



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E AS PERSPECTIVAS DE
INCLUSÃO SOCIAL DE CATADORES EM NATAL/RN

NATAL-RN
2012

RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E AS PERSPECTIVAS DE
INCLUSÃO SOCIAL DE CATADORES EM NATAL/RN

Monografia de Conclusão de Curso
apresentada ao Curso Superior de
bacharelado em Gestão de Políticas
Públicas da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte, em cumprimento às
exigências legais como requisito parcial
à obtenção do título de bacharel em
Gestão de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fábio Fonseca
Figueiredo

NATAL-RN
2012

RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E AS PERSPECTIVAS DE
INCLUSÃO SOCIAL DE CATADORES EM NATAL/RN

Monografia de Conclusão de Curso apresentada ao Curso Superior de bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

MONOGRAFIA APROVADA EM ___/___/2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fábio Fonseca Figueiredo
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
(Orientador)

Prof. Dr. Lutiane Queiroz de Almeida
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
(Examinador externo)

Prof. Dr. William Eufrásio Nunes Pereira
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
(Examinador)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a Deus, à minha mãe, Margarida Maria da Costa Silveira, e ao meu pai, Valfredo Anunciato da Silveira.

“Só o Brasil e o planeta considerado como um todo tentaram o progresso industrial por tanto tempo, com tanto êxito econômico e tanto fracasso social”.

Cristovam Buarque

RESUMO

A atividade da catação de materiais recicláveis é desempenhada em sua maioria por trabalhadores informais que, originários de processos de exclusão e pobreza, buscam essa atividade como estratégia de sobrevivência. A presente pesquisa partiu da observância das diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), no que diz respeito ao trabalho dos catadores de materiais recicláveis. Nesse sentido, pergunta-se: o contexto a ser apresentado viabiliza a inclusão social do catador? Trata-se de uma possibilidade de incremento de renda? Realiza-se uma análise acerca do conceito de inclusão social, em busca de afirmar que a concretização das diretrizes da lei será possível diante da elaboração de uma política pública que leve em consideração as demandas dos catadores. Foram utilizados como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental de fontes primárias e secundárias. Ainda, a pesquisa de campo através da participação em eventos promovidos pela Prefeitura de Natal/RN e entrevistas obtidas em Natal e Caicó/RN. Conforme resultados, a política pública de gestão de resíduos desenvolvida em Natal/RN não leva em consideração os aspectos abrangidos por um plano de coleta seletiva. No que tange aos catadores, não há uma percepção por parte desses sujeitos acerca da inclusão social, mostrando-se satisfeitos com as políticas assistencialistas da Prefeitura. Constatou-se não existir convergência entre as políticas formuladas em Natal/RN e os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, demonstrando-se a necessidade de reformulação das propostas municipais.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Catador de material reciclável. Políticas Públicas. Inclusão Social. Natal/RN.

ABSTRACT

The activity of collecting recyclable material is generally performed as survival strategy by informal workers that are originated from exclusion and poverty. This work was originated from the observance of the guidelines in the Brazilian Solid Waste Policy (Law number 12.305/2010) that deals with recyclable material collectors. The research aims to question if this legal context enables social inclusion of these workers or even if it is a possibility of income increase on their behalf. Thus, the work deals with social inclusion concepts and aims to explain that the fulfillment of these guidelines will only be possible once public policies consider the elaboration of guidelines that consider these workers demands. The methodology used was of bibliographical research in documents and primary and secondary fonts. A field research was made through the participation of events realized by the local town hall as well as interviews were realized in Natal and Caicó in Brazil. Results point out that local public policies that regard waste do consider all the aspects necessary in a selective collection plan. It is seen that recyclable material collectors do not perceive social inclusion issues in these policies but demonstrate satisfaction with governmental welfare policies. At the end it was possible to infer that there is not a convergence between local and National Solid Waste Policies regarding the need to perform policy change in order to address all the necessary issues.

KEY-WORDS: Brazilian Solid Waste Policies. Solid Waste. Recyclable material collectors. Public Policies. Social Inclusion. Natal/RN

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	DEFINIÇÃO
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
DIRPF	Seguro Desemprego, Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPC	Equipamento de Proteção Coletiva
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ONG	Organização não governamental
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Plano Nacional de Saneamento Básico
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RN	Rio Grande do Norte
URBANA	Companhia de Serviços Urbanos de Natal
WWF	World Wildlife Fund

LISTA DE QUADROS

QUADRO	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Códigos e descrições das ocupações relacionadas ao tema estudado de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações.	45
02	Informações obtidas com a participação na 2ª Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal.	59

LISTA DE FIGURAS

FIGURA	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Imagem do lixão de Caicó.	73
02	Lixão de Caicó/RN: materiais recicláveis segregados pelos catadores	73

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Procedimentos metodológicos da pesquisa	14
1.2 Apresentação da estrutura dos capítulos	16
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL	17
2.1 O Conceito das Políticas Públicas.....	18
2.2 Planos de coleta seletiva e seus aspectos econômicos, sociais e ambientais....	20
2.3 Inclusão social e pobreza: conceitos e discussões relevantes.....	25
2.4 Políticas Públicas para o desenvolvimento individual do catador.....	32
3 A COLETA E SEPARAÇÃO DOS MATERIAIS REICLÁVEIS	38
3.1 A atividade da catação sob a perspectiva da legislação brasileira	38
3.2 A atuação do profissional de material reciclável.....	42
3.3 Tipologias do trabalho com os recicláveis	52
3.3.1 A organização dos catadores em cooperativas e associações	52
3.3.2 O trabalho assalariado, autônomo e avulso	55
4 PROJETOS E ALTERNATIVAS À ATIVIDADE DA CATAÇÃO EM NATAL/RN .	59
4.1 Segunda Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal	60
4.2 Antecedentes do trabalho da catação	64
4.3 O trabalho na perspectiva do catador de Natal/RN	67
4.4 Políticas municipais e trabalho da catação: o caso de Caicó/RN.....	72
4.5 Políticas públicas para catadores em Belo Horizonte/MG.....	75
4.6 Possibilidades de Políticas Públicas em Natal/RN	77
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

Com o passar dos anos, o aumento do consumo gerou acúmulo de resíduos e danos ambientais em razão da destinação incorreta do material em lixões à céu aberto. Como consequência, cita-se a formação de um grupo de indivíduos que passou a ocupar-se da atividade da coleta e separação dos materiais reciclados para as indústrias, denominados de catadores no Brasil.

O tratamento indevido dado aos resíduos reflete na porcentagem de municípios que possuem como destino final para o material os lixões. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2008, p. 60), em 2008, 50, 8% dos municípios brasileiros destinavam seus resíduos à céu aberto. Em relação ao destino final de resíduos provenientes de serviços de saúde, nos municípios que coletavam e/ou recebiam tais resíduos, 61,1% das entidades informaram ter como destinação final para tal material os vazadouros ou aterros, de forma misturada aos demais rejeitos, enquanto apenas 24,1% dos municípios dispõem tais materiais em aterros específicos, 14,8% não deram informações acerca da destinação.

A pesquisa realizada pelo IBGE verificou a existência de 994 programas de coleta seletiva nos municípios brasileiros em 2008, entretanto, de acordo com o

Compromisso Empresarial para a Reciclagem, em 2010, somente 443 municípios brasileiros operam programas de coleta seletiva.

