho dos catadores, assim como identificar quais são as forças que as moldam.

Análises na perspectiva da economia política: como se situam os catadores no sistema de gestão de resíduos sólidos e no âmbito do mercado da reciclagem; quais são as relações de poder que informa esta inserção, questões ligadas à interdependência dos mercados num contexto de uma economia cada vez mais globalizada ainda é inexplorado.

Especificamente no caso brasileiro destacam-se algumas questões de pesquisa para futuros processos investigativos:

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 CBO em 2002. Bases como PNAD e RAIS

---

<sup>536</sup> Entre “erstwhile” (antigo) e “new comer” (novo), segundo Laxmi Narayan (comunicação pessoal via e-mail 12/08/2009).

podem contribuir com informações sistematizadas e confiáveis que permitam monitorar as interfaces entre informalidade, semi-formalidade (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. Neste sentido, os autores propõem a criação de um *observatório do trabalho dos catadores* proposta esta que encontra eco nas discussões de especialistas internacionais abrigados em diversas redes tais como o CWG, a WIEGO entre outras. 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. 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 sólidas mais consistentes no nível local que é onde a gestão de resíduos se dá.

Outro tema relevante que merece maior investigação refere-se ao acionamento de redes de contacto pessoais por parte de organizações da sociedade civil integrantes de Fóruns Lixo e Cidadania no encaminhamento de suas demandas em detrimento da negociação via instância participativa, algo apenas mencionado, mas não desenvolvido nos estudos de caso desta tese. Tal estratégia de acionamento de redes pessoais parece ser compatível com o que Fung e Wright (2001) denominaram de "fórum shopping" (o uso de instâncias deliberativas somente quando é conveniente) e coloca questões relevantes no plano da teoria da democracia direta que merece ser mais explorada no âmbito dos Fóruns Lixo e Cidadania.

Por fim, algumas considerações sobre o papel da subjetividade nesta tese. No capítulo 3 ao discorrer sobre a abordagem metodológica demarquei o lugar de onde falo deixando explícita a natureza do meu envolvimento



direto com o objeto de pesquisa face à minha experiência profissional e de ativismo social de longa data na área. Consciente de que a prática acadêmica convencional pressupõe uma relação de distanciamento do objeto, esta tese foi desenhada de forma a tentar minimizar possíveis “contaminações” do discurso dada a proximidade com o tema. Disto decorreu a opção de estruturação do capítulo 3 na forma de estudos de casos descritivos, com um relato o mais “objetivo” e rigoroso possível em termos de produção de evidências e de um capítulo analítico específico (capítulo 4) onde, então, o arcabouço teórico é integrado aos casos estudados. Esta opção metodológica teve também outra função: oferecer um material o mais minucioso possível em termos de registro e memória desta movimentação em torno do lixo e da cidadania no país que pudesse ser apropriada por aqueles que fizeram e ainda fazem parte desta história<sup>537</sup>. Desta forma o motivo que inspirou esta abordagem metodológica decorre assim de um esforço em tentar construir uma ponte entre teoria e prática retro-alimentadora um do outro.

De Leônia à Ândria. Na cidade imaginária de Ândria duas virtudes do caráter de seus habitantes merecem ser destacadas, nos fala Ítalo Calvino: “... a confiança em si mesmos e a prudência. Convictos de que cada inovação na cidade influi no desenho do céu, antes de qualquer decisão calculam os riscos e as vantagens para eles e para o resto da cidade e dos mundos”. Para que passemos da opulência de Leônia (cujos cidadãos medem a opulência pela quantidade do que se joga fora) para a prudência ecológica de Ândria precisamos incorporar os múltiplos olhares e as múltiplas falas dos atores da sociedade civil, do setor público e do setor privado num esforço conjugado de reflexão e ação para a concretização de novos mundos possíveis. Um mundo que torne visíveis outros tipos de cidades.

---

<sup>537</sup> O banco de dados elaborado no âmbito desta tese que inclui catálogo de legislação pertinente, documentos institucionais do acervo pessoal desta pesquisadora, entre outros será disponibilizado aos Fóruns Lixo e Cidadania estudados além de serem abrigados virtualmente em ferramenta apropriada que será criada posteriormente.

Cidades, onde os princípios da solidariedade e da prudência sócio-ambiental sejam o dínamo re-alimentador do movimento da vida. É no processo de construção de espaços públicos plurais - como espaço de confluências e conflitos, cooperação e disputa – que a trama da cidadania se tece. Espaços públicos plurais onde os pobres urbanos possam também ter direito a voz, visibilidade e validade ou nos termos de Fraser, representação-reconhecimento-redistribuição.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AGUIAR, N. "Observação Participante e Survey: uma experiência de conjugação". In: Edson Nunes (org.). *A Aventura Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- ALENCAR, B.S. Novos Protagonistas no Espaço Urbano: Origem, Estrutura e Emergência da Organização dos Catadores de Materiais Recicláveis no Brasil. In: *XII Encontro Nacional da ANPUR*, 21-25 Belém, Pará, Maio de 2007.
- ALI, M. Urban waste management as if people matter (editorial). In: *Habitat International* 30 (2006) 729-730. (Xerox copy).
- ANDRADE, H. S. "A Rua em Movimento... A Rua é Movimento... A Rua é o Movimento..." *A trajetória histórico-organizativa da população de rua de Belo Horizonte*. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: PUC Minas, 2002.
- ANDRADE, H.S.; FIGUEIREDO, G.; FARIA, C.A.P. A trajetória histórica e organizativa da população em situação de risco de rua de Belo Horizonte: a construção de um movimento cidadão. In: In: KEMP, V. H & CRIVELLARI, H. M.T. (org.). *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.
- ANSCHUTZ, J. RUDIN, V. SCHEINBERG, A. Integrated Sustainable Waste Management in La Ceiba – Lessons learnt from the UWEP Programme in Honduras. In: *UWEP City Series –UWEP Final Report Volume II*. December, 2004.
- ASMARE – Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reciclável. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.asmare.org.br/historico.asp>>. Acesso em: 30 mar. 2008.
- AVRITZER, L. e PEREIRA, M.L.D. Democracia, Participação e Instituições. In: *Teoria e Sociedade*, número especial, 2005.
- AZEVEDO, S. *Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte*. Cadernos Metr pole 3 (2000), São Paulo: EDUC, 1999.

BARTONE, C. *The value of Wastes*. Decade Watch (September). 1988.

BESEN, G. 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. In: *III Encontro da ANPPAS*, Brasília- DF, 23 a 26 de maio de 2006.

BHOWMIK, S. As cooperativas e a emancipação dos marginalizados: estudos de caso de duas cidades na Índia. In: Santos, Boaventura de Souza (Org). *Produzir para Viver. Os Caminhos da Produção não Capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BIRKBECK, C. Self-employed proletarians in an Informal factory: the Case of Cali's garbage dump. *World Development Journal*, v. 6, n. 9/10, p. 1173-1185, 1978.[http://www.elsevier.com/wps/find/journaldescription.cws\\_home/386/authorinstructions](http://www.elsevier.com/wps/find/journaldescription.cws_home/386/authorinstructions). Acesso em 30/05/2008.

BOEIRA, S. L. & Silva, W.C. Capital Social e Resíduos Sólidos: Organizações e Multissetorialismo em Florianópolis – SC. In: CAYAPA Revista Venezuelana de Economia Social. Ano 4, nº 7, Junio 2004.

BOSCHI, R.R. *Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador*. Dados, vol.42 n.4 Rio de Janeiro, 1999.  
[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152581999000400002&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152581999000400002&script=sci_arttext&tlng=pt) Acesso 25/11/2009)

BRANDÃO, C. R. *Pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BRASIL. Fiscalização tira 8 mil crianças do trabalho infantil. *Em questão*, Brasília, n. 627, 2008. Disponível em:  
<[http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/.questao/eq627a/](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/.questao/eq627a/)>. Acesso em: 1 abr. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual de Orientação da RAIS* Ano Base-2007. Disponível em:  
<[http://www.rais.gov.br/RAIS\\_SITE/download.asp](http://www.rais.gov.br/RAIS_SITE/download.asp)>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Nota técnica MTE 052/2003*. [S.l.: s.n.], 2003.

BROWN, A(ed.). *Contested Space – Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*. Rugby: ITDG, 2006.

BURSZTYN, M. Da pobreza à miséria, da miséria à exclusão: o caso das populações de rua. In: BURSZTYN, Marcel. (org.). *No meio da rua –nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CALVINO, I. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras. 1990.

CALVINO, I. *The road to san Giovanni*. New York: Vintage Books, 1994.

CARMO, M.S.; 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: *XXVIII EnANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Curitiba, PR, Brasil, 25 a 29 de setembro de 2004.

CHATURVEDI, B. InFormal –formal –Creating opportunities for the informal waste recycling sector in Asia. CHINTAN Environmental Research and Action Group, Delhi, 2005.

CHEN, M., VANEK, J., and HEINTZ, J. Informality, Gender and Poverty – A Global Picture. In: *Economic and Political Weekly*, May 27, 2006.

CHIKARMANE, P.; NARAYAN, L.; CHATURVEDI, B. Recycling livelihoods – Integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in India. May, 2008.

CHINTAN. InFormal –formal –Creating opportunities for the informal waste recycling sector in Asia. CHINTAN Environmental Research and Action Group, Delhi, 2005.

CHINTAN. Scrap Crash! – What the crash in prices of scrap means for wastepickers and other recyclers. New Delhi, 2009

COELHO, V. S.P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V.S.P. and NOBRE, M. N. (org.) *Participação e Deliberação –Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COINTREAU, S. Occupational and Environmental Health Issues of Solid Waste Management –Special Emphasis on Middle- and Lower-Income Countries. *Urban Papers 2*, The World Bank Group, Washington DC, July 2006.

CONCEIÇÃO, M.M. *Os empresários do lixo: um paradoxo da modernidade: análise interdisciplinar das cooperativas de reciclagem de lixo*. Campinas: Editora Átomo, 2003.

CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C. COELHO, D.B. e MELO, M.A. *Desenho institucional e participação política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

CRIVELLARI, H.M.T.; DIAS, S.M; PENA, A de S. Informação e trabalho: uma leitura sobre os catadores de material reciclável a partir das bases públicas de dados. In: KEMP, V. H & CRIVELLARI, H. M.T. (org.). *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

DAGNINO, E. Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIAS, S. M. IJGOSSE, J. BARROS, R.T. V. Belo Horizonte City Profile. In: UN Habitat, *Solid Waste Management in the World's Cities*. (no prelo) 2009/2010.

DIAS, S.M. Latin American Perspective on Waste Picking. Presentation at WIEGO's Research Reference Group Meeting, New Delhi, January, 2009 (internal document).

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

DIAS, S.M & ALVES, F.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.

DIAS, S.M. "An assessment of social inclusion in solid waste management in Brazil – achievements and challenges" .*Workshop Waste picking & recycling – social inclusion and gender activities*. World Bank – Solid Waste Management Thematic Group. Washington D.C. 02/10/ 2007.

DIAS, S.M. Do lixo à cidadania –catadores: de problema social à questão sócio-ambiental In: II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Universidade Federal de Santa Catarina, 25 a 27 de abril de 2007, Florianópolis, SC. (ISSN 1982-4602. (Disponível para download em [www.npms.ufsc.br](http://www.npms.ufsc.br)) NPMS 1982-4602

DIAS, S.M. WASTE & CITIZENSHIP FORUM – ACHIEVEMENTS AND LIMITATIONS. In: *Solid Waste, health and the Millenium Development Goals CWG- WASH Workshop Proceedings*. 1-6 fevereiro 2006<sup>A</sup>, Kolkatta, India.

DIAS, S.M. Coleta seletiva e inserção cidadã: a parceria Poder Público/ASMARE em Belo Horizonte. In: JACOBI, P. *Gestão Compartilhada dos Resíduos Sólidos: Inovação com Inclusão Social*. São Paulo: Annablume, 2006<sup>B</sup>.

DIAS, S.M. Prudência ecológica. In: *Revista do Legislativo*. nº 39 - janeiro/dezembro, Belo Horizonte. 2005.

DIAS, S.M., and OLIVEIRA, F.G. *Relatório: Balanço sobre a Atuação dos Fóruns Municipais Lixo e Cidadania*. Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais (documento interno). 2005.

DIAS, S. M. *Construindo a cidadania: avanços e limites do Projeto de Coleta Seletiva em Parceria com a ASMARE*. Dissertação (mestrado).Belo Horizonte: IGC/Programa de Pós-graduação em Geografia da UFMG, 2002.

DIAS, S.M. "Integrating Waste pickers for Sustainable Recycling". In: *Planning for Sustainable and Integrated Solid Waste Management CWG´ Workshop*, Manila, The Phillipines, Conference Proceedings. 2000

DIAS, S.M. & ANDRADE, H.S. Street Scavengers: Partners in the Selective Collection of Inorganic Materials in Belo Horizonte City. In: *International Directory of Solid Waste Management 1998/9. The ISWA Yearbook*. London: James & James, 1998.