No Rio Grande do Norte, de acordo com o Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Norte (2010), 94% do material coletado é enviado para lixões, 5% para aterros sanitários e 1% para aterros controlados. Verificou-se ainda que 72% dos resíduos provenientes dos serviços de saúde são dispostos à céu aberto e que em 92% dos municípios do estado não existe coleta seletiva.

Quanto à existência de catadores, em 87% dos municípios do Rio Grande do Norte foi detectada a presença de catadores nos lixões, sendo que apenas oito municípios possuem associações de catadores, destacando-se ainda ter-se verificado que 93% dos catadores do estado não utilizam Equipamentos de Proteção Individual.

Tal situação já é alarmante pelo dado em si, porém, é ainda mais preocupante quando o trabalho dos catadores é posto ao lado do descarte inapropriado dos materiais de saúde. O contato com os rejeitos é feito sem qualquer proteção ou segurança, o que comprova a falta de condições de trabalho para os indivíduos que vivem da atividade.

Pode-se afirmar que são diversos os riscos enfrentados diariamente pelos catadores, como acidentes com o material coletado, ou mesmo atropelamento, já que muitos trabalham na rua; cefaleia; lombalgia; intoxicação por agentes químicos e biológicos; problemas oftalmológicos e auditivos; contaminações, dentre outros. Entretanto, embora esteja exposto a tais riscos, o catador não tem acesso frequente a equipamentos de proteção, a fim de assegurar-lhes melhoria no tocante à saúde e segurança no trabalho, exatamente em razão da informalidade do trabalho. Outras vezes, por mais que o catador tenha acesso ao equipamento, não há consciência individual acerca da importância da utilização, já que alguns afirmam que o uso dificulta o trabalho e os torna menos ágeis.

A atividade do catador desenvolve-se em uma atmosfera de preconceito por parte da sociedade. O catador mal é percebido no dia a dia ou, quando percebido, é alvo de reclamações por ser presença indesejável na cena urbana. O trabalho com o lixo gera um estigma social aos indivíduos e toda sua família, diminuindo expectativas do catador com relação a si mesmo, em razão do menosprezo do qual é alvo cotidianamente. As consequências do trabalho são, portanto, físicas e psicológicas.

O advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, 2010) torna maior a necessidade de discussão quanto à possibilidade de inclusão social desses sujeitos diante das políticas públicas desenvolvidas. Nesse sentido, objetiva-se encontrar respostas à seguinte pergunta: o contexto a ser apresentado viabiliza a inclusão social do catador? A comparação da atividade desempenhada pelo catador com o conceito de inclusão social fundamentado em autores diversos demonstra a possibilidade de tratar-se apenas de incremento de renda.

A PNRS confere competência ao ente municipal para a gestão integrada dos resíduos sólidos, sendo a integração de catadores de material reciclável nas ações que envolvem a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos um de seus objetivos. Trata-se da busca pela inclusão desses trabalhadores, que deve ser tratada com cuidado pelas autoridades municipais, a fim de que sejam garantidas realmente adequadas condições de trabalho à categoria.

A atividade da catação recebe três classificações pelo Ministério do Trabalho e Emprego e não possui regulamentação específica. É desempenhada por homens, mulheres e crianças, provenientes de múltiplos processos de exclusão que encontram na catação o fundamento para o auferimento dos recursos mínimos necessários à sobrevivência. É um trabalho caracterizado pela insalubridade, mas ao qual não correspondem garantias concretas. Estuda-se a situação de vida e trabalho de milhares de indivíduos brasileiros que sobrevivem das sobras do consumo alheio.

Em Natal/RN, as cenas se repetem: indivíduos desempenham a catação em busca da sobrevivência, de forma organizada (em cooperativas ou associações) ou autônoma. Sob a justificativa de inclusão social desses sujeitos, várias ações são planejadas pelo Poder Público Municipal e entidades não governamentais. Entretanto, o cenário estudado não aponta para a compreensão do verdadeiro sentido da inclusão social pelos agentes envolvidos na busca da melhoria de vida de tais indivíduos.

A procura por respostas aos questionamentos de pesquisa requer o estudo das políticas públicas e da atividade da catação. A fim de iniciar a discussão sobre o tema, foi apresentado um estudo de conceitos indispensáveis à pesquisa, como inclusão social e pobreza. A apresentação dos resultados obtidos em campo fundamenta-se na análise dessas considerações.

A motivação para a realização dessa pesquisa parte da observação do contexto de trabalho dos catadores de material reciclável na cidade de Natal e reflexão acerca exclusão social a que estão submetidos. Somam-se a essas observações, as diretrizes expressas na lei 12.305/2010. O interesse pelo tema cresceu, na medida em que se passou a perceber que, talvez, a capital do Rio Grande do Norte não demonstra preparação para planejar uma política de inclusão socioeconômica de catadores.

1.1 Procedimentos metodológicos da pesquisa

Para o desenvolvimento da presente pesquisa foram utilizados como procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental, realizando-se ainda pesquisa de campo.

Foi possível conhecer a realidade dos catadores em Natal, por meio de visita a uma das cooperativas da cidade, localizada na área do antigo lixão; entrevista com

representante da categoria; participação em audiências públicas e em eventos como a 2ª Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal.

A Oficina realizou-se em Natal (RN), dos dias 6 a 9 de dezembro de 2011. Tratava-se de um evento chancelado pela organização não governamental internacional *World Wildlife Fund* (WWF), Fundação Banco do Brasil, Agência Nacional de Águas e Companhia de Serviços Urbanos de Natal (URBANA).

A participação no evento foi essencial para a compreensão da atuação dos diferentes agentes envolvidos na política discutida. Estavam presentes, além das instituições referidas, representantes dos catadores de material reciclável, da Prefeitura Municipal de Natal, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e lideranças comunitárias. A quantidade de participantes foi reduzida, mas diversificada quanto à representatividade. O relatório da WWF a respeito do evento encontra-se no anexo 01.

A entrevista realizada em visita à cooperativa de catadores de Natal foi feita de forma semiestruturada, utilizando-se a metodologia apresentada em pesquisas anteriores referenciadas no estudo (FIGUEIREDO, 2007), sendo também a opção que permitia colher informações com riqueza de detalhes, o que tornou possível não só a visualização do desempenho da atividade, mas também o contato mais próximo com a categoria.

A escolha da catadora entrevistada deveu-se ao fato de desempenhar a atividade há dez anos, ser membro atuante do Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) e mostrar-se acessível ao encontro, já que se percebeu uma resistência por parte da categoria em conceder entrevistas. A transcrição da gravação da entrevista encontra-se no anexo 02.

As análises e resultados obtidos na pesquisa de campo estarão contemplados nos capítulos que seguem.