DI GREGORIO, M.; TIEN, T. T.; LAN, N. T. L.; THULLA, N. *Linking Community and Small Enterprise Activities with Urban Waste Management – Hanoi Case Study*. WASTE, 1998 (acesso [www.waste.org](http://www.waste.org) em 20/06/06).

DOWNS, M & MEDINA, M. A Brief history of scavenging. In: *Comparative Civilization Review*. Spring issue, no. 42, p. 23-44, 2000.

DUNEIR, M. *Sidewalk*. New York: FSG, 1999

ESCOREL, S. *Vidas ao Léu: Trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on Synergy. In: *World Development*, vol.24. n.6. p.1119-1132, 1996.

EVANS, P. Introduction: development strategies across the public-private divide. In: EVANS, P. (editor). *State-Society Synergy – Government and Social Capital in Development. Research Series*. Berkeley: University of California, nº94, 1994.

EVANS, P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In: HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. (orgs). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992, pp.139-181.

FAHMI, W. S. *Urban Sustainability and Poverty Alleviation Initiatives of Garbage Community: a stakeholder analysis of the muqattam 'Zabaleen' settlement in Cairo*. Cambridge, UK: ENHR, 2004

FARGANIS, S. O feminismo e a reconstrução da ciência social. In: JAGGAR, ALISON & BORDO, SUSAN R. (org). *Gênero, corpo, conhecimento*. Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Tempos, 1997.

FELC 2002. *Coleta seletiva – um manual para cidades mineiras*. Belo Horizonte, Minas Gerais.

FERNÁNDEZ, L. De hurgadores a clasificadores organizados. Análisis político institucional del trabajo com La basura em Montevideo. ). In: SCHAMBER,



Pablo. SUÁREZ, Francisco. VALDÉS, Eduardo (org). *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires:Prometeo Libros; Los Polvirines:Univ.Nacional de General Sarmiento; Lanús: Univ. Nacional de Lanús, 2007.

FMLC. *Diagnóstico atualizado das associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2007.

FMLC. *Diagnóstico das associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2005.

FNPETI- Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. *CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO UNIVERSO DO LIXO*. 2004/2005

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Ed. da UnB, 2001, p.245-282.

FRASER, N. Identity, Exclusion, and Critique – A Response to Four Critics. *European Journal of Political Theory*, Los Angeles: SAGE Publications Ltd. / London, New Delhi and Singapore, v. 6, n. 3, p. 305-338, 2007.

FRASER, N. Mapping the Feminist Imagination: From Redistribution to Recognition to Representation. *Constellations*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., v. 12, n. 3, p. 295-307, 2005.

FRASER, N. "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation". In: *The Tanner Lectures on Human Values*. Stanford University, April 30 – May 2, 1996.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, No 25/26, pp.56-80, 1990.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. RAC- Eletrônica, Vol 1, n 1, art.9, p.136-150, Jan barra Abril 2007. [www.anpad.org.br/rac-e](http://www.anpad.org.br/rac-e)

FRUGOLI Jr., H. *São Paulo: Espaços Públicos e Interação Social*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera S.P. & NOBRE, Marcos N. (org.)

*Participação e Deliberação –Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FUNG, A. & WRIGHT, E.O. Deepening Democracy: Intions in Empowered Participatory Governance. In: *Politics & Society*, Vol.29 No 1, March 2001, 5-41.

FUNG, A. & WRIGHT, E.O. *Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction* (draft: June, 1999). In: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/deliberative.html> acesso: 26/03/08.

FUREDY, C. Working with the waste pickers – Asian Approaches to Urban Solid Waste Management. *Alternatives*, vol.19, no. 2, p. 18-23, 1993.

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

GONÇALVES, A. O conceito de Governança. XIV Congresso Nacional do CONPEDI – Fortaleza, 3 -5 de novembro de 2005. In: [www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf) (Acesso 3/11/09)

GRIMBERG, E. Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo. *Experiências e Desafios*. São Paulo: Instituto Polis, 2007. 148p.

GUTTBERLET, J. *Recovering Resources Recycling Citizenship: Urban Poverty Reduction in Latin America*. Burlington, VT: Ashgate, 2008.

HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1987.

HELLER, P. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in kerala, South Africa, and Porto Alegre. In: *Politics and Society*, Vol 29 N° 1, March 2001 131-163.

HOLSTON, J. Espaços de cidadania insurgente. In: *Cidadania. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, N° 24, p.243-253. Rio de Janeiro: IPHAN, 1996.

HORN, Z. E. *Inclusive cities study: No cushion to fall back on – The global economic crisis and Informal Workers*. Cambridge, MA, 2009

HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A.G. and ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos – participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: site [www.democraciapartipativa.br](http://www.democraciapartipativa.br) Acesso 10 de maio de 2005.

HOUTZAGER, P.; COLLIER, R. B.; HARRISS, J.; LAVALLE, A. G. Rights, Representation and the Poor: Comparisons Across Latin America and India. In: *Working Paper Series*. London: LSE, July 2002.

IBGE. *Pesquisa CNAE*. Disponível em: <<http://www.cnae.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

IBGE. *Contagem da população 2007*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/defaulttab.shtm>> Acesso em: 30 mar. 2008.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, PNSB, 2000.

INSEA – INSTITUTO NENUCA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Perfil sócio-econômico dos catadores da rede CATAUNIDOS – 2007*. Belo Horizonte: INSEA/UFMG/FELC, 2007. 31 p. Relatório.

JACOBI, P. *Gestão Compartilhada dos Resíduos Sólidos: Inovação com Inclusão Social*. São Paulo: Annablume, 2006.

JACOBI, P. & TEIXEIRA, M.A. *A criação do capital social: o caso da ASMARE*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LARDINOIS, I. and FUREDY, C. *Source Separation of Household Waste Materials – Analysis of Case Studies from Pakistan, The Philippines, India, Brazil, Argentina and the Netherlands*. Gouda, 1999, Urban Waste Series 7.

LARDINOIS, I. and KLUNDERT, A. Integrated sustainable waste management (ISWM). In: LARDINOIS, I. and FUREDY, C. *Source Separation of Household*

*Waste Materials – Analysis of Case Studies from Pakistan, The Philippines, India, Brazil, Argentina and the Netherlands.* Gouda, Urban Waste Series 7, 1999.

LAVALLE, A.G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação Política e Organizações Cívicas – Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.21 N° 60 fevereiro, 2006.

LAVALLE, G. Cidadania, igualdade e Diferença. In: *Lua Nova*, N° 59, 2003.

LEFORT, C. *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIE, L. L. "Conceito e Implementação da 'Boa Gestão de Resíduos Sólidos' pelos Municípios e Atuação dos Fóruns Estaduais Lixo e Cidadania em Apoio aos Municípios – Resultados das Discussões Realizadas nos 6 Encontros Regionais dos Fóruns Estaduais Lixo e Cidadania no Período de Agosto a Dezembro de 2003" (Abril, 2004). Site: [www.lixoecidadania.org](http://www.lixoecidadania.org) . Download: 10/05/2005.

LIEBERHERR-GARDIOL, F. Waste, waste, nothing but waste – from 12th-19th century Paris to 20th century developing countries. In: *Skat WasteNet Infopage*. N° 2, October, 1997.

LIFE-UNDP. *Participatory Local Governance*. New York: UNDP, 1997.

LIMA, F. P. A. e OLIVEIRA, F. G. Produtividade técnica e social das associações de catadores: por um modelo de reciclagem solidária. In: KEMP, Valéria Heloísa e CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (org.) *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

LUCHMANN, L. H. H. A Representação no interior das Experiências de Participação. In: *Lua Nova*, São Paulo, 70:139-170. 2007

MALICIA, M. Cartoneros tucumanos. Una Mirada desde sus protagonistas. In: SCHAMBER, P. SUÁREZ, F. VALDÉS, E. (org). *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Los Polvirines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Lanús: Univ. Nacional de Lanús, 2007.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, C.H.B. *Trabalhadores na reciclagem do lixo: dinâmicas econômicas, sócio-ambientais e políticas na perspectiva de empoderamento*. Tese (Doutorado). Porto Alegre: UFRGS, 2003.

MATOS, M. *Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva*. In: MATOS, Marlise et al. *Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais*. Módulo V do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG. 2009.

MEDINA, M. *The World's Scavengers – Salvaging for Sustainable Consumption and Production*. Plymouth: Altamira Press, 2007.

MEDINA, M. *The informal recycling sector - Northern Mexico*. In: *Solid waste, Health and the Millenium Development Goals*. CWG International Workshop, Kolkata, India, 1 - 5 February 2006

MEDINA, M. *Collecting recyclables in Metro Manila*. *Byocycle*, Filipinas, p. 51-53, June, 1993.

MELO, M. A. B.C.. de. *Ingovernabilidade: desagregando o argumento*. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *1ª AVALIAÇÃO REGIONAL – 2002 DOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS MUNICIPAIS NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE (Dados do Brasil) INFORME ANALÍTICO DA SITUAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL – (cópia de circulação interna, setembro de 2003)*.

MOURA, J.T.V. *Construindo a inclusão e o reconhecimento? Os desafios do programa população de rua em Belo Horizonte- MG*. In: *XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*. 29 de Maio a 1 de Junho de 2007, UFPE, RECIFE, PE.

NOVA, J.V. *A reciclagem das latas de alumínio e o seu efeito na economia informal*. At [www.abralatas.com](http://www.abralatas.com). Download em 08/08/07.

OFFE, C. A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, M. V. *A população de rua e suas relações de trabalho: os catadores de papel em Belo Horizonte 1988-1989*. (Monografia). Belo Horizonte: Departamento de História da Pontifícia Universidade Católica, 1998. 120p.

PAIVA, V. Cooperativas de recuperadores de resíduos del área metropolitana bonarense, 1999-2004. In: SCHAMBER, Pablo. SUÁREZ, Francisco. VALDÉS, Eduardo (org). *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires:Prometeo Libros; Los Polvirines:Univ.Nacional de General Sarmiento; Lanús: Univ. Nacional de Lanús, 2007.

PARRA, F. Reciclaje popular y políticas públicas sobre manejo de residuos em Bogotá (Colômbia). In: SCHAMBER, Pablo. SUÁREZ, Francisco. VALDÉS, Eduardo (org). *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires:Prometeo Libros; Los Polvirines:Univ.Nacional de General Sarmiento; Lanús: Univ. Nacional de Lanús, 2007.

PASTORAL DE RUA DA ARQUIDIOCESE DE BELO HORIZONTE. UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO JUNTO AOS CATADORES DE MATERIAISREICLÁVEIS. Belo Horizonte, 1999.

RAGO, M. L. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar – Brasil 1890-1930*. 2nd. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

RECH, D. Os direitos e a função pública dos catadores e das catadoras de material reciclável. In: KEMP, Valéria Heloísa e CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (org.) *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

REIS, E. Cidadania: história, teoria e utopia. *Seminário Internacional Justiça e Cidadania*, Rio de Janeiro, 10 e 11 setembro de 1997.

RODRÍGUEZ, C. À procura de alternativas econômicas em tempos de globalização: o caso das cooperativas de recicladores de lixo na Colômbia. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Produzir para Viver. Os Caminhos da Produção não Capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ROUSE, J. Embracing, not displacing the informal sector. In: *Solid waste, Health and the Millenium Development Goals*. CWG International Workshop, Kolkata, India, 1 - 5 February 2006.

SANCHIS, P. Os catadores de papel no mundo do trabalho. In: MUÑOZ, J. V. (org.). *O catador de papel e o mundo do trabalho*. Rio de Janeiro: Nova, 2000.

SANSOM, M (Ed.). *Refusing to be Cast Aside: Waste pickers Organizing Around the World*. Cambridge: WIEGO, 2009.

SANSOM, M. *Reclaiming Reusable and Recyclable Materials in Africa – A Critical Review of English Language Literature*. 2009 (Draft for internal circulation at WIEGO).

SANSOM, M. Rescaling the State, Restructuring Social Relations: A Feminist Analysis of Local Government Transformation in Post-Apartheid Johannesburg and its Implications for Waste Management Workers. In: *International Feminist Journal of Politics*, Routledge, March 2008.

SANSOM, M. Privatizing Collective Public Goods: Refracting the “Public” and Resegmenting Labour Markets. A Case Study of Street Cleaning in Johannesburg, South Africa. In: *Studies in Political Economy* 79, Spring 2007.

SANSOM, M. *Reclaiming Livelihoods: The Role of Reclaimers in Municipal Waste Management Systems*. Pietermaritzburg: GroundWork, 2008.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal do Trabalho. *Análise do mercado de trabalho do município de São Paulo, no ano de 2007*. Disponível em:

<<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/trabalho/atlas municipal/observatorio/OBSERVATORIODOTRABALHO-APRESENTACAO.doc>>. Acesso

em: 20 mar. 2008.

- SCHEINBERG, A. *Waste pickers -Victims or Professionals?* In: *Solid waste, Health and the Millenium Development Goals*. CWG International Workshop, Kolkata, India, 1 - 5 February 2006.
- SCHEINBERG, A.; BRUIJNE, G. The ISSUE Programme: Pushing the Paradigm Shift in the Urban Environment. *3<sup>rd</sup> International Conference on Ecological Sanitation*, 23-26. Durban, South Africa. May, 2005.
- SCHERER-WARREN, I. Das Mobilizações às redes de Movimentos Sociais. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, Vol.21, N° 1, p.109-130, jan/abr.2006
- SCHERER-WARREN, I. Metodologia de redes no estudo das ações coletivas e movimentos sociais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 5, ago. 1995.
- SCHWARTZMAN, S. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium Editora. 2004.
- SECRETARIA MUNICIPAL DO BEM-ESTAR SOCIAL (SEBES/SP). *População de Rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- SEN, A. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- SILVA, C.A. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- SILVA, M.K. Entre a igualdade e a distinção: lutas por reconhecimento na modernidade periférica. In: *XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*. GT08: Emancipação, cidadania e reconhecimento. 29 de Maio a 1 de Junho de 2007, UFPE, RECIFE (PE).
- SILVA, M. K. Movimentos sociais, participação e democracia. In: *Anais do II Seminário Nacional*. Entre a Igualdade e a Distinção: Lutas por reconhecimento na modernidade periférica. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil.
- SIMON, D. Development revisited: thinking about, practising and teaching development after the Cold War. In: SIMON, D. & NARMAN, A. *Development as theory and practice*. London: Longman, 1999.



SIMPSON-HEBERT, M.; MITROVIC, A.; ZAJIC, G.; PETROVIC, M. *A Paper Life: Belgrade's Roma in the Underworld of Waste Scavenging and Recycling*. Loughborough: WEDC, 2005.

TEIXEIRA, A.C.C; TATAGIBA, L. *Movimentos Sociais – os desafios da participação*. São Paulo: Polis, 2005.

THORAT, S. *Caste, Social Exclusion and Poverty Linkages – Concept, Measurement and Empirical Evidence*. Disponível em:

<<http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=caste%2Csocial+exclusion+and+poverty+linkages-concept%2C+measurement+and+empirical+evidence+by+Sukhadeo+Thorat&btnG=Pesquisa+Google&meta=&aq=f&oq>> Acesso em 21/02/09.

UN HABITAT. *State of the World's Cities 2008/2009 –Harmonious Cities*. London: Earthscan, 2008.

UNEP . *Environmental Pollution and Impacts on Public Health: Implications of the Dandora Municipal Dumping Site in Nairobi, Kenya*. Report Summary, 5<sup>th</sup> October 2007.

VARMA, P. K. *Being Indian*. Penguin Books: New Delhi, 2005.

VELLOSO, C.H. *Documento de Caso – Belo Horizonte*. Documento de circulação restrita produzida para o IPES, 2005.

VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania – A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIOLA, E. J. & LEIS, H.R. *A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável*. In: HOGAN, D.J., VIEIRA, P.F. (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da UNICAMP

VISSER, M. THERON, J. *Waste not: Externalisation and the management of waste in Cape Town*. Working Paper 12, PLAAS – Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, March, 2009.

WASTE/SKAT/GTZ. *Economic Aspects of Informal Sector Activities in Solid Waste Management*, October 2006 (first draft for internal circulation).

WEBER, M. "A 'objetividade' do conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política –1904". In: OLIVEIRA, PAULO DE SALLES (org.). *Metodologia das Ciências Humanas*. São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998. e a segunda Weber, de Gabriel COHN, São Paulo, Editora Atica, 1989.

WEHENPOHL, G & SPIES, S. The informal sector - efficient or disturbing? In: *Solid waste, Health and the Millenium Development Goals*. CWG International Workshop, Kolkata, India, 1 - 5 February 2006.

WILSON, D.C. et al. Role of informal sector recycling in waste management in developing countries. In: *Habitat International 30*, Elsevier, 2005. (Xerox copy).

YIN, R.K. *Estudo de caso – planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS**

2º Festival Lixo e Cidadania – Conferências Debates Feira de Produtos Arte e cultura. 27 de outubro a 1 de novembro de 2003

A cidadania em jogo: catadores de materiais recicláveis e moradores de rua no contexto urbano - 3º Festival Lixo e Cidadania – 31/ agosto a 5/ setembro - 2004

ASMARE. 10 anos ASMARE –ASSOCIAÇÃO DOS CATADORES DE PAPELÃO E MATERIAL REAPROVEITÁVEL – Reciclando a Vida - Relatório Anual, 2000.

Bancário Cidadão: Jornal Missão Criança – Comitê Bancários, S/D

Cata Cata – Notícias do I encontro Estadual Lixo e Cidadania – Dezembro 2000

Catador, trabalho, vida e solidariedade: Construindo novas cenas sociais – Resultados, desafios e perspectivas do Programa de Mobilização e Capacitação de catadores de materiais recicláveis pelo INSEA/IAF em seis municípios de Minas Gerais – 2008

Catando Notícias. Boletim Informativo da ASMARE – ano II – Nº5 \_ Dezembro de 2000

COLETA SELETIVA - Um manual para cidades mineiras Fórum Estadual Lixo e Cidadania Minas Gerais – 2002

Criança Catador Cidadão: Experiências de Gestão Participativa do Lixo Urbano -1999 – Didier Bloch, Fabio Atanásio, Marcelo Mazzoli – UNICEF

Criança no lixo, Nunca mais, Uma campanha com resultados, abril 2000

Desenvolvimento social – Intervenções da sociedade civil e suas repercussões e desafios para a reciclagem no início di século XXI: O papel dos catadores - Belo Horizonte – maio 2007 – Heliana Kátia Tavares Campos – Secretária de Articulação Institucional e parcerias

Diagnóstico Cooperativas de catadores – S/D

Do lixo à cidadania: Estratégias para a ação – 2001 - Parceria realizada entre a Caixa Econômica Federal e a UNICEF. Fórum Nacional Lixo & Cidadania"Maria de Fátima Abreu

DOM – Diário Oficial do Município – 13 de novembro 2008 – Ano XIV – Edição Nº 3219 – Poder Executivo – Secretaria Municipal do Governo”

Experiências de Coleta Seletiva. 2002 - INSEA - Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte/MG - José Aparecido Gonçalves (coord.); Mara Luísa Alvim Motta.

FEAM. Minas sem Lixões – Resultados e Perspectivas – Denise Bruschi – DISAN. Apresentação de PowerPoint (circulação interna). 2000.

Fórum Estadual Lixo e Cidadania Minas Gerais – Relatório de Atividades do Fórum Estadual Lixo e cidadania de Minas Gerais – 2007 - Março 2008 – João Batista Moreira Pinto, Guilherme Romeros da Fonseca, Karina Cristina Rouwe de Souza –

Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte – Regimento Interno, S/D Fórum Municipal Lixo e Cidadania, Belo Horizonte Cartilha - agosto 2006

Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC. *Consortiamento para gerenciamento compartilhado da reciclagem do lixo nos municípios de Santa Rita do Sapucaí, Cachoeira de Minas e Conceição dos Ouros*. Belo Horizonte, 2007. 60p. Relatório.

Implantação do Programa Lixo e Cidadania em Araguari, Minas Gerais, Prêmio Ambiental Von Martius, categoria: Humanidade (Documento de circulação interna).

Impresso: O Trecheiro – Notícias do povo da rua - ano X – Junho 2001

Informativo Ambiental da Tetra Pak – Em dia com a reciclagem. Março de 2008

Informativo FELC-MG - Fórum Estadual Lixo e Cidadania Minas Gerais – janeiro 2008

Informativo FELC-MG - Fórum Estadual Lixo e Cidadania Minas Gerais – Setembro 2007

Informativo FELC-MG - Fórum Estadual Lixo e Cidadania Minas Gerais – Março 2008

Informativo FELC-MG - Belo Horizonte, No 03, Fevereiro de 2008.

Informativo FELC-MG - Belo Horizonte, No 06, Março de 2008.

Informativo FELC-MG - Belo Horizonte, Edição 01/2009.

Informativo online: Lixo e Cidadania – 02 de Abril de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 02 de março de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 04 de Fevereiro de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 10 de fevereiro de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 13 de fevereiro de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 19 de maio de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 22 de Abril de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 23 de Abril de 2004

Informativo online: Lixo e Cidadania – 27 de janeiro de 2004

Inforum – Informativo do Fórum Estadual Lixo e Cidadania – Minas Gerais – Dezembro 2001

Inforum - Publicação bimestral do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais, Ano 1, Número O, Dezembro de 2001.

Jornal FEAM – abril de 2004

Jornal FEAM – outubro de 2004

JORNAL FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente, Ano II, No 16, abril de 2004.

Lixo e Cidadania – Apresentação – Fátima Gottschalg – agosto 2008

Lixo e Cidadania – Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania – ano 2 – nº3 – fevereiro 2002

Lixo e cidadania – Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania – ano 1 – nº2 – junho 2001

Lixo e cidadania – Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania – ano 1 – nº1 – março 2001

Lixo e Cidadania – Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania -ano 2 – nº3 - fevereiro 2002

Lixo e Cidadania – relatório de pesquisa sobre lixões e catadores – Coordenação do projeto: UNICEF – Setembro 2008

Lixo e Cidadania – Revista do 5º Festival Lixo e cidadania – ano 5 – agosto 2008

Lixo e Cidadania – Revista do 6º Festival Lixo e cidadania, setembro de 2007

Metodologia para a organização social dos catadores. – 2002 – INSEA - Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte/MG - José Aparecido Gonçalves (coord.); Maria Vany de Oliveira e Maria de Fátima Abreu.

Ministério do Meio Ambiente: Programa Lixo e Cidadania – Programas para resíduos sólidos urbanos no âmbito do governo federal – Manual de financiamento 1999 – Ângela Maria Barbosa Parente

Minuta – Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte - Manifesto dos Carroceiros do Município de Belo Horizonte - S/D

MNCR/FNEPR. Catadores de Vida – Publicação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua. Edição 1/2002.

Moradia e Cidadania: Recortes do Brasil – Ações de Inclusão social da ONG nos Estados – janeiro 2005

National Campaign: No more children in dump areas! – National Forum “Waste and citizenship” – 1999 – Brazil

Pesquisa com catadores da ASMARE – Resultados, abril 2007

Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos- 2005. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2007.

Programa Lixo e cidadania – Minuta de Projeto do Ministério Público ( a ser alterada e complementada pelas Promotorias de Justiça, dezembro 1998

Programa Lixo e Cidadania: Criança no Lixo, Nunca mais! – Manual do promotor público – 1999 Jefferson Aparecido Dias e Maria Geraldina Salgado

Programa Nacional “Lixo e Cidadania” – Campanha: Criança no lixo, nunca mais – Atividade: capacitação – 4ª reunião nacional – Brasília – 31/08 e 01/09

Projeto Apoio às Cooperativas e Associações de Catadores de Recicláveis

Plano de Trabalho, FELC 2008 (documento de circulação interna).

Proposta de regulamentação da ação dos catadores de material reciclável na área central de Belo Horizonte. – S/D - Fórum Estadual Lixo &

Cidadania/MG. Documento coletivo produzido com suporte do representante do Ministério Público.

Proposta para debate – Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à fome associado à inclusão social de catadores e a erradicação de Lixões, 21 agosto 2003

Quanto menos lixo, melhor – 2008 - Ministério da Saúde (Secretaria de Atenção à Saúde – Departamento de Atenção Especializada – Coordenação da Política Nacional de Sangue e Hemoderivados). Osmar de Almeida Marques - Hemominas

Reciclando sua vida - Fórum Estadual Lixo & Cidadania/MG e Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR – S/D

Rede SOL – Rede Solidária de Empreendimentos de Reciclagem de Economia Solidária de Minas Gerais – S/D

Seminário Do lixo à cidadania: *Catadores de material reciclável e desenvolvimento sustentável*” – Audiência pública realizada pela Câmara dos Deputados com o objetivo de debater o futuro das cooperativas de triagem de lixo – Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2001

## ANEXOS



## ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO: Pesquisa exploratória com fóruns municipais no Estado de Minas Gerais



FÓRUM ESTADUAL LIXO & CIDADANIA

### PESQUISA EXPLORATÓRIA

O questionário foi delineado de forma a contemplar os seguintes aspectos:

- 1- **O processo de constituição do Fórum**, sua gênese (quando foi criado; os motivos que deflagraram a sua criação); a(s) entidade(s) catalisadora (s) do processo; a mobilização alcançada na sociedade local; as entidades que aderiram inicialmente; contextualização da situação do lixo no município (disposição final do lixo; programa de reciclagem; atividade de catação; processo organizativo de catadores; existência de carroceiros de entulho entre outros) *antes da criação do Fórum*.
- 2- **A natureza do Fórum**, estatuto de funcionamento; estratégias de ação; instrumentos de acompanhamento e avaliação; qual a rede mobilizada pelo mesmo na mobilização de recursos humanos e financeiros; seu grau de institucionalização; a diversidade dos segmentos representados no Fórum; os papéis de cada entidade integrante etc.
- 3- **A natureza da participação**, a qualificação para a participação das entidades integrantes do Fórum; a apresentação e representação de demandas; das a socialização das informações sobre o Fórum dentro das entidades que o integram; a incorporação dos princípios do Programa Lixo & Cidadania nas ações das entidades que integram o Fórum Municipal; as dificuldades e/ou facilitadores da participação dos catadores (ou de outros grupos de vulnerabilidade social); a relação entre as entidades etc.
- 4- **A dinâmica de funcionamento**, a assiduidade das reuniões e da presença das entidades integrantes; a composição atual; a organização interna de trabalho (grupos/comissões de trabalho; secretaria executiva); relacionamento com o Fórum Estadual Lixo & Cidadania e com o Fórum Nacional e com o Movimento Nacional e Estadual dos Catadores.
- 5- **Limites e avanços**, principais conquistas, dificuldades e desafios; situação atual do gerenciamento do lixo no município.