1.2 Apresentação da estrutura dos capítulos

Este trabalho divide-se em cinco capítulos, iniciando-se com esta introdução. No capítulo 2, foi necessário discutir os conceitos de políticas públicas, pobreza e exclusão social para que fosse possível, no capítulo 3, contextualizar a atividade da catação no Brasil e no que expressa a legislação nacional. Demonstraram-se ainda as alternativas de trabalho do catador, discutindo-se a maior vulnerabilidade em que encontram os catadores autônomos (que atuam sem apoio governamental), necessitando, por isso, da maior atenção do Poder Público. Em seguida, no capítulo 4, apresenta-se a experiência dos catadores da cidade de Natal e o planejamento de políticas públicas destinadas à categoria. O capítulo 5 é dedicado às considerações finais da pesquisa.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL

O presente capítulo tratará do conceito de políticas públicas. Serão abordadas de forma específica as políticas que contemplam planos de coleta seletiva, adentrando na discussão da inserção do catador nesse contexto. Apresenta-se logo após uma conceituação da inclusão social e breve análise sobre a permanência do contexto de pobreza e exclusão social no Brasil, como forma de entender o porquê a realidade desses sujeitos não se configura como motivo suficientemente forte para que se tornem mais frequentes os esforços em prol da solução do problema dos milhares de indivíduos que vivem na situação de exclusão.

Não se trata de um esforço histórico, embora seja importante resgatar que tal realidade se arrasta por décadas. Porém é uma tentativa de encontrar respostas para o fato de pessoas permanecerem inertes diante da situação de pobreza e exclusão social enfrentada por diversos indivíduos. Expõe-se ainda a diferenciação entre crescimento econômico e inclusão social, contextualizando essa discussão com as temáticas da atividade da catação e das políticas desenvolvidas pelo Poder Público nas suas três esferas de atuação.

2.1 O Conceito das Políticas Públicas

As políticas públicas podem ser conceituadas de formas distintas, podendo-se entendê-las como políticas formuladas para responder às demandas da sociedade e que, geralmente, envolvem o dispêndio de recursos públicos. De acordo com Secchi (2010, p.1): “Políticas Públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões (...)”. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Para Teixeira (2002, p.2), as políticas públicas definem-se como:

[...] regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e ações desenvolvidas.

As políticas públicas são entendidas como a atuação do Estado. Segundo Holfing (2001, p.31) políticas públicas “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

Conforme Deubel (2002, p. 19):

El Estado es una institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular. Lo hace por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y redes de interacción que sirven de enlace (relais) (Crozier, Friedberg, 1977: 166ss) entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción. De modo que se consideran las leyes, el derecho en general, e las instituciones estatales como un intento formal de modificación, en un cierto sentido, de las reglas de juego en los ámbitos escogidos. Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces.

Assim, pensando-se as políticas públicas a partir das análises de Deubel (2002), a elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei 12.305/2010) representa a tentativa de modificação das “regras do jogo”, no caso, busca-se modificar os preceitos referentes à gestão municipal de resíduos sólidos, coleta seletiva, inclusão de catadores de materiais recicláveis, dentre outros aspectos contemplados na lei.

Nesse sentido, para que o resultado da política seja positivo, é necessário que as proposições feitas na lei sejam implementadas de maneira planejada pelo ente municipal. É essencial que esse planejamento busque a transformação de realidades em sentido positivo e que sejam eliminados ao máximo os riscos que permeiam o projeto, a fim de que sejam mínimas as possibilidades de que a questão diagnosticada permaneça a mesma ou torne-se mais grave.

A situação alvo do planejamento deve ser de fato relevante para que se apresente como apta a ser discutida e solucionada por uma política pública. Um exemplo a ser trabalhado na explicação de tais afirmativas diz respeito ao cotidiano de trabalho dos catadores de material reciclável no Brasil. Tal realidade por dois motivos podem ser considerados como uma questão social: em primeiro lugar, trata-se de um contexto de exclusão. Em segundo lugar, não se trata de uma realidade ímpar, e sim, dos cerca de 800 mil catadores existentes no Brasil, de acordo com o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR, 2009) ¹.

São diversos os fatores que influenciam o sucesso de uma política pública, ainda mais no que diz respeito a políticas sociais. Para Hofling (2001, p. 30):

Especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc.) os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.

As políticas públicas são definidas de acordo com as demandas sociais (além de fatores como recursos financeiros e questões políticas), para tanto, é necessário

¹ Disponível em: www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt41/BMT_completo.pdf

que haja um estudo a respeito da realidade posta ao gestor. Não é possível transformar uma realidade sem que seu contexto seja conhecido. Conforme Deubel (2002, p. 60):

Si bien es cierto que la definición de un problema es un problema político per se, no significa que se debe renunciar a todo intento de definición objetiva de los problemas que surgen en la sociedad. En particular, es una tarea que debería ser seriamente asumida por la administración pública, las universidades y los centros de investigaciones, con el objetivo de proporcionar una información que permita conocer mejor el problema antes de que se tome una decisión relativa a La necesidad y forma de regulación pública.

Outros fatores que compõem um processo de elaboração de uma política pública são as negociações, pressões, mobilizações, alianças e interesses. De acordo com Secchi (2010) é necessário que a política elaborada seja eficaz e justa. Dessa forma, é preciso que os interesses sejam igualmente ponderados para que não se corra o risco de transformar apenas a realidade de alguns poucos beneficiados.

2.2 Planos de coleta seletiva e seus aspectos econômicos, sociais e ambientais

Um exemplo do que se busca demonstrar é o caso da elaboração de um plano de coleta seletiva aliada à reciclagem em Natal (RN). Nesse caso, é preciso que seja vislumbrada a realidade dos catadores de material reciclável e o aspecto ambiental que envolve a questão. Entretanto, o tema ainda é percebido como forma de favorecimento das empresas de reciclagem, colocando-se em primeiro plano o capital e tratando-se os aspectos sociais e ambientais que permeiam a política de forma secundária, sem que sejam despendidos os mesmo esforços.

Figueiredo (2012) apresenta dados acerca das taxas de reciclagem no Brasil, demonstrando que a atividade de reciclagem visa a satisfazer majoritariamente aos

interesses econômicos das grandes empresas, deixando-se em segundo plano a contribuição ambiental.

A pesquisa confirma-se, pois, de acordo com o Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE, 2010), apenas 8% dos municípios brasileiros operam programas de coleta seletiva, sendo que na maioria dos municípios a coleta não abrange 10% da população. Quanto aos materiais mais coletados, as aparas de papel e papelão correspondem aos maiores números, sendo elencados em seguida plástico, vidro, metais, embalagens longa vida e alumínio. Quanto à taxa de reciclagem de materiais, o CEMPRE aponta que 98% da produção nacional das latas de alumínio consumidas foram recicladas, em seguida estão as embalagens pet (56% das embalagens consumidas em 2010), latas de aço (49%), vidro (47%), papel de escritório (28% do papel que circulou no Brasil em 2010), embalagens longa vida (25%) e plástico (19%). Os dados demonstram uma inversão quanto ao que é coletado e reciclado, demonstrando que os percentuais de reciclagem de papel e plástico apresentam-se bem inferiores.

Conforme demonstra o autor citado, o refino do óleo lubrificante, a compostagem dos resíduos orgânicos e a reciclagem do plástico deveriam ser prioridade devido a motivos como a periculosidade da destinação inapropriada ou em razão do alto índice de descarte. Já outros materiais possuem maior índice de reciclagem e não coincidentemente possuem maior valor econômico para a indústria de reciclagem, como por exemplo, a lata de alumínio.