## FORUM ESTADUAL LIXO & CIDADANIA

Balanço sobre a atuação dos Fóruns Municipais Lixo & Cidadania

**Município:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Responsável pelo preenchimento :** \_\_\_\_\_

1. Quando o Fórum foi criado e como foi o processo de sua criação?

.....  
.....  
.....

2. Quais são os objetivos do Fórum?

.....  
.....  
.....

3. Qual era a destinação final do lixo que havia no Município **Antes** da criação do Fórum e **Atualmente**?

**Antes** da criação do Fórum:      Lixão ( )      Aterro Controlado ( )  
Aterro Sanitário ( )      Outros: \_\_\_\_\_

**Havia** catadores no local      Sim ( ) Quantos? \_\_\_\_\_      Não ( )

**Atualmente** ? :      Lixão ( )      Aterro Controlado ( )  
Aterro Sanitário ( )      Outros: \_\_\_\_\_

**Há** catadores no local      Sim ( ) Quantos? \_\_\_\_\_      Não ( )

4. Liste algumas ações desenvolvidas por esse Fórum?

.....  
.....  
.....

5. Como é a relação entre o Fórum Municipal e o Fórum Estadual

.....  
.....

---

---

6. Quais são as expectativas que se tem em relação ao Fórum Estadual?

---

---

---

---

7. Qual a periodicidade das reuniões?

Semanal ( )

Quinzenal ( )

Mensal ( )

Outros ( )

8. Quadro Fórum Estadual Lixo & Cidadania

ENTIDADE	PERFIL INSTITUCIONAL				FREQUÊNCIA			TIPO DE RECURSOS VIABILIZADOS (Se recursos técnicos, financeiros; se viabilizam o funcionamento do fórum e/ou os projetos específicos desenvolvidos pelo fórum)
	Sociedade Civil		Inic. Privada	Poder Púb.	Alta - está sempre presente	Média - às vezes vem, às vezes não	Baixa - quase não vem	
	ONG	Comunidade						
1.								
2.								
3.								
4.								
5.								
6.								
8.								
9.								

10.								
11.								
12.								
13.								
14.								
15.								

8. Como é a relação entre as instituições que participam do Fórum? Como são trabalhados os conflitos e as diferenças?

---



---



---



---

9. Como é a relação entre o Fórum e o poder público?

---



---



---



---

10. Como a experiência de participação no Fórum influenciou ou vem influenciando as ações das instituições que o integram, em especial na condução da limpeza urbana no Município?

---



---



---



---

11. Os catadores estão organizados em associação ou cooperativa (cite o nome e quantos associados)?

---

---

---

---

12. Existe participação dos representantes dos catadores de materiais recicláveis no Fórum?

---

---

---

---

13. Que entidade(s) ajudou (aram) diretamente no processo de criação da cooperativa ou associação de catadores?

---

---

---

---

14. Existe algum outro grupo em situação de risco (como por exemplo, os carroceiros do entulho) que participam do Fórum e/ou que são contemplados com algum projeto desenvolvido com o apoio do Fórum?

---

---

---

---

15. Na sua opinião o Fórum contribui no fortalecimento da organização dos catadores (ou de outros grupos em situação de risco) enquanto atores políticos e na geração de trabalho e renda? Cite exemplos.

---

---

---

---

---

---

---

---

16. Sintetize os principais limites e avanços do Fórum?

---

---

---

---

Dúvidas/Sugestões

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Nome e telefone da pessoa de **Referência** no Fórum Lixo &  
Cidadania: \_\_\_\_\_

## **ANEXO 2 – Protocolo de Observação Direta**

### **OBSERVAÇÃO DIRETA**

#### **O que será observado nas reuniões dos Fóruns (Estadual e Municipal):**

- Frequência de participação dos representantes dos catadores (e carroceiros do entulho ou outro grupo em vulnerabilidade social integrante do mesmo, se for o caso);
- Frequência de participação das entidades de assessoria dos catadores/
- O catadores (e outro grupos em vulnerabilidade social integrante do fórum) intervêm nos debates? Com que frequência? Como (o conteúdo da intervenção; a postura; o respeito às regras do debate democrático)? Fazem propostas? Suas propostas são levadas em consideração?
- Como é a participação das assessorias nos debates? Com que frequência? Como (o conteúdo da intervenção; a postura; o respeito às regras do debate democrático)? Fazem propostas?
- Como é a participação das entidades do poder público e de outros setores representados? Com que frequência? Como (o conteúdo da intervenção; a postura; o respeito às regras do debate democrático)? Fazem propostas?
- As reações de cada integrante às falas uns dos outros.
- A forma como o consenso é estabelecido e eventuais conflitos trabalhados.
- Quem fala mais os catadores ou suas assessorias? O poder público ou os representantes dos outros setores?
- Há constância na representação institucional nas reuniões ou há muita rotatividade?
- Há alguma sistemática de socialização de informações no âmbito das reuniões?



## ANEXO 3 – Protocolo de Entrevista

### PROTOCOLO DE ENTREVISTA

#### UNIDADE DE ANÁLISE PRINCIPAL: FÓRUM LIXO E CIDADANIA

### *Procedimentos Metodológicos*

- As entrevistas serão gravadas e transcritas;
- Organização das informações:
  - ✓ Os entrevistados serão identificados por nome, cargo etc, conferindo um código a cada entrevistado de tal forma a assegurar o anonimato do mesmo.
  - ✓ Cada entrevista será lida cuidadosamente de forma a permitir a localização de contradições reais da fala. *Tais contradições deverão ser objeto de análise.*
  - ✓ “Fatores perturbadores” no decurso da situação de entrevista que possam ter influído na validade do relato obtido com o entrevistador serão identificados e registrados no diário de campo.
- **Elementos para o tratamento analítico:**
  - ✓ Elaborar-se-á categorias de análise que permitam agrupar as variações de respostas por afinidade temática de forma a possibilitar comparações entre os casos pesquisados;
  - ✓ Com o intuito de evitar a reificação da fala do entrevistado alguns dados dos relatos serão submetidos a um recorte oblíquo, quer dizer serão checados sempre que possível através do exame de outras falas e/ou de consulta a documentos etc.

## QUESTÕES

### **Reconstituindo a gênese do Fórum Lixo e Cidadania... (aplicável aos entrevistados nos níveis Nacional, estadual e municipal)**

NA SUA OPINIÃO.....

- ✓ O que motivou a criação do Fórum Lixo e Cidadania? E em linhas gerais como foi esse processo? Quem tomou a iniciativa? Como foi? Onde e porque?
- ✓ Como foram escolhidos no início as instituições integrantes do Fórum? Como é hoje a escolha das instituições (*houve alguma mudança no processo de escolha ao longo do tempo? Quais?*) E como são escolhidos os representantes das instituições? É uma representação realmente institucional?
- ✓ Qual era a expectativa inicial: que o fórum tivesse um papel mais ativo na implementação de uma abordagem integrada de resíduos (se engajando em execução de projetos)? Uma função mais propositiva e articuladora? Ou de controle social? Ou ambas?
- ✓ O que é o fórum lixo e cidadania: arranjo participativo ou um movimento social (enquanto espaço de articulação de atores)? Ou ambos?
- ✓ Qual o papel do Fórum na disseminação da noção de gestão integrada de resíduos sólidos? O Fórum desempenhou ou vem desempenhando algum papel na implementação de planos de gestão integrada em nível municipal?
- ✓ Existem fóruns estaduais e/ou municipais que contam com uma composição sócio-governamental (com atores da sociedade civil, do

poder público e do setor privado) e há fóruns cuja composição tem somente atores da sociedade civil. Como você vê isso?

- ✓ O Fórum desde o seu início focou muito na situação dos catadores. Como você vê a questão da participação nos fóruns de outros segmentos do setor informal que trabalha com o lixo, como por exemplo os carroceiros do entulho da construção civil, que geralmente não são contemplados pelo movimento lixo e cidadania?
- ✓ Você saberia me dizer quantos fóruns estaduais existem no país e quantos municipais? Cite exemplos de fóruns estaduais e municipais que conseguiram contribuir no sentido em termos de contribuição para a melhoria do padrão de gestão de resíduos sólidos e de inclusão social?

### **Sobre a dinâmica de funcionamento (p/ o Fórum Nacional)**

NA SUA OPINIÃO.....

- ✓ Qual era (e qual é atualmente) a assiduidade das reuniões do Fórum Nacional e quais foram (e quais são atualmente) as entidades integrantes?
- ✓ Como se dá ou se dava o relacionamento com o Fórum Estadual Lixo & Cidadania e com o Fórum Nacional e com o Movimento Nacional dos Catadores?

ANALISANDO OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DOS CATADORES NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS ... (aplicável aos entrevistados dos níveis nacional, estadual e municipal)

**NA SUA OPINIÃO.....**

- ✓ Como era a questão da inclusão do setor informal (catadores, carroceiros do entulho) na gestão de resíduos sólidos no Brasil?
- ✓ Houve avanços em torno da maior integração desses atores nas últimas décadas no Brasil?

- ✓ Se a resposta do entrevistado apontou para mudanças, quais foram os fatores<sup>538</sup> determinantes desses avanços?
- ✓ Houve algum retrocesso?
- ✓ Que experiências desempenharam algum papel inovador (e com potencial de multiplicação) das possibilidades de integração dos catadores na gestão de resíduos?
- ✓ Quais tem sido os atores (campo societal e público) com maior protagonismo no sentido de aprofundar as possibilidades integrativas no lixo?
- ✓ Que experiência (s) de integração/parceria hoje você destacaria como demonstrativa de boa prática?
- ✓ Que experiência (s) você destacaria como problemática no seu conjunto e/ou que teria aspectos problemáticos?
- ✓ Você considera que a formação de cooperativas ou associações foi uma alternativa adequada para a organização dos catadores no Brasil ?

### **Fazendo um balanço avaliativo (p/ todos os fóruns)**

NA SUA OPINIÃO.....

- ✓ Quais são (e QUANDO aconteceram) os principais marcos para você em termos dessa caminhada de associação do lixo e da cidadania?
- ✓ Quais seriam os avanços e os limites do Fórum Nacional Lixo e Cidadania?
- ✓ A que se devem os (prováveis) avanços mencionados?
- ✓ **No caso do Fórum Estadual e Municipal também perguntar:** quais são os avanços e limites específicos destes arranjos participativos que compõem a rede L & C.

---

<sup>538</sup> Identificando os fatores sob o ponto de vista da gestão pública, do campo da sociedade civil e do setor privado.

- ✓ Em que medida esses fóruns (avaliar em nível nacional, estadual e municipal) se apresentam enquanto um efetivo instrumento de construção de políticas públicas e de controle social?
- ✓ Qual o papel desempenhado pelo Fórum Lixo e Cidadania na publicização e no atendimento das principais demandas colocadas pelo movimento dos catadores?
- ✓ Qual o caráter de inclusão efetiva dos catadores de recicláveis (e outros atores como carroceiros etc) nos próprios fóruns e nos programas de resíduos sólidos implementados sob a sua chancela?
- ✓ Que programas, planos ou ações foram elaboradas por este Fórum? E se estes chegaram a ser implementados pelo poder executivo?
- ✓ Que leis/decretos foram promulgados que possam ilustrar impactos decorrentes da existência do Fórum?
- ✓ Que linhas de financiamento e/ou programas oficiais que podem ilustrar impactos decorrentes da existência do Fórum?
- ✓ Como é a relação do Fórum com o poder legislativo?
- ✓ Qual o caráter de institucionalização do Fórum e sua inserção na estrutura institucional da Prefeitura no caso dos municipais; do governo do estado e do governo federal?
- ✓ Você saberia elencar os motivos por que o Fórum Nacional foi desativado?
- ✓ Você saberia me dizer como foi o processo de criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores – CIISC: quem; quando onde e porque foi criado? Como você a criação deste Comitê?
- ✓ Qual o papel desempenhado pelo CIISC?
- ✓ **PARA O ESTADUAL E MUNICIPAL:**
  - Quando o Fórum Nacional estava em atividade....como era a sua interação com o mesmo?
  - Qual é a relação deste fórum com o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores?