Reflete-se, em contraposição ao lucro obtido pela empresa de reciclagem, acerca da exploração de milhares de catadores que sobrevivem com a baixa renda auferida com a venda do quilograma de materiais sem que sejam cumpridos os direitos trabalhistas, seja proporcionada a proteção para o trabalho ou exista dignidade perante a sociedade.

O processo de elaboração de uma política pública deve levar em conta em primeiro lugar quais devem ser os principais beneficiários das ações planejadas. No caso em análise, tais beneficiários podem ser indicados, pois a realidade dos

catadores e o aspecto ambiental da coleta seletiva requerem maior atenção do que o mercado da reciclagem e sua busca pelo lucro. A questão é apresentada por Figueiredo (2012, p.1):

A análise do MNCR sobre o mercado de recicláveis no país somado aos dados já apresentados no presente artigo confirma as suposições iniciais deste estudo, que a variável econômica conduz a reciclagem dos materiais no Brasil Recicla-se o que é mais rentável no mercado nacional, e principalmente no mercado internacional da reciclagem. O discurso ambiental oficial e empresarial em prol da reciclagem perde relevância já que o fundamento desse discurso é o econômico, em detrimento do ambiental. E, mesmo o discurso propalado de entidades sociais como o movimento nacional dos catadores está fundamentado pela perspectiva de ganho econômico com a atividade da reciclagem. Em síntese, no caso brasileiro reciclam-se os materiais que geram possibilidades de elevados retornos econômicos e envia-se para os lixões, aterros controlados, aterros sanitários ou se tira à céu aberto os demais resíduos que possuem uma lucratividade baixa na cadeia econômica da reciclagem.

No Brasil, portanto, a questão da reciclagem ainda passa pela dificuldade de definição acerca dos reais beneficiários da política. As pressões ainda são fortes sobre os gestores, porém, mais danosos são os favorecimentos que na maioria das vezes são feitos, em primeiro plano, para o setor industrial da reciclagem.

Ao tratar de políticas públicas, é importante lembrar que, a partir de 1988, os municípios brasileiros ganharam maiores responsabilidades sobre a elaboração e implementação de diversas políticas.

Farah (2008, p. 108) afirma que “Embora com grande variação de país para país, a descentralização constitui uma das “ondas” políticas do período recente, que veio reforçar a importância crescente da difusão de políticas no nível local de governo.”.

Discussões orçamentárias à parte, a questão a ser levantada diz respeito à capacidade técnica de tais entes federativos em responder às demandas. De forma simples apresentam-se os problemas da descentralização: o primeiro deles é a falta de conhecimento técnico presente em diversos municípios, principalmente os mais

carentes, e, em segundo lugar, tem-se a facilidade de favorecimento daqueles que dominam a política local.

Assim, a elaboração de políticas públicas municipais é ainda mais um desafio, pois, embora o gestor esteja mais próximo à realidade a ser transformada, há ainda entraves de ordem técnica e orçamentária. Como fundamenta Arretche (1999, p.133;134):

O Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais. Neste caso, a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem econômica ou fiscais ou ainda, derivados das políticas prévias. É certo que há administrações municipais que, por sua densidade econômica, populacional e política, são mais independentes dos reforços ou pressões dos governos estaduais. Há municípios brasileiros cujas características estruturais lhes permitem assumir a gestão de programas sociais com algum grau de autonomia em relação aos incentivos advindos dos demais níveis de governo. A partir de um dado patamar de riqueza econômica e capacitação político-administrativa, o impacto das estratégias de indução sobre os governos locais pode vir a tornar-se cada vez menos decisivo. Mas, esta não é a realidade da maioria dos municípios brasileiros. Ao contrário, dotado de uma esmagadora maioria de municípios de pequeno porte e historicamente dependentes da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para a prestação de serviços sociais, o Brasil, para reformar — ou descentralizar — seu Sistema de Proteção Social, depende da ação política deliberada dos níveis mais abrangentes de governo.

Os motivos apontados demonstram a preocupação que envolve o planejamento de políticas tão sérias por entes que embora possuam capacidade de ordem formal, podem, a depender do município, não possuir um corpo técnico devidamente capacitado para tanto. Para Clementino (2000, p. 161):

A partir dos anos 80 inicia-se no Brasil um processo de descentralização de recursos e de encargos das esferas federal e estadual em relação à municipal, ante as transformações produtivas e os desafios impostos pela elevação da competitividade da economia apoiada na tecnologia e na globalização financeira. Assim, na esfera local de governo, ao mesmo tempo em que se procura

implantar um processo de descentralização em prol de uma maior eficiência e racionalidade dos gastos, procura-se também promover uma democratização das políticas públicas no sentido de buscar uma maior participação da sociedade civil não só no acompanhamento da gestão estatal, mas, também, no que diz respeito ao controle da mesma em todos os níveis. No entanto, observa-se que a esfera municipal não se encontra preparada para fazer face às demandas sociais. Responsabilidade essa que foi ampliada pela Constituição de 1988 e que cresce a cada dia, devido ao fortalecimento das desigualdades presente no processo de urbanização, consequência da forma de desenvolvimento adotada no país.

Nesse contexto insere-se a política de gestão dos resíduos sólidos e seus desdobramentos, como a elaboração dos planos de resíduos sólidos, a implantação da coleta seletiva e a inserção dos catadores, já que de acordo com o artigo 10 da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a gestão dos resíduos e dos seus desdobramentos cabe aos municípios².

De forma específica, merece análise a inserção dos catadores na gestão municipal de resíduos sólidos, pois se trata de uma política que envolve a necessidade de incluir socialmente determinados sujeitos que, ao longo dos anos, não receberam a devida atenção por parte do Estado.

Entretanto, é justamente a inclusão social pretendida na PNRS que apresenta dificuldades de alcance diante da realidade de municípios que, embora providos de corpo técnico, não possuem a percepção real do que vem a ser inclusão social. Afirma-se pela necessidade de preparação por parte das Prefeituras, afinal, “Daí não há de seguir que o Estado seja apenas algo negativo, pois, além de inevitável, é, sobretudo necessário, cabendo sempre investir em sua qualidade (DEMO, 2002, p.4).

² Lei 12.305/2010:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm

O ente municipal, em razão das competências adquiridas a partir da Constituição Federal brasileira de 1988, precisa investir na capacitação de seu corpo técnico para solucionar problemas que perduram há anos.

Diante do objetivo traçado pela PNRS em busca da inclusão social de catadores³, a reflexão a seguir envolve a conceituação e apresentação de alguns aspectos que envolvem o tema.

2.3 Inclusão social e pobreza: conceitos e discussões relevantes

Dados acerca da pobreza são apresentados pelos órgãos oficiais e pela mídia, pelo menos, uma vez a cada ano. Além disso, um passeio despretenso pela cidade é suficiente para demonstrar cenas que concretizam os índices oficiais e as demais informações apresentadas por ONG's e outras entidades. A persistência da pobreza, da desigualdade e da conseqüente exclusão social não é, portanto, motivada pela falta de conhecimento acerca do tema.

É importante conceituar a palavra pobreza antes de iniciar a discussão, porém, várias são as possíveis conceituações para o tema. A pobreza está fortemente associada à fome, em razão da ausência de recursos financeiros suficientes, embora não se restrinja a esse aspecto. Para Rocha (2003, p. 9; 10):

Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da

³Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

[...]

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.

De acordo com Demo (2002, p.5), “o maior problema das populações pobres não é propriamente a fome, mas a falta de cidadania que os impede de se tornarem sujeitos da própria história, inclusive de ver que a fome é imposta.”.

Ainda conforme Demo (2006), “Pobreza não é miséria pura e simples, mas aquela impingida, discriminatória, ou, mais que tudo, aquela da maioria em função do enriquecimento da minoria. Pobre é, sobretudo, quem faz a riqueza do outro, sem dela participar. Pobreza, em sua essência, é discriminação, injustiça”.

A importância da discussão, antes que seja apontado o argumento da necessidade de ação ao invés da reflexão sobre o tema proposto, é conhecer o contexto a ser trabalhado antes de propor soluções de forma prática. No mesmo sentido, afirma Pogge (2004, p. 253):

São muitos os que dizem que as reflexões morais sobre a fome no mundo de nada valem, uma vez que ninguém duvida que a fome no mundo seja uma coisa má, que não deveria existir. O que deveríamos fazer, ao invés de moralizar, é pensar na questão prática: quais seriam as melhores maneiras de erradicar a fome. Eu certamente concordo que deveríamos pensar nessa questão prática, (...) Mas discordo veementemente da primeira afirmativa.

Diante do contexto, cabe indagar tal como Sané (2004, p.28):

Qual seria então a razão para o padrão ético duplice que nos leva a aceitar a pobreza fabricada por nossa sociedade, apesar de ela causar matanças mais constantes e metódicas que os facões afiados e as milícias? Haveria sequer uma única justificativa moral ou ética para essa contradição central entre igualdade proclamada na concessão de direitos e a crescente desigualdade no acesso aos recursos vitais? Tratar dessa questão é de importância crucial para a preservação de nossa humanidade.

Que hipótese poderia ser levantada para justificar uma situação de pobreza e exclusão que se perpetua, mesmo que se mostre urgente em sua resolução? Para

Pogge (2004), existem países pobres cujos governantes estão mais interessados em manter seus compatriotas na pobreza, no analfabetismo, na impotência, na dependência e, portanto, vulneráveis à exploração.

Além desse viés, reflete-se que com o passar dos anos, determinadas cenas tornaram-se intrínsecas ao contexto urbano. O conceito de apartação desenvolvido por Buarque (2003) é bastante elucidativo. O autor explica que entre os anos 50 e 60 a África do Sul consolidou o sistema do *Apartheid*, que não foi a causa da desigualdade entre brancos e negros, mas sim, foi a desigualdade entre eles que levou à segregação como uma maneira de que os brancos conservassem seus privilégios, o que seria inviável se houvesse uma distribuição igualitária de recursos. Para os outros países, o sistema implantado na África do Sul era considerado um retrocesso, porém, esses mesmos países não admitem que se valem de práticas de segregação dentro de seus limites territoriais. Conforme Buarque (2003, p. 24; 25):

Em sintonia com o processo de desenvolvimento dos anos 50 e 60, a Europa e os Estados Unidos repudiam o racismo sul-africano mas praticam um classismo com as mesmas consequências, a mesma segregação, apenas substituindo a diferença racial por uma diferença social e econômica entre os que consomem o luxo e os que vão em busca de sobreviver do lixo.

Isso não ocorre apenas na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil, por exemplo, o autor citado (*op. cit.*, p. 32) explicita que após o fim da escravidão a desigualdade continuou e em vez da convivência, começou-se a montar a apartação.

Buarque (2003) aborda o tema afirmando que no Brasil existem os grandes capitalistas, os trabalhadores incorporados à modernidade, com qualificação e salários que permitem certo nível de consumo, os trabalhadores incorporados rotativamente à modernidade, que se mantêm na pobreza, com baixo treinamento, baixos salários e os excluídos, que vivem das sobras dos demais. Como refere Buarque (2003, p. 39):

Foi desaparecendo o setor de produção alternativo: a fome se espalhou por todo o território e passou a durar todo o tempo entre os *excluídos*. Passam a viver das sobras do sistema: o único ponto de tangência entre eles e os *incluídos* está no lixo. A sobra de empregos temporários e a sobra de lixo das casas, dos restaurantes, dos supermercados; e a sobra monetária, nas esmolas aos pedintes, e nas gorjetas aos que cuidam dos carros e aos que ajudam a transportar comida entre os supermercados e os estacionamentos.

No Brasil a apartação é percebida de diversas formas. Na arquitetura, cercas elétricas são utilizadas para intimidar a aproximação dos pobres dos bairros em que predominam as residências de ricos, as cidades são divididas entre locais de pobres e de abastados. Ainda prevalece a diferenciação quanto à cor da pele e, como se já não bastasse, até a cultura é utilizada como forma de diferenciação, já não se mostrando mais acessível a quem não pode pagar por ela.

A fome, a pobreza e a desigualdade são apontadas como uma situação intrínseca ao contexto urbano, posta há décadas e de responsabilidade unicamente do Estado. O bem estar individual é colocado em lugar privilegiado pelos mais ricos, ao passo que a pobreza alheia não é profundamente questionada. Parece ser um assunto proibido aos ricos, que aprovam qualquer solução ou política que se proponha a mascarar tal contexto. Assim, não se importam com o fato de tais soluções não gerarem pleno desenvolvimento individual ou realmente não configurarem-se como verdadeira inclusão social, não há reflexão apta a solucionar a pobreza alheia. É o que explicita Buarque (2003, p. 71; 72) ao trabalhar o conceito de apartação:

Segundo todas as estimativas, o Brasil é o país com a maior desigualdade de renda entre a parte mais rica e a parte mais pobre da população. A desigualdade é tamanha que já se pode dizer que saímos da desigualdade e entramos na diferença. De outro tipo, mas não menos brutal do que a diferença entre os gregos e os bárbaros; entre os europeus e os escravos ou índios, nas Américas; entre os brancos e os negros na África do Sul. Mas a apartação – aceitação da miséria ao lado da riqueza, separação de classes, consolidação dos privilégios, exclusão – não é possível sem a formação de uma ética e uma cultura que tolerem esse estado das coisas. O Brasil está formando essa cultura. A visão de que os pobres são em princípio bandidos, de que os nordestinos retirantes são uma ameaça, de que a modernidade é a riqueza para poucos, e não o fim

da pobreza para todos, e que a cultura pobre é “brega”, vai, aos poucos, criando uma maneira de pensar própria do apartheid.

Parece não haver problema no fato de que, enquanto parte da população apenas consome os novos produtos colocados no mercado pela indústria, outros indivíduos, por exemplo, os catadores de materiais recicláveis, esperam que tal produto seja descartado para vendê-lo a um preço ínfimo em busca da sobrevivência. As sensações prazerosas de conforto e satisfação geradas pelo consumo tornam invisíveis as situações desagradáveis.

As notícias sobre a pobreza e exclusão social parecem não chocar e não gerar uma sensação de estranheza ao estrato social de maior poder aquisitivo. Os programas de transferência de renda que vem sendo implementados pelo Governo Federal causam uma sensação de que algo está sendo feito para que a inclusão social ocorra, o que poderia ser dado como verdadeiro, caso a pobreza e a exclusão pudessem ser entendidas como relacionadas exclusivamente ao viés econômico.