- ✓ Para você quais são os principais desafios que se colocam para que o lixo seja realmente associado a processos de inclusão social no Brasil?
- ✓ Qual a sua visão de futuro para os Fóruns Lixo e Cidadania?
- ✓ Finalmente, há algum aspecto relacionado ao Fórum que não tenhamos mencionado e que você julgue que seja necessário relatar?
- ✓ AGRADECIMENTOS.

## **ANEXO 4 - Questionário com FMLC-BH**

### **FAFICH/UFMG – PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS HUMANAS**

**Pesquisa:** “Fóruns Lixo e Cidadania – Avaliação do seu Impacto na Produção de Políticas Públicas de Resíduos Sólidos sob a Ótica da Justiça Social e da governança participativa”

**Pesquisadora:** Sonia Maria Dias

**Orientadora:** Profa. Dra. Marlise Matos

### **ORIENTAÇÕES PARA PREENCHIMENTO**

- O questionário deverá ser preenchido pela coordenação executiva do Fórum Municipal.
- O questionário foi estruturado com uma mistura de questões abertas com questões fechadas.
- À algumas questões foram adicionadas notas explicativas com o fim de subsidiar o respondente.
- Ao responder as perguntas, se necessário use o verso (em caso de versão impressa) ou acrescente mais espaço à versão digital.
- Dúvidas quanto ao seu preenchimento poderão ser esclarecidas com a pesquisadora pelos telefones: 3 488 1848 ou 99 91 9145 ou por e-mail: [soninha1962@yahoo.com.br](mailto:soninha1962@yahoo.com.br)

### **FÓRUM MUNICIPAL LIXO & CIDADANIA**

**Município:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Responsável pelo preenchimento (nome/instituição que representa no Fórum):** \_\_\_\_\_ **Fone:** \_\_\_\_\_

**Escolaridade:** \_\_\_\_\_

17. Quando o Fórum foi criado e como foi o processo (como; com quem e porque) de sua criação?

.....  
.....  
.....

18. Na sua opinião qual o grau de institucionalização<sup>539</sup> do Fórum?

.....  
.....  
.....

19. O Fórum tem um regulamento interno<sup>540</sup>?

(    ) Sim                    (    ) Não

20. Quais são os principais objetivos do Fórum? Por favor, cite ao menos 3 deles.

.....  
.....  
.....

4.1. Houve mudanças nos objetivos quando o Fórum começou e agora? Se sim, quais?

.....  
.....  
.....

21. Qual era a destinação final do lixo que havia no Município **Antes** da criação do Fórum e **Atualmente**?

**Antes** da criação do Fórum:      Lixão (    )      Aterro Controlado (    )

<sup>539</sup> Registrado em cartório? Há algum decreto municipal que o reconheça publicamente?

<sup>540</sup> Se possível providenciar uma cópia do mesmo.



Aterro Sanitário ( ) Outros<sup>541</sup>: \_\_\_\_\_

**Havia** catadores no local Sim ( ) Quantos? \_\_\_\_\_ Não ( )

**Atualmente** ? : Lixão ( ) Aterro Controlado ( )  
Aterro Sanitário ( ) Outros<sup>542</sup>: \_\_\_\_\_

**Há** catadores no local Sim ( ) Quantos? \_\_\_\_\_ Não ( )

22. Liste, na sua opinião, algumas das principais ações desenvolvidas por esse Fórum? Por favor, liste pelo menos 3 e por ordem de importância.

.....

.....

.....

23. Como é a relação entre o Fórum Municipal e o Fórum Estadual? (É cooperativa? Conflitiva? Ou alterna?)

.....

.....

.....

.....

6. Quais são as expectativas que a coordenação do Fórum tem em relação ao Fórum Estadual?

.....

.....

.....

24. Quando o Fórum Nacional estava em atividade como era a relação com o mesmo?

\_\_\_\_\_

<sup>541</sup> Incineração; Ou a conjugação de mais de uma opção de destinação final (se for o caso, explicita).

<sup>542</sup> Incineração; Ou a conjugação de mais de uma opção de destinação final (se for o caso, explicita).

.....  
 .....  
 .....  
 .....

25. Existe alguma interface deste fórum com o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores? Se sim, qual? De que maneira? Alguma ação específica foi (ou vem sendo) desenvolvida?.....  
 .....  
 .....

26. Qual a periodicidade das reuniões ordinárias do Fórum Municipal?

- Semanal ( )
- Quinzenal ( )
- Mensal ( )
- Outros ( ) \_\_\_\_\_

27. Como são socializadas as informações entre os membros do Fórum

12. Preencha o quadro abaixo indicando as entidades<sup>543</sup> que compõem o Fórum Municipal Lixo e Cidadania, bem como o perfil institucional, a frequência de participação nas reuniões e os recursos viabilizados por cada uma delas.

	PERFIL INSTITUCIONAL			FREQUÊNCIA			TIPO DE RECURSOS DE
	Sociedade Civil						

<sup>543</sup> Favor incluir entidades que porventura integravam o Fórum no seu início mesmo que estes não sejam mais membros ativos.

ENTIDADE/ANO QUE ADERIU AO FÓRUM E ANO DE EVENTUAL DESLIGAMENTO	ONG	Comunidade	Inic. Privada	Poder Púb.	Alta - está sempre presente	Média - às vezes vem, às vezes não	Baixa - quase não vem	<b>CONTRAPARTIDA VIABILIZADOS</b> (recursos humanos, financeiros; que viabilizam o funcionamento do fórum e/ou os projetos específicos desenvolvidos pelo fórum)
1.								
2.								
3.								
4.								
5.								
6.								
8.								
9.								
10.								
11.								
12.								
13.								
14.								
15.								

13 . Com, quando e por quem é feito o planejamento de atividades do Fórum?

.....  
.....  
.....  
.....

14. Existem Grupos de Trabalho específicos dentro do Fórum? Se sim, quais são e como eles funcionam?

.....  
.....  
.....  
.....

15. Quem está exercendo a Secretaria Executiva do Fórum (e desde quando)? Como se dá o processo de escolha? Há eleição, rotatividade? De quanto em quanto tempo?

.....  
.....  
.....  
.....

16. Na sua opinião, como é a relação entre as instituições que participam do Fórum? Quando existem, como são trabalhados os conflitos e as diferenças entre estes diferentes participantes? Há mecanismos institucionalizados para operar esses conflitos? Se sim, quais? Como agem?

.....  
.....  
.....  
.....

17. Em sua opinião, como é a relação entre o Fórum e as instituições do governo municipal<sup>544</sup>? Como é a relação com os outros poderes – legislativo e judiciário?

---

---

---

---

18. Na sua opinião, qual a capacidade do Fórum em influenciar as políticas públicas de resíduos sólidos (cite exemplos)?

---

---

---

---

19. Na sua perspectiva existe algum do Fórum sobre as ações das instituições que o integram ( em termos de (re)formulação da sua política de atuação)? Se sim, quais?

---

---

---

---

20. Os catadores estão organizados em associação ou cooperativa (cite o nome da organização e número de associados)?

---

---

---

---

---

<sup>544</sup> Há alguma sistemática de consulta com o Fórum para além da existência de representantes do governo no fórum?

21. O Fórum desempenhou algum papel no processo organizativo e/ou no fortalecimento de alguma(s) organização de catadores? Se sim, de qual grupo? Como e quando?

.....  
.....  
.....  
.....

22. Existe, de alguma forma, participação dos representantes dos catadores de materiais recicláveis no Fórum? Se sim, como é esta participação?

.....  
.....  
.....

23. Que entidade(s) integrante do Fórum apoiou (aram) diretamente no processo de criação da cooperativa ou associação de catadores?

.....  
.....  
.....  
.....

24. Existe alguma relação direta com o Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis? Se sim, explicita a natureza da relação.

.....  
.....  
.....  
.....

25. Existe algum outro grupo em situação de risco (como por exemplo, os carroceiros de entulho) que participam do Fórum e/ou que são

contemplados com algum projeto desenvolvido com o apoio do Fórum?

( ) Não ( ) Sim Quais:.....

---

---

---

---

26. Na sua opinião o Fórum contribui no fortalecimento da organização dos catadores (ou de outros grupos em situação de risco) enquanto atores políticos? Como?

---

---

---

---

---

---

27. Na sua opinião o Fórum contribui no fortalecimento da organização dos catadores (ou de outros grupos em situação de risco) na geração de trabalho e renda? Cite exemplos.

---

---

---

---

---

28. O Fórum desempenha algum papel na publicização das demandas destes grupos? Como?

---

---

---

29. O Fórum produz (ou produziu) algum estudo, levantamento ou publicação relevante à gestão de resíduos sólidos? Se sim, quais? (Seria possível obter uma cópia? Como?)

.....  
.....  
.....  
.....

30. Cite, pelo menos 3 das principais contribuições (fortalezas e oportunidades) do Fórum.

.....  
.....  
.....  
.....

31. Cite, pelo menos 3 dos principais limites (fragilidades e ameaças) e avanços do Fórum?

.....  
.....  
.....  
.....

Você teria algum outro tipo de informação que julga ser relevante sobre o Fórum deste município e que não discutimos aqui? Qual (is)?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....



.....

.....

.....

.....

## ANEXO 5 – Variáveis Analíticas/indicadores/evidências

### Indicadores e instrumentos de coleta

Unidade de análise caracterizada	Variável	Indicadores	Fonte de Evidência
Fórum Nacional L & C	1.reconhecimento	1) reconhecimento formal da profissão; projetos e atividades c/ incorporação dos princípios L&C <sup>545</sup> das instituições participantes; opiniões públicas emitidas em relação aos catadores; arcabouço legal;	1) CBO <sup>546</sup> ; <i>documentos institucionais</i> ; representação na mídia escrita (jornais)
	2. redistribuição	2) linhas de financiamento nacional para o setor de RS para consecução dos princípios L & C; políticas sociais focalizadas; criação de fundos sociais; projetos desenhados à agregação de valor na cadeia da reciclagem	2) <i>diagnósticos técnicos</i> sobre a situação da limpeza urbana e sobre a catação de recicláveis; <i>documentos institucionais</i> do Fórum e das principais entidades integrantes do mesmo <i>questionário</i> misto (questões abertas e fechadas) <i>entrevista</i> semi-estruturada.
	3.representação	3) grau de consensos e dissensos nas dinâmicas decisórias; grau de funcionamento; diversidade do perfil das instituições integrantes; definição da agenda; criação de interfaces entre o sistema político (poder executivo, legislativo e judiciário) e catadores; grau de influência em questões decisivas; participação de outros grupos: catadores não organizados; carroceiros do entulho; papel de apresentação/representação de demandas	3) registros de <i>observações diretas</i> ; <i>atas</i> e <i>entrevistas</i>
	4.governança	4) diminuição no nº de lixões em nível nacional;número de crianças retiradas do trabalho infantil em lixões (nacional); aumento no nº de parcerias entre org. do poder público/catadores; programas de capacitação nacional (em GIRSU <sup>547</sup> e específicos para catadores); programa de monitoramento	4) documentos, diagnósticos, indicadores de resíduos sólidos existentes

<sup>545</sup> Lixo e Cidadania.

<sup>546</sup> Código Brasileiro de Ocupações

<sup>547</sup> Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos.

Unidade de análise caracterizada	<i>Variável</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Fonte de Evidência</i>
Fórum Estadual L & C	1.reconhecimento	1) projetos e atividades c/ incorporação dos princípios L&C <sup>548</sup> das instituições participantes; opiniões públicas emitidas em relação aos catadores; arcabouço legal	1) CBO <sup>549</sup> ; documentos institucionais; representação na mídia escrita (jornais)
	2.redistribuição	2) linhas de financiamento estadual para o setor de RS para consecução dos princípios L & C; políticas sociais focalizadas; criação de fundos sociais; projetos desenhados à agregação de valor na cadeia da reciclagem	2) diagnósticos técnicos sobre a situação da limpeza urbana e sobre a catação de recicláveis; documentos institucionais do Fórum e das principais entidades integrantes do mesmo questionário misto (questões abertas e fechadas) entrevista semi-estruturada.
	3.representação	3) grau de consensos e dissensos nas dinâmicas decisórias; grau de funcionamento; diversidade do perfil das instituições; definição da agenda; criação de interfaces entre o sistema político (poder executivo, legislativo e judiciário) e catadores; grau de influência em questões decisivas; participação de outros grupos: catadores não organizados; carroceiros do entulho; papel de apresentação/representação de demandas	3) registros de observações diretas; atas e entrevistas

<sup>548</sup> Lixo e Cidadania.