A perpetuação da situação de desigualdade é resultado do fato de não ser a pobreza e a exclusão social tratadas como violação dos Direitos Humanos, que podem ser, de forma resumida, entendidos como direitos mínimos a ser respeitados e que deve associar-se à igualdade entre os homens e dignidade do ser humano. Conforme Sané (2004, p. 29):

Pois a pobreza não é um destino a ser aliviado por atos caridosos ou por ajuda internacional. Tampouco a pobreza se deve à falta de competência dos pobres, ou à sua incapacidade de competir na arena das oportunidades supostamente iguais. A causa da persistência da pobreza não são apenas governos incompetentes ou corruptos, e insensíveis à sorte de sua população. Não. Fundamentalmente, a pobreza não pode ser definida como um padrão de vida, ou como determinados tipos de condições de vida: ela é, simplesmente, a causa e o efeito da sonegação total ou parcial, dos direitos humanos.

Assim, é essencial que a pobreza seja interpretada como violação dos direitos humanos e, portanto, exista um sistema eficiente e apto a tornar possível sua erradicação. É necessário que sejam elaboradas políticas públicas calcadas na

percepção da pobreza como violação dos direitos e da Dignidade da Pessoa Humana.

A Dignidade da Pessoa Humana está contemplada no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e é considerada como princípio que dá unidade e coerência aos Direitos Fundamentais expressos no artigo 5º da Carta Magna. A idéia exposta pode ser percebida em Martins (2005, p. 65) ao afirmar:

Na verdade, quando a Constituição elencou um longo catálogo de direitos fundamentais e definiu os objetivos fundamentais do Estado, buscou essencialmente concretizar a dignidade da pessoa humana. Com isto não estamos querendo dizer que a dignidade da pessoa humana se explica e se aplica apenas quando cotejada com o rol de direitos fundamentais da Constituição de 1988. Todavia, íntima é a relação entre eles.

Deve-se reconhecer tal princípio como parâmetro interpretativo aplicável a toda e qualquer norma posta no Direito brasileiro, devendo ser harmonizado aos fundamentos postos no artigo 1º da Constituição Federal e base de toda e qualquer política elaborada pelo Estado (MARTINS, 2005).

A interpretação da pobreza e da exclusão social como violação dos Direitos Humanos e da própria dignidade da pessoa humana tornaria inaceitáveis níveis mínimos de pobreza e a idéia de que as políticas de transferência de renda ou políticas que geram recursos financeiros são suficientes para gerar inclusão social.

É preciso entender que aumento da renda familiar não gera a sensação de valorização por parte da sociedade e nem diminui o sentimento de desprezo sentido por aqueles que são socialmente excluídos. O resultado próximo é o conforto econômico, o que não significa inclusão social.

Entretanto, o conceito de pobreza não é uniforme, o que repercute diretamente em como será planejada a política para solucionar o problema. Busca-se afirmar que, caso a pobreza e a conseqüente exclusão social sejam percebidas como privação de renda, políticas de transferência de recursos serão suficientes para a solução da questão.

Porém, caso pobreza e exclusão social sejam percebidas como privação de direitos de uma forma ampla a política elaborada requer planejamento.

Assim, existem várias formas de interpretação para o problema e, a depender do ponto de vista do gestor público, a política pública formulada terá um viés econômico ou levará em consideração os demais aspectos apontados.

No tocante à pobreza e exclusão social, mesmo que os bens materiais sejam colocados à disposição dos excluídos, a situação de exclusão persistirá na medida em que isso não retira do excluído a condição de massa de manobra e de indivíduo dependente da benevolência travestida de políticas públicas. A ausência de direitos e da própria independência na busca pelo desenvolvimento persistirá (DEMO, 2006, p.27; 28).

O mesmo autor afirma ser a igualdade de oportunidades o requisito essencial, de maneira que os resultados, ao final, seriam diferentes em razão de condições pessoais e não pela diferenciação na disponibilidade das oportunidades, já que todos devem ter direito a chances iguais. Entretanto, a realidade mostra-se diferente, já que poucos são aqueles que possuem as mesmas oportunidades, consideradas aqui como a garantia de direitos mínimos expressos na Constituição Federal.

O fato é que o Poder Público não demonstra preparação técnica para solucionar essas questões. Cresce o empenho com a política (*Politics*), mas não há o mesmo empenho quanto às políticas públicas (*Policy*), (SECCHI, 2010). Qualquer ação elaborada no sentido de fazer parecer um avanço para determinada realidade é percebida como excelente escolha. Nesse sentido, para Pochmann (2004, p. 80):

Mais grave ainda é o pouco preparo por parte do setor público para dar conta das novas condições de reprodução da pobreza. Atualmente cresce a pobreza sobre segmentos com maior escolaridade, com famílias monoparentais, com faixas etárias mais precoces, entre outras características distintas da conhecida velha pobreza.

Pode-se dizer que pobreza é o contrário de desenvolvimento individual. É justamente nesse ponto que se pretende demonstrar a relação entre a discussão até

agora desenvolvida e a inclusão social dos catadores de resíduos sólidos pretendida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2.4 Políticas Públicas para o desenvolvimento individual do catador

De acordo com Amartya Sen (2000, p.95), a pobreza é usualmente vista como baixo nível de renda, porém, ela deve ser percebida como privação de capacidades básicas. Entende-se capacidade como:

A “capacidade” (capability) de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda).

O nível de renda do indivíduo é importante apenas instrumentalmente, já que existem outros fatores que influenciam na pobreza, como a possibilidade de buscar alternativas. A teoria proposta pelo autor não desvincula as perspectivas de renda e capacidade, pois a renda é um meio importante de auferir capacidades e o aumento das capacidades conduz a maiores possibilidades de auferir renda, sendo essa última interpretação um fator de eliminação da pobreza.

Para Sen (2000), o equívoco está em considerar a esfera restrita da desigualdade de renda, não dando a devida relevância a outros aspectos influentes, dessa forma, os debates políticos são distorcidos devido à grande importância que se dá à pobreza medida pela renda em detrimento das privações relacionadas a variáveis como emprego e exclusão social. As diferentes formas de medir a

desigualdade e a necessidade de discutir a valoração de capacidades diversas, no que diz respeito às prioridades públicas, tornam essencial a discussão pública para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática, ou seja, as liberdades participativas não podem deixar de ter imensa importância para a análise das políticas públicas. Para Sen (2000, p. 148):

Aqui também, como em muitas outras áreas examinadas nesse livro, o remédio tem que basear-se em mais liberdade – incluindo a liberdade de discussão pública e decisões participativas sobre as políticas. Mais uma vez, uma liberdade de determinado tipo, (neste caso, a liberdade política) pode ser vista como auxiliar da realização de outras liberdades [...].

O conceito de desenvolvimento, geralmente, é confundido com crescimento econômico. Pode-se fazer uma comparação no sentido de que, usualmente, considera-se desenvolvido um país com elevado PIB e pode-se dizer que atingiu o desenvolvimento individual alguém com elevada renda. Todavia, trata-se de uma distorção do conceito de desenvolvimento, que deve ser entendido como algo calcado na melhoria de vida.

Baseando-se em tais premissas, é necessário que as políticas públicas busquem não apenas proporcionar uma renda teoricamente satisfatória para os indivíduos. As capacidades individuais vão além da renda, não bastando dar aos sujeitos os meios de alcançar bens primários. Capacidade é a liberdade de alcançar a vida que se deseja ter. O conjunto de opções possíveis aos indivíduos é descrito como suas capacidades. Assim, desenvolvê-las e torná-las possíveis deve ser o objetivo fundamental das políticas públicas.

O desenvolvimento individual passa a ser medido pela possibilidade de extensão do conjunto das capacidades. Não há como afirmar que o simples auferimento de renda representa a possibilidade de desenvolver capacidades se o indivíduo continua a ser alvo de preconceito devido à atividade que exerce.

O caso dos catadores de materiais recicláveis é o exemplo que se investiga neste estudo. A justificativa posta em lei para incluí-los na política nacional, estadual

e municipal é a inclusão social e a emancipação econômica (PNRS, artigo 15, V), porém é preciso analisar que proporcionar aos catadores um aumento de sua renda não garante inclusão social e nem será o suficiente para gerar uma verdadeira emancipação econômica.

Caso uma política municipal de resíduos sólidos, embora pautada nas diretrizes PNRS, não seja bem planejada, considerando-se o viés ambiental e social que a permeia, não será possível criar um ambiente propício ao desenvolvimento individual do catador. As capacidades dos catadores estarão reduzidas e esses continuarão privados de suas liberdades, permanecendo na mesma situação de preconceito e exclusão social.

Segundo Sen (2000), existem liberdades essenciais que proporcionam ao indivíduo viver como desejariam, ou seja, desenvolver suas capacidades e atingir desenvolvimento. Não se trata de uma lista exaustiva de liberdades necessárias, mas daquelas mais essenciais, tais como: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora.

Tais liberdades aumentam as capacidades dos indivíduos e são complementares entre si. É necessário que uma política elaborada com o objetivo de transformar a realidade dos catadores, pensada sob as premissas da PNRS, perceba a importância de desenvolver essas capacidades e busque o desenvolvimento por completo, de maneira que não apenas garanta a liberdade chamada de facilidades econômicas (SEN, 2000, p.55).

Incluir socialmente um catador significa fazer com que, além do seu poder de compra, cresça o seu reconhecimento perante a sociedade. É necessário que se afirme que a dignidade é atributo da inclusão social a que se dispõe a lei 12.305/2010.

Entende-se por inclusão social não o aumento do poder de compra, mas a possibilidade de extensão das capacidades individuais. A pobreza não deve ser aferida apenas sob o ponto de vista da renda. É necessário que a política de

inclusão social ou a política que busque o fim da pobreza seja capaz de tornar o indivíduo não somente parte do mercado de trabalho e do mercado consumidor, e sim parte da sociedade, membro não apenas da população economicamente ativa, mas ser humano na sua totalidade.

Enquanto os catadores continuarem invisíveis na cena urbana, é preciso que se afirme não ter havido inclusão social, e sim, um esforço para que ocorresse um aumento do seu poder de compra.

Não é a inclusão do catador de material reciclável em uma cooperativa e a inserção da cooperativa no ciclo de gestão dos resíduos sólidos que garantirá o fim da pobreza e da exclusão social de tais indivíduos. Um aumento não tão significativo na renda familiar, não garante o fim de algumas deficiências pelas quais passam tais pessoas, como o péssimo acesso a saúde, educação, saneamento básico e, principalmente, não terá ocorrido o que, talvez, para eles, tenha relevância, o fim do preconceito que cerca a atividade, pois ainda continuarão sendo invisíveis para parte da sociedade.

Não se trata de afirmar que as diretrizes apresentadas pela lei 12.305/2010 não trarão qualquer benefício para os catadores. A intenção aqui é mostrar que em cada município em que será desenvolvida uma política municipal de gestão dos resíduos sólidos, a inserção dos catadores de material reciclável deve ser feita de forma cuidadosa para que a situação de vida da categoria não seja agravada, o que significa pensar na possibilidade de que com o processo pretendido outros indivíduos se interessem em desenvolver a atividade, todavia, se a política fracassar, a população em situação de exclusão terá aumentado. Nesse sentido, o planejamento de uma política de inclusão requer:

Da mesma forma que uma cirurgia, em determinado paciente, exige a ação integrada de uma equipe (médico, cirurgião, anestesista, enfermeira, entre outros), a inclusão social constitui um processo com começo, meio e fim, que envolve a coordenação de múltiplas e transversais ações. Apenas o pagamento de uma bolsa de garantia de renda a uma família carente não permite, necessariamente, a plena inclusão, pois pode haver pessoas com problemas psicológicos, de saúde, de dependência química, de baixa

escolaridade, além dos problemas de moradia, transporte, saneamento básico, entre tantas outras condições de exclusão social. Assim, a oferta de uma ação governamental isolada não é suficiente para a ruptura do ciclo estrutural de pobreza no Brasil. (POCHMANN, (2004, p. 82)

Por outro lado, é possível que a política elaborada não englobe a totalidade dos catadores de cada localidade, o que já aumenta a possibilidade de que a política não alcance o desenvolvimento pleno, pois, por estar-se falando em tratar a pobreza como privação de capacidades e ausência de dignidade humana, a política pública elaborada somente produzirá resultados efetivos quando for capaz de retirar todo e qualquer catador da situação de exclusão em que se encontra.

Tais afirmações podem parecer pessimistas e, por isso, afirmar-se, em oposição, que elas não condizem com as reais sensações sentidas por um catador que percebe sua situação ser melhorada com as ações do Poder Público. Entretanto, qual é o tipo de melhoria que a lei se propõe a efetivar? Existem duas respostas para tal questão.

Em primeiro lugar, é possível que se interprete tais melhorias em um sentido brando, como a implementação de ações que incrementem a renda e reascendam a esperança do catador. Nesse caso, pode-se até pensar que essas melhorias já são suficientes e não se fazem necessárias outras discussões em torno do tema.

Em segundo lugar, é possível que a interpretação de tal inclusão social se dê de forma ampla, a ponto de realmente transformar a realidade de tais indivíduos sob diversos aspectos. Tal interpretação depende de condições como a percepção da pobreza como violação da Dignidade da Pessoa Humana, dos Direitos Humanos e da desnaturalização da pobreza.

É preciso que a pobreza deixe de ser encarada como algo que sempre existiu na sociedade e que, por isso, torna-se natural e suportável. A ideia a desnaturalização segue a lógica de Henriques (2004, p. 65):

Naturalizada, a desigualdade não se apresenta aos olhos de nossa sociedade como um artifício. No entanto, trata-se de um artifício, de

uma máquina, de um produto de cultura que resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) elenca as competências comuns de União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Dentre elas, pode-se citar:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A situação de pobreza vivida por milhares de pessoas é resultado da concentração de renda, o que faz com que diversos indivíduos tenham condições mínimas de vida. Aliada a tal situação, tem-se a marginalização e o distanciamento dos indivíduos de bens de consumo essenciais e de determinados serviços, como saneamento básico, saúde e educação. A inclusão social não abrange apenas a geração de renda, mas também a ampliação das possibilidades de sobrevivência do cidadão.