<sup>549</sup> Código Brasileiro de Ocupações

	4.governança	4) decretos normativos para erradicação de lixões com inclusão social; diminuição no nº de lixões; erradicação do trabalho infantil; aumento no nº de parcerias poder público/catadores; elab. de política estadual de resíduos sólidos; programas de capacitação em GRSU e específicos p/ catadores; programa de monitoramento.	4) documentos, diagnósticos, indicadores de resíduos sólidos existentes
--	--------------	--	---

Unidade de análise caracterizada	Variável	Indicadores	Fonte de Evidência
Fórum Municipal L&C	1.reconhecimento	1) projetos e atividades c/ incorporação dos princípios L&C <sup>550</sup> das instituições participantes; opiniões públicas emitidas em relação aos catadores; arcabouço legal	1) CBO <sup>551</sup> ; <i>documentos institucionais</i> ; representação na mídia escrita (jornais)
	2.redistribuição	2) políticas sociais focalizadas (e cobertura de outros segmentos vulnerabilizados que vivem do lixo); projetos desenhados à agregação de valor na cadeia da reciclagem	2) <i>diagnósticos técnicos</i> sobre a situação da limpeza urbana e sobre a catação de recicláveis; <i>documentos institucionais</i> do Fórum e das principais entidades integrantes do mesmo <i>questionário</i> misto (questões abertas e fechadas) <i>entrevista</i> semi-estruturada.
	3.representação	3) grau de consensos e dissensos nas dinâmicas decisórias; grau de funcionamento; diversidade do perfil das instituições; definição da agenda; criação de interfaces entre o sistema político (poder executivo, legislativo e judiciário) e catadores; grau de influência em questões decisivas; participação de outros grupos: catadores não organizados; carroceiros do entulho; papel de apresentação/representação de demandas	3) registros de <i>observações diretas</i> ; <i>atas</i> e <i>entrevistas</i>
	4.governança	4) situação da destinação final de resíduos (lixão x aterro); número de crianças retiradas do trabalho infantil em lixões (nacional); aumento no nº de parcerias entre setores. do poder público/catadores; programas de capacitação (em GIRSU <sup>552</sup> e específicos para catadores); programa de monitoramento	4) <i>documentos institucionais</i> , <i>diagnósticos</i> , <i>indicadores de resíduos sólidos</i> existentes.

<sup>550</sup> Lixo e Cidadania.

<sup>551</sup> Código Brasileiro de Ocupações

<sup>552</sup> Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos.

## **ANEXO 6 – Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNLC**

### **Reunião da Coordenação Nacional do Fórum Nacional Lixo e Cidadania**

Local: Sala de reuniões da SUDUP - CAIXA – Brasília

**Data: 25 de fevereiro de 2005.**

Presentes: Augusto César (CAIXA), Eny Amadeu (CAIXA), Lincoln Mega (CAIXA), Darci Campani (ABES), Beth Grinberg (Polis), Silvia Gonçalves (MMA), Marco Borzino (MMA), Dalma Caixeta (PMF), Sergio Bueno (SNSA), Maria Teresa Souza (ANEAC), Teia Magalhães (Água e Vida), Delires (Caritas) (ausência justificada), Nina Vélez (MDS), Lucely Gonçalves (consultora), Ana Batal (FELC ES), Laurêncio Körbes (Moradia e Cidadania), Sonia Dias (FELC MG), Simone Cardoso (CEA).

**Pauta:**

#### **Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Beth fez a apresentação inicial, avaliando que houve avanço na atual gestão federal, consolidando uma proposta mais compacta a respeito da responsabilidade pós-consumo. Além disso, a integração do MC com MMA resolveu problemas relativos à gestão da prestação dos serviços. Relatou a realização de um evento no FSM, organizado pelo Polis, com FNLC, MNMR, Ethos, MMA, CONAMA, Deputado Zica, a partir da constatação de que o ponto central de discussão é a questão do retorno pós-consumo; a entrada do Ethos trouxe a possibilidade de abertura de um diálogo com os empresários. Dia 16 de março em São Paulo haverá um encontro para tratar desse tema, “Responsabilidade Social Empresarial e Vínculos de Negócios Sustentáveis para uma PNRS” com a participação de Ignacio Sachs, realizado pelo Instituto Ethos e Sebrae, Instituto Akatu e FNLC.

Darci lembrou a posição da CNI no seminário do CONAMA em Brasília, que trouxe dois novos conceitos: a de resíduo difuso, cuja responsabilidade a CNI atribui ao município e outro conceito é de que o reciclável é matéria prima secundária.

Construiu-se no seminário do CONAMA o conceito de responsabilidade compartilhada, que tem que ser detalhada para definir como ocorre a participação de

cada segmento. A preocupação é abrir o espaço para a atuação do catador dentro da logística reversa.

Sergio lembrou que tem também proposta do Severino Junior, em que os catadores fariam a coleta e emitiriam certificados que seriam adquiridos pelos empresários, como comprovação de que compraram resíduos dos catadores.

Existe também a possibilidade de criação de um fundo e outras opções que precisam ser mais bem discutidas.

Borzino informou que MMA está trabalhando num texto com as sugestões do seminário do CONAMA e a idéia é que a proposta seja encaminhada à Câmara ainda no primeiro semestre. O texto fica pronto na semana que vem, tem que ser trabalhado internamente no Governo, e depois partir para as discussões. A sugestão é que a discussão seja feita por setores da sociedade.

Beth informou ainda que o deputado Zica se comprometeu a articular para que se instale a comissão especial para apreciar o Projeto de Lei, que depende do presidente da Câmara. Propô-se que os FELCs articulem com os deputados federais em cada Estado para reforçar a necessidade de prorizar o tema na pauta do Congresso. Ana Batal informou que o FELC ES já trabalha sobre a questão das emendas e que poderiam levar essa preocupação também. Ficou como sugestão que os FELCs façam um mapeamento das bancadas para verificar a participação dos partidos no tema. Podemos enviar informações que já temos para os FELCs. A proposta é trabalhar para que o deputado Zica seja o relator, verificando com ele como podem ser nossas ações para o sucesso do processo.

Foi aprovada a proposta de que Beth, Darci e Teca sejam os interlocutores e articuladores do Fórum junto à Articulação PNRS e junto aos fóruns de discussão da Política, pela possibilidade de intersecção entre os dois colegiados.

Uma reunião já está agendada com SQA para tratar do calendário da discussão; haverá este ano seminários regionais da ABES, por exemplo, que podem se encaixar na agenda.

### **Rede de informações dos catadores**

Teia informou que vem articulando a instalação de uma rede física de computadores para os catadores para a operação da rede; além de computadores, ligações à Internet com banda larga. Informou que foi vendido o carro doado à Água e Vida, e

que encaminhou proposta à Moradia e Cidadania para que os recursos sejam utilizados para garantir que o núcleo que está desenvolvendo o trabalho de criação da página na Internet para os catadores possa ter uma rede básica inicial. Além disso, o trabalho de definição da página já está adiantado.

Laurêncio acha que a rede pode ser instalada com relativa facilidade, inclusive com parceiros da CAIXA.

Ana Batal propõe que os FELCs articulem com parceiros para levar computadores para cooperativas do Estado; Laurêncio lembrou que pode instalar salas de inclusão digital para as cooperativas que quiserem na cooperativa ou local próximo. Beth lembrou a necessidade de pensar em incluir nas parceria a solução para os problemas de instalação elétrica e de telefonia.

### **Apoio à realização do I Encontro Estadual de Catadoras de Materiais**

**Recicláveis** de 18 a 20 de março em São Paulo, com mulheres convidadas de outros Estados.

Teia relatou pedido de catadoras para patrocínio do evento. Encaminhar o projeto para Secretaria da Mulher e para Moradia e Cidadania em São Paulo (Marco). Beth já encaminhou para CESE e Integração Racial.

Ficamos de encaminhar a proposta aos parceiros para ver quem pode contribuir.

Darci lembrou que está havendo uma exclusão de parte dos catadores; deveríamos discutir o apoio do Fórum Nacional ao MNCR se houver exclusão. Pautar esse tema em próxima reunião em que haja a presença de representantes dos catadores.

### **Projetos de MDL – Marca**

Relato do Sergio sobre os projetos já aprovados. Comitê de Mudanças Climáticas recebeu proposta sobre aterro em Cariacica e não há participação da prefeitura e da população no processo de discussão do projeto. Prefeito e instituições enviaram carta solicitando que a provação do projeto pelo Comitê de Mudanças Climáticas seja revista e com isso o projeto foi classificado como “em reformulação”. Proposta é que os créditos de carbono resultantes do projeto beneficiem os catadores e a população do entorno do aterro.



Ana fez informe sobre a situação do aterro; tem duas ações sociais de pouco alcance. Marca é parceira do Fórum, apóia ações, etc.; haverá uma reunião para ver como fica a relação entre a empresa e o Fórum.

Posição do governo sobre a questão dos créditos gerados pelos resíduos deve ser objeto de análise mais profunda e articulada com a discussão de modelos de manejo e concepções sobre tratamento de resíduos, padrões de consumo, etc. a ser incorporada na PNRS.

Há uma discussão sobre a “propriedade” do gás gerado pelo aterro.

### **Como trabalhar com os municípios neste ano – compromisso dos prefeitos**

Fazer uma carta mais “atual”; ter a carta é bom para ser instrumento de atuação dos fóruns estaduais; precisa ter maior aproximação com os fóruns municipais para evitar que surjam fóruns “não” lixo e cidadania na prática, e que adotam o nome. Teia e Sergio vão propor uma minuta.

Fazer uma transição da lista atual de adesões à campanha Criança no Lixo Nunca Mais” para uma lista renovada. Enviar nova carta a todos os prefeitos, com uma nova versão. Carta deve ter chancelada por órgãos federais que adotam o critério da adesão e da criação dos fóruns municipais como exigência para financiamento de ações em resíduos sólidos.

Pensar outras ações de sedução na seqüência da carta para maior envolvimento. Aproveitar as conferências das Cidades para isso. Fóruns Lixo e Cidadania podem se envolver mais. Pode ser estratégia dos fóruns estaduais.

O Ministério das Cidades, juntamente com MMA e CAIXA (e talvez FUNASA) vai promover uma série de 11 seminários de Resíduos para difusão da política pública federal nessa área, tratando de gestão integrada e sustentável de resíduos sólidos, projetos de MDL, sistema de informações, políticas de saneamento e de resíduos sólidos, e com especial ênfase nos RCD. Nestes seminários, sugere-se tratar da importância do fórum municipal

Outra oportunidade de mobilização dos prefeitos para o Programa Lixo e Cidadania será a Marcha dos prefeitos – a ser realizada em 7, 8 e 9 de março em Brasília: proposta é divulgar material no stand da CAIXA (folder e livro do IBAM e CAIXA sobre parcerias entre catadores e poder público).

Buscar neste evento abrir espaço para uma palestra, para dar uma “flexada” nos prefeitos. Teca fará o contato com a Confederação dos Municípios, que organiza o evento.

### **Desdobramento do seminário MCT**

O MCT realizou nos dias 23 e 24 de fevereiro um seminário sobre o adensamento da cadeia produtiva de recicláveis. Foi proposta pelo Sergio Bueno a realização de eventos semelhantes em nível regional, para contemplar as peculiaridades de cada região do Brasil. Fundação Avina tem interesse em bancar as oficinas regionais propostas, começando pelos locais em que a organização dos catadores é mais forte. Beth informou que ABIPET e ABIVIDRO tem interesse em participar e viabilizar.

Darci propõe que se faça mapa da reciclabilidade de cada Estado (RS em), para ajudar na proposição temática em cada região.

Propôs também que seja criado um programa de pesquisa à semelhança do PROSAB pelo MCT sobre a cadeia de reciclagem. Encaminhar demanda ao MCT.

### **Coordenação**

#### **Calendário de reuniões**

Acertamos que em princípio as reuniões mensais da Coordenação Executiva será realizada na última quarta feira do mês. Sempre que for possível, tentar casar reuniões com eventos, para diminuir custos de deslocamento; o calendário anula será divulgado a todos desde já, mas será ajustado a cada três meses, se houver necessidade. Decidiu-se que as reuniões mensais serão em Brasília e as oficinas serão descentralizadas, fortalecendo os fóruns estaduais.

Idéia é fazer uma proposta para viabilizar todas as passagens e diárias que viabilizem a participação dos fóruns estaduais e do MNCR.

### **Informes gerais**

*Programa de capacitação* – Sergio fez informe sobre PNCC que reúne várias ações de capacitação. Uma delas é de saneamento ambiental. Está em andamento e será divulgado oportunamente.

*Congresso Interamericano de Resíduos em Mérida* – Lixo e Cidadania foi muito citado no último congresso da AIDIS; próximo congresso de resíduos terá apresentação do FNLC, preparado por Beth, Jussara, Darci e Teia. E no dia interamericano de Resíduos Sólidos se pretende fazer movimentação sobre fóruns em outros países.

#### *Coleta seletiva na Esplanada*

Convênio do MDS com a Caritas saiu para a implantação da coleta seletiva na Esplanada. Entre março e abril começa a ser executado. MDS já implantou. CEA, que participa do FELC DF, vai coordenar a implantação do Bloco A, por contratação pelo Ministério das Cidades.