No capítulo seguinte, serão apresentadas as disposições da PNRS que objetivam a inclusão social do catador, bem como dados quantitativos e descrições da atividade desempenhada pela categoria, buscando-se fazer uma comparação entre o conteúdo já exposto e o contexto a ser apresentado.

3 A COLETA E SEPARAÇÃO DOS MATERIAIS RECICLÁVEIS

Este capítulo contempla a coleta e separação dos materiais recicláveis. Inicialmente, será necessário apresentar as disposições contidas na PNRS, demonstrando-se a relação estabelecida entre a norma e a atividade desempenhada, tornando-se importante expor o contexto da atividade, a forma como é encarada pelos órgãos e estudos citados, bem como, as tipologias de trabalho.

3.1 A atividade da catação sob a perspectiva da legislação brasileira

A Política Nacional de Resíduos Sólidos confere competência aos Municípios para a gestão integrada dos Resíduos Sólidos (artigo 10)⁴, sendo a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a

⁴Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm

responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos um de seus objetivos⁵. Trata-se da busca pela inclusão de trabalhadores, que devem vincular-se a cooperativas ou associações para se tornarem alvo das políticas.

A integração é ainda apresentada como instrumento da PNRS⁶, concernente ao incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

A PNRS (BRASIL, 2010) expressa a importância da inclusão dos catadores no processo de gestão integrada dos resíduos, já que o próprio conceito de gestão integrada dado pela lei dá relevo à questão social:

Artigo 3º (...): XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

A lei expressa ainda que o titular do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e funcionamento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis (artigo 36, §1º):

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos: [...] 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

⁵Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

[...]

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm

⁶Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: [...] IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm

Além disso, estabelece como prioridade para obtenção de recursos provenientes da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, dentre outros, os municípios que observarem a implantação coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (PNRS, artigo 18, II):

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que: I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16; II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Diante do texto da lei, os objetivos de inclusão social e emancipação econômica de tal categoria ficam evidentes no artigo 15, V, da PNRS. Todavia, é algo a ser tratado com cuidado pelas autoridades, a fim de que sejam garantidas adequadas condições de trabalho aos catadores. Há que se concordar com o exposto em Juras e Araújo (2011, p. 25):

Deve-se perceber que a disposição inadequada dos resíduos sólidos está associada não apenas a ameaças ao meio ambiente e à saúde pública, mas também a graves mazelas sociais, o que levou à criação da campanha “Criança no Lixo Nunca Mais” pelo Fórum Lixo & Cidadania, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e de vários órgãos do governo federal, entre os quais o Ministério do Meio Ambiente, a Fundação Nacional de Saúde, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, e que tinha por alvo a erradicação do trabalho infanto-juvenil nos lixões.

No tocante à legislação, deve-se citar que o Decreto Nº 7.404/2010, regulamentador da Lei 12.305/2010 dispõe (artigo 44, II e III)⁷, que as políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar o estímulo à capacitação, incubação (assistência) e fortalecimento institucional de cooperativas, bem como à pesquisa voltada para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada e pelo ciclo de vida dos produtos, além de buscar a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

Além disso, o decreto 7.405/2010⁸ institui o programa Pró-Catador, que tem como finalidade integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva, esperando-se, portanto, que a implementação do projeto se dê após um planejamento prévio, considerando-se as questões aqui expostas.

Feita a apresentação da legislação específica em torno do tema, serão expostos dados, descrições e classificações acerca da atividade desempenhada pelos catadores.

⁷Art. 44. As políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar:

I - a possibilidade de dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para a contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas, bem como à pesquisa voltada para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e III - a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

Parágrafo único. Para o atendimento do disposto nos incisos II e III do **caput**, poderão ser celebrados contratos, convênios ou outros instrumentos de colaboração com pessoas jurídicas de direito público ou privado, que atuem na criação e no desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis observadas a legislação vigente.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm

⁸Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm

3.2 A atuação do profissional de material reciclável

A PNRS conceitua a coleta seletiva (artigo 3º, V) como “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição”, a ser implantada obrigatoriamente, sob responsabilidade dos municípios (artigo 36, II, PNRS). A segregação deve ser analisada conjuntamente com a responsabilidade compartilhada e o sistema da logística reversa⁹.

A responsabilidade compartilhada, tratada como princípio da PNRS¹⁰, torna-se evidente no artigo 25 da referida lei, ao explicitar que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A cada um dos agentes é atribuída certa responsabilidade, cabendo ao setor empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) cumprir as obrigações impostas pelos artigos 30 a 33 da PNRS, aos consumidores devolver os produtos e embalagens objeto do sistema de logística reversa (artigo 33, §4º) e ao Poder Público instituir a Política de Resíduos, instrumentalizando-a por meio dos respectivos planos, além das demais obrigações impostas em lei.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2008) o número de municípios que possuíam programas de coleta seletiva de resíduos sólidos no Brasil aumentou de 58, em 1989, para 451, em 2000, chegando a 994 em

⁹ De acordo com a PNRS:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;

[...]

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;

¹⁰ Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

[...]

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm

2008 (dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico-PNSB de 2008). De acordo com o Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE), os dados são ainda mais desanimadores, pois somente 443 municípios dispunham de coleta seletiva no ano de 2010.

A importância do trabalho dos catadores é transmitida pelo Estado como fundamental à coleta seletiva, pois esses trabalhadores se transformam em fornecedores de matéria-prima para as indústrias de reciclagem, que têm como matéria justamente os materiais separados na coleta, e, por esse motivo, a lei incentiva a inserção do segmento na política municipal. Porém, é necessário que se pense até que ponto tal atividade representa desenvolvimento ou se busca integrar uma população marginalizada do mercado formal em um trabalho degradante, que não possibilita qualquer forma de desenvolvimento pessoal, trazendo benefícios maiores às empresas de reciclagem. Para Figueiredo (2012, p.1):

Apesar das belas histórias de anônimos que, como ratazanas, catam os materiais recicláveis das poluídas avenidas brasis, não nos enganemos: os catadores não são necessários para a sociedade. O catador faz parte de um estrato social que, desprovido de possibilidades/oportunidades de ascensão social, migra para atividades que demandam baixa qualificação profissional e portanto recebem baixos salários. Estudos mostram que o catador é um sujeito que possui baixa ou nenhuma escolarização, foi expulso do meio rural devido à concentração de terras ou compõe a parte mais pobre das periferias das cidades brasileiras. O catador atua na coleta de materiais recicláveis devido à “facilidade” da ocupação, ou seja, a disponibilidade de lixo nas ruas, o que comprova a ineficiência dos serviços de coleta prestados pelas prefeituras das cidades brasileiras. Esses sujeitos, dignos de atenção por parte dos governantes e de benevolência por parte da população, compõem a parte mais fragilizada de uma poderosa indústria de reciclagem que socializa os custos da coleta de suas matérias-primas (os materiais recicláveis) através do não pagamento do serviço de coleta aos catadores. Portanto, não serão as políticas públicas de financiamento a entidades de catadores que farão estes sujeitos se inserirem no tecido social brasileiro. O estigma de ser