#### *Fórum de Minas Gerais*

Vão definir o eixo do Festival Lixo e Cidadania – há demanda dos municípios para elaboração de planos; querem investir na capacitação para a gestão integrada, nos princípios do Lixo e Cidadania e na formação política dos catadores. A idéia é fazer uma programação com momentos de reflexão mais densa, mais para curso, com momentos de oficinas, paralelamente às discussões dos catadores.

#### *Polis*

Está promovendo cursos sobre gestão democrática e um deles é sobre gestão sustentável de resíduos.

#### **Pontos de pauta para as próximas reuniões**

Estratégias para captação de recursos para a Sec.Executiva dos FELCs  
Como acompanhar a instalação e funcionamento dos Fóruns Municipais.  
Política Nacional de Resíduos Sólidos

## ANEXO 7 – Lista de Instituições Integrantes do Fórum Nacional Lixo e Cidadania



### EDITORIAL

## Criança no Lixo, Nunca Mais

**H**á pouco mais de um ano e meio, em junho de 1999, 18 instituições constituídas no Fórum Nacional Lixo e Cidadania, entre as quais a UNICEF, lançavam um desafio aos prefeitos de todo o Brasil: erradicar o trabalho infantil no lixo até o final de 2002. De lá para cá muita coisa mudou: mais de 1.700 municípios atenderam ao chamado e se comprometeram a erradicar o trabalho de crianças e adolescentes com lixo nas ruas e nos lixões, a promover a inserção social e econômica de catadores, a garantir o tratamento e a destinação adequada do lixo, e a recuperar as áreas degradadas por lixo.

Hoje, 13 mil crianças deixaram o trabalho com lixo, o Fórum Nacional cresceu e é composto por 44 instituições; nove fóruns estaduais estão instalados – Pernambuco, Ceará, Alagoas, Espírito Santo, Roraima, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro –, além de outros em formação; o governo federal aumentou o investimento em projetos para resíduos sólidos adaptando os critérios de seleção dos municípios àqueles que se comprometeram com o Programa; as cooperativas de catadores espalham-se pelo País, cada vez mais organizadas.

Este ano, o Programa Lixo e Cidadania tem como meta a retirada de mais 16 mil crianças que ainda vivem nos lixões, garantindo vagas nas escolas, atividades de complementação escolar e bolsa escola para substituir o renda obtido por suas famílias com seu trabalho. Além disso, para aumentar os ganhos e criar novos empregos para as famílias que vivem da recuperação de materiais recicláveis, o Programa reforçará o apoio à organização desses catadores em associações e promoverá cursos de capacitação.

O objetivo é tornar os catadores parceiros prioritários em programas municipais de coleta seletiva, o que facilitaria aos municípios a erradicação dos lixões e a recuperação ambiental das áreas degradadas. Para garantir a eficácia dessas ações é fundamental contar com a participação dos órgãos municipais envolvidos com os vários aspectos da questão do lixo.

É o trabalho conjunto de representantes do governo, empresas, entidades e comunidade local que poderá identificar os problemas, apresentar soluções e buscar parcerias para a implantação de projetos que, certamente, levarão à melhoria das condições sociais e ambientais de toda população.

### Fórum

Lixo e Cidadania

ABEMA - Assoc. Bras. de Entidades do Meio Ambiente; ABES - Assoc. Bras. de Eng. Sanitária e Ambiental; ABMP - Assoc. Bras. de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e do Juventude; ABOING - Assoc. Bras. de Org. Não Governamentais; ABMPA - Assoc. Bras. de Promotoras Públicas do Meio Ambiente; ÁGUA E VIDA - Centro de Estudos de Saneamento Ambiental; AIDIS/DIRSA - Assoc. Interamericana de Eng. Sanitária e Ambiental/Divisão de Resíduos Sólidos; AHAMMA - Assoc. Nac. de Municípios do Meio Ambiente; ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância; ASMARE - Assoc. dos Catadores de Papel, Papelão e Material Recicvável; ASSEMAE - Assoc. Nac. dos Serviços Autônomos em Saneamento; Banco do Nordeste - Programa Gestão Solidária de Resíduos Sólidos; BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; CAIXA - Caixa Econômica Federal; CEMPRE - Comissão Empresarial Para Reciclagem; CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária; CNBB - Confed. Nac. dos Bispos do Brasil - Pastoral da Criança; CNQA - Comitê Nac. de Qualidade da ABES; CUIJ

- Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados; Comitê Resol - Comitê de Resíduos Sólidos da ABES; CONAMP - Confed. Nac. do Min. Público; FASE - Fed. de Órgãos para Assistência Social e Educacional; FENAE - Fed. Nac. das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal; FUNASA - Fund. Nac. de Saúde; Fórum PETI - Fórum Nac. de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Fund. Althos Bulcão; IBAM - Inst. Bras. de Administração Municipal; IBAMA - Inst. Bras. de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; IBASE - Inst. Bras. de Análises Sociais e Econômicas; Inst. Ildeu - Fund. Friedrich Ebert; MDIC/SPI/PBR - Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio/Sec. de Política Industrial/Programa Bras. de Reciclagem; MEC - Min. da Educação; MI - Min. da Integração; Missão Criança; MMA/SQA - Min. do Meio Ambiente - Sec. de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos; MPE/PGR - Min. Público Federal/Proc. Geral da República; OPAS - Org. Panamericana de Saúde; PÓLIS - Inst. Polis; SEDU - Sec. Esp. de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República; Sítio RESOL - RESOL Eng. Ltda.; UFPE - Univ. Fed. de Pernambuco; UFV - Univ. Fed. de Viçosa; UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância; VBS Lula Vieira - Ag. de Publicidade.

### EXPEDIENTE

#### Lixo, Cidadania

Publicação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania com o apoio da UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
[www.unicef.org.br/lixocidadania](http://www.unicef.org.br/lixocidadania)

#### Secretaria Executiva do Fórum Nacional Lixo e Cidadania

Água e Vida  
Centro de Estudos do Saneamento Ambiental  
Rua Cardinal Arcoverde, 1749 - Bloco A - Conj. 53  
São Paulo, SP 05407-002  
Fone/Fax: 11-3034.4468 e 11-3032.6014  
E-mail: [lixocidadania@uol.com.br](mailto:lixocidadania@uol.com.br)

#### Textos

Adriano Olandino, Sônia Mosquito e Jairo Megalhães

#### Edição

Sônia Mosquito (NT6 26.578)

#### Layout

Pedro Baserra

#### Arte e Pré-impressão

Vento Solar Editora Ltda. (11-5571.3698)

## ANEXO 8 – Calendário de Reuniões Ordinárias do FNLC

### Calendário de reuniões ordinárias Fórum Nacional Lixo e Cidadania 2005

Mes	Dia	Horário	Tipo de reunião	Tema
FEV	25	9 às 15	Coordenação Executiva	Programação do ano
MAR	30	9 às 13	Coordenação Executiva	
	30	14 às 18	Coordenação Plena	Oficina
	31	9 às 18	Coordenação Plena	Oficina
ABR	27	9 às 18	Coordenação Executiva	
MAI	25	9 às 18	Coordenação Executiva	
JUN	29	9 às 13	Coordenação Executiva	
JUN	29	14 às 18	Coordenação Plena	Oficina
	30	9 às 18	Coordenação Plena	Oficina
JUL	27	9 às 13	Coordenação Executiva	
AGO	31	9 às 18	Coordenação Executiva	
SET	28	9 às 13	Coordenação Executiva	
	29	14 às 18	Coordenação Plena	Oficina
	29	9 às 18	Coordenação Plena	Oficina
OUT	26	9 às 18	Coordenação Executiva	
NOV	30	9 às 13	Coordenação Executiva	
DEZ	14	9 às 13	Coordenação Executiva	
DEZ	14	14 às 18	Coordenação Plena	Oficina
	15	9 às 18	Coordenação Plena	Oficina

OBS: Uma reunião anual será marcada, aproveitando evento maior do setor.

## **ANEXO 9 – Princípios FELC-MG**



### **Princípios do Fórum Estadual Lixo e Cidadania**

- 1. Articular esforços para promover a cidadania dos catadores de materiais recicláveis, que trabalham nos lixões e nas ruas de Minas Gerais, estimulando a sua organização, sua autonomia e seu desenvolvimento.**
- 2. Articular esforços para erradicar todo o trabalho infantil nos lixões e ruas de Minas Gerais, garantindo os Direitos da Criança e do Adolescente, incentivando as iniciativas de inclusão dos catadores de materiais em programas de coleta seletiva.**
- 3. Trabalhar para o reconhecimento dos catadores de materiais recicláveis na coleta seletiva, como profissionais prestadores de serviços.**
- 4. Estimular ações de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, intermediando apoios, entre as diferentes instâncias de governo, organizações não governamentais e movimentos sociais.**
- 5. Ser transparente para a sociedade, em relação à sua filosofia de trabalho, programações, atividades e resultados.**
- 6. Estimular a formação de fóruns municipais comprometidos com estes princípios.**

### **Missão do Fórum Estadual Lixo e Cidadania**

**Apoiar os municípios mineiros na erradicação dos lixões e na incorporação dos catadores de materiais recicláveis, nos programas de coleta seletiva.**

### **Visão do Fórum Estadual Lixo e Cidadania**

**Até 2010 erradicar a catação nos lixões de Minas Gerais, firmando-se como referência nacional.**

**Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2006.**

**FÓRUM MUNICIPAL LIXO & CIDADANIA DE BELO HORIZONTE**

**REGIMENTO INTERNO**

**CAPÍTULO I – DA NATUREZA E COMPOSIÇÃO**

Art.1º O Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte é uma instância que agrega interessados, atuantes e responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos no município de Belo Horizonte.

Art.2º Tem caráter permanente de discussão, proposição, articulação, apoio técnico, capacitação e sensibilização para a adequada gestão e manejo dos resíduos sólidos no município, atuando de acordo com as diretrizes dos Fóruns Nacional e Estadual Lixo & Cidadania.

Art.3º É composto por pessoas, entidades governamentais, não- governamentais e de representação sócio-ambiental envolvidas direta ou indiretamente com a gestão dos resíduos sólidos.

**CAPÍTULO II – OBJETIVO GERAL**

Art.4º Colaborar com o poder público, organizações ambientais e outras instâncias atuantes na elaboração e implantação da política municipal de resíduos sólidos, bem como na articulação de apoio necessário a sua adequada gestão e manejo.

**CAPÍTULO III – OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Art.5º São objetivos específicos do Fórum :

I - promover a interlocução entre os poderes públicos, a sociedade civil organizada, instituições públicas e privadas em assuntos que dizem respeito às questões sócio-econômico-ambientais envolvendo os resíduos sólidos urbanos no município, em consonância com as diretrizes da Agenda 21

- II - acompanhar, opinar e colaborar na formulação e aperfeiçoamento da política municipal de resíduos sólidos, bem como nas deliberações do poder público para o setor;
- III - atuar junto ao Conselho Municipal de Limpeza Urbana, ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e ao Conselho Municipal de Saneamento, enquanto órgão consultivo, no que tange às questões que envolvem a gestão e manejo dos resíduos sólidos;
- IV - propor atividades que visem incentivar o comprometimento da sociedade na discussão, elaboração e desenvolvimento da política pública de resíduos sólidos;
- V - propor melhoria e adequação das normas de acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação final do lixo no município;
- VI - participar da elaboração e desenvolvimento do Plano Municipal de Saneamento, no que se refere às questões relativas aos resíduos sólidos, bem como do monitoramento dos resultados alcançados;
- VII - estimular a formulação e o desenvolvimento de estratégias, ações, planos e projetos locais relativos à gestão de resíduos no município;
- VIII - reivindicar e acompanhar o apoio da PBH e da Câmara Municipal de Vereadores às organizações de catadores, triadores, carroceiros e demais trabalhadores envolvidos com material reciclável na cidade, reconhecendo-os como agentes ambientais e parceiros prioritários na gestão municipal dos resíduos sólidos;
- IX - identificar e articular a constituição de parcerias de maneira a fomentar e auxiliar a implantação de programas e projetos que visem a melhoria da gestão e manejo dos resíduos sólidos no município;
- X - manter-se integrado e participante do Fórum Estadual Lixo & Cidadania, **de forma autônoma e independente.**
- X I- Todos os eventos realizados no âmbito do município, relativos às questões dos resíduos sólidos, deverá ser oportunizada a participação do FMLCBH na sua realização e, preferencialmente na sua organização.**

#### **CAPÍTULO IV - DIRETRIZES PARA AÇÃO**

Art.6º As ações do Fórum seguirão as seguintes diretrizes:

- I - conhecer levantamento de locais inadequados de disposição de lixo na cidade e as ações incorretas que contribuem para o agravamento do problema, visando a proposição de ações corretivas;



**II - propor ações que visem:**

**a) o combate ao trabalho infanto-juvenil ligado à coleta de materiais recicláveis;**

**b) a orientação dos catadores, triadores, carroceiros e demais trabalhadores,**

**quantos**

**ao uso de equipamentos e cuidados necessários à sua saúde de bem estar geral**

**no**

**desempenho das atividades;**

III - estimular as atividades de educação sócio-ambiental, tendo como premissa o consumo consciente, o combate ao desperdício, o incentivo à redução, reutilização e reciclagem dos resíduos;

IV - contribuir para a organização e o apoio aos catadores, triadores, carroceiros e demais trabalhadores envolvidos com material reciclável, atuantes em associações, cooperativas ou como autônomos;

V - efetuar e manter atualizado cadastro de trabalhadores envolvidos com os resíduos recicláveis (catadores, triadores, carroceiros e outros), bem como das associações, cooperativas, instituições filantrópicas, grupos apoiadores, comerciantes, movimentos comunitários e ONGs atuantes neste segmento;

VI - propor e acompanhar programas que visem a ampliação da coleta seletiva no município, assegurando a destinação dos resíduos recicláveis às organizações de catadores, triadores e demais trabalhadores do setor, legalmente constituídas;

VII- promover, junto à **Rede Brasileira e Mineira** de Educação Ambiental e às demais organizações ambientais atuantes no município, discussões, debates e estudos relativos às questões sócio-econômico-ambientais envolvendo os resíduos sólidos e a reciclagem;

VIII- construir base de dados técnicos, econômicos e sócio-ambientais, possibilitando a elaboração de indicadores para avaliação da gestão e manejo dos resíduos sólidos no município;

dar ampla divulgação das ações desenvolvidas pelo Fórum Municipal Lixo & Cidadania de Belo Horizonte;

IX- desenvolver propostas para a captação de recursos objetivando o financiamento das atividades do Fórum e de demais projetos envolvendo resíduos sólidos no município;

X - organizar **Grupos Temáticos -GTs** internos para discussão e proposição de encaminhamentos sobre assuntos específicos afetos aos resíduos sólidos, bem como incentivar e apoiar **estas** iniciativas junto às Gerências Regionais da Prefeitura;

XI- elaborar “Carta de Princípios do Fórum Municipal Lixo & Cidadania de Belo Horizonte”, contendo indicativos/recomendações sobre **condutas e posturas ambiental e socialmente recomendáveis, no que se refere ao meio ambiente e aos resíduos sólidos em especial e consumo consciente, responsável e sustentável.**

## **CAPÍTULO V – FUNCIONAMENTO**

Art.7º O Fórum Lixo & Cidadania de Belo Horizonte funcionará com a atuação de seus membros integrantes, contando com o apoio logístico para as atividades de coordenação e secretariado, por meio de um Órgão Coordenador/Executivo, desempenhado pela Secretaria Municipal de Limpeza Urbana –SMLU.

Art.8º O Fórum reunir-se-á em Reuniões Ordinárias mensais, cujo calendário anual será previamente definido e divulgado a todos os integrantes, para as quais haverá convocação pelo Órgão Coordenador/Executivo do Fórum, preferencialmente com antecedência de até 8 (oito dias) **úteis**, por meio eletrônico e em comunicados contendo a data, horário previsto para início e término, pauta e local .

Art.9º Poderão ocorrer, também, Reuniões Extraordinárias, quando houver algum ponto de pauta ou atividade que requer urgência de encaminhamento, as quais serão convocadas pelo Órgão Coordenador/Executivo do Fórum ou por no mínimo de **1/3 (um terço)** dos seus participantes, preferencialmente, com antecedência de até **8 (oito) dias úteis**, por meio eletrônico e em comunicados contendo a data, pauta, local e horário da reunião.

Art.10º As Reuniões realizar-se-ão com um quorum mínimo de **1/3 (um terço) dos** participantes, sendo de diferentes segmentos e iniciar-ser-á após transcorridos quinze minutos da hora estabelecida para o seu início.

Art.11º As deliberações das reuniões do Fórum serão tomadas por maioria simples de votos dos presentes.

Art.12º Todas as reuniões deverão ser registradas em Ata e divulgadas pelo Órgão Coordenador/Executivo a todos os integrantes do Fórum, no prazo máximo de 5(cinco) dias após a reunião, por meio eletrônico ou por carta, para aqueles que não dispõem deste meio de comunicação.

Art.13º Será oportunizado aos participantes da reunião solicitar correções/alterações/inclusões na Ata, visando a sua fidedignidade, no prazo máximo de até 2(dois) dias após a sua divulgação, por meio eletrônico, ou por carta para aqueles que não

dispõem deste meio de comunicação, preferencialmente em texto corretivo na própria Ata, para avaliação dos demais participantes.

Parágrafo Único - Transcorrido este prazo e não havendo qualquer manifestação, a mesma será considerada aprovada pela maioria, será impressa e arquivada em livro próprio. Havendo manifestação(es), estas deverão ser avaliadas por todos os participantes, que deverão manifestar-se favorável ou contrariamente à solicitação. A manifestação da maioria ou a sua falta será acatada e registrada na Ata pelo Órgão Coordenador/Executivo.

Art.14º O Fórum contará também para o seu funcionamento, com Grupos Temáticos - **GTs** especialmente criados para tratar de assuntos e demandas específicas, cujos temas e componentes dos Grupos serão deliberados em reunião, sendo os resultados apresentados aos demais integrantes para sua aprovação e deliberação.

## **CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art.15º Cada integrante autônomo e um representante (ou seu suplente) por entidade que compõe o Fórum terão direito a voto, sendo que para votar deverá estar formalmente integrado ao Fórum por um período mínimo de 3(três) reuniões.

Art.16º Os nomes dos integrantes deverão ser formalmente indicados ao Órgão Coordenador/Executivo, quando da sua integração e apresentados aos demais integrantes.

§ 1º - Cada integrante deverá indicar um suplente.

§ 2º - As alterações deverão ser efetivadas da mesma forma.

Art.17º O Órgão Coordenador/Executivo deverá manter e divulgar lista atualizada de todos os integrantes/suplentes e respectivas representações.

Art.18º Quem responde pelo Fórum Municipal Lixo & Cidadania de Belo Horizonte é o seu Órgão Coordenador/Executivo, mediante as deliberações de seus integrantes, podendo indicar um ou mais participante para fazê-lo, o(s) qual(is) será(ao) denominados **FACILITADOR(ES)**.

Parágrafo Único - Na falta ou impossibilidade de atuação do Órgão Coordenador/Executivo, os integrantes do Fórum poderão indicar o(s) **FACILITADOR(S)**, por deliberação da maioria presente em Reunião Ordinária ou Extraordinária.

Art.19º Disposições omissas ou conflitantes deste Regimento deverão ser objeto de avaliação e deliberação em Reunião dos integrantes do Fórum.

Art.20º Este Regimento Interno foi aprovado em Reunião Ordinária realizada no dia 06 de abril de 2004 e só poderá ser alterado com a aprovação de, no mínimo, dois terços dos integrantes do Fórum.

**Art.21º Todos os documentos, publicações e manifestações divulgados pelo FMLCBH deverão proceder de deliberação da Plenária**

**Parágrafo Único – Na carta de princípios deverá constar a adesão de todos os componentes.**

**Art.22º O desligamento do FMLCBH se dará por manifestação formal do interessado ou por indicação da Plenária, com a decisão por maioria dos seus membros, resguardado o pleno direito de defesa.**

**Belo Horizonte, 06 de abril de 2004**

São os seguintes integrantes do Fórum presentes na Reunião que aprovam este Regimento Interno:

Orlando V Resende – Coopemar  
Maria de Fátima s Gottsehalg – Caixa –Gidur- BH  
Carmen Lúcia Falabella – E. M. Sto Antônio  
Neli de S. S Medeiros – Coopersol Barreiro  
Maione M Gonçalves – Gerlu Barreiro  
Maria Stella Naves Pereira – RMEA  
Jorge Cinto – Coocapel  
Elidiane Mara – Coocapel  
Miriam F. Reis Veloso – SMLU/GEMS  
Andréa Karla Rochael – Gerlu Centro-Sul  
Flávio Wolf Durão – Consultor  
Creuza Regina – Coonarte  
Francisco Paulino – Coonarte

Patrícia Meireles Moisés – ADS-MG  
Andréa Pereira Fróes – SMLU  
Fabiana Goulart de Oliveira – Pastoral de Rua  
Antônio Edison F. de Andrade – Asselurb  
Ana Maria V Ribeiro – Centro de Ecologia Integral Rede Mineira de Educação Ambiental  
Agenda 21 de Belo Horizonte  
Raimundo Machado – Mandato Neila Batista  
Reginaldo Rodrigues Ribeiro – Pastoral de Rua  
Frederico Pecorelli – GEPEDE  
Maria das Graças Marcal – Asmare  
Samira Abreu – Asmare  
Lígia Nassil Ziviani – SMLU  
Patrícia Pedrosa Garabini – SMED  
José Antônio Moreira Barbosa – Gerlu Venda-Nova  
Mônica Miranda – SMDC-PBH  
Neila Batista – Câmara Municipal  
Vânia Resende Debiem – ONG Caixa  
Ermínia Tadeu da Silva – Soc. Amigos Serra  
Terezinha Marta de Souza – Soc. Amigos Serra  
Wania Vitória C. Cavalieri – Gerlu Leste  
Nessília Maria Beirão Simões Lima – Gerlu Barreiro  
Euclides de Carvalho Pimentel – SMLU

### **Carta de princípios**

1. O Fórum Municipal Lixo & Cidadania de BH é um espaço permanente de debates, reflexão, proposição, articulação, apoio técnico, capacitação e sensibilização para a adequada gestão e manejo dos resíduos sólidos no município de Belo Horizonte, atuando em sintonia com os Fóruns Nacional e Estadual Lixo & Cidadania e com o Movimento Nacional dos Catadores.

2. O FMLCBH é um espaço plural e democrático composto por pessoas, entidades governamentais, não-governamentais, associações, cooperativas e representantes da iniciativa privada envolvidos direta ou indiretamente com a gestão dos resíduos sólidos.
3. O FMLCBH tem como pressuposto a necessidade de uma mudança nos atuais padrões de consumo, base para a construção de sociedades sustentáveis. Assim defende e incentiva o consumo consciente, responsável e sustentável, a coleta seletiva dos resíduos sólidos, a reutilização, a comercialização e a reciclagem destes resíduos e a correta destinação dos rejeitos.
4. O FMLCBH se propõe a atuar de forma integrada com os municípios limítrofes de Belo Horizonte, pois acredita que os desafios são comuns e que é necessário a união de todos para uma efetiva gestão dos resíduos sólidos.
5. O FMLCBH reconhece a importância dos catadores, carroceiros, triadores e de todos aqueles que trabalham com materiais recicláveis, que devem ser participantes ativos e parceiros de todo o processo de gestão dos resíduos sólidos e da sua comercialização, e que devem ser considerados e valorizados como importantes Agentes Ambientais.
6. O FMLCBH se pautará, nas relações entre os seus membros e com a comunidade, pela ética, pela transparência e democratização das informações, pelo diálogo, pelo respeito às diferenças, pela solução pacífica dos conflitos, pela inclusividade, pela horizontalidade e pela descentralização.
7. O FMLCBH acredita e considera a relação entre as organizações de trabalhadores com materiais recicláveis como uma rede de solidariedade, de ajuda mútua, de troca de experiências e colaboração contínuas.

## **ANEXO 11 – Lista de Entrevistados**

- Pólita Gonçalves (Fórum Estadual do Rio de Janeiro; da organização Lixo.Com);
- Adriana Mota (Fórum Estadual do Rio de Janeiro; da organização NOVA Pesquisa e Assessoria);
- Heliana Kátia Tavares Campos (uma das idealizadoras do Programa Nacional Lixo e Cidadania no UNICEF; Ex- Secretaria de Articulação Nacional do Ministério do Desenvolvimento Social - Brasília);
- Maria Stela Magalhães Gomes (ex-secretária executiva do FNLC);
- Fábio Cidrin (coordenador do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores)
- Alexandre Cardozo (Associação Harmonia – Porto Alegre; Federação dos Catadores de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul –FARGS);
- José Aparecido Gonçalves (Ex- membro da Pastoral de Rua de Belo Horizonte; Coordenador do INSEA; ativista do FNLC e FELC MG);
- Maria de Fátima Abreu (ativista do FNLC e FELC MG);
- Luiz Henrique (diretoria da ASMARE – membro da comissão articuladora do movimento nacional de catadores – Belo Horizonte);
- Fernando Tadeu David – (Representante do Ministério Público de Minas Gerais;
- Darklane Rodrigues (Representante da Assembléia Legislativa de Minas Gerais);
- Andréia Fróes (FMLC BH; SLU);
- Vanuzia Amaral (FMLC BH- SLU);
- Aurora Pederzoli (FMLC BH - SLU);
- Ivaneide da Silva Souza (FMLC BH - COMARP)
- Raimundo Machado Filho (FMLC BH – representante da Câmara Municipal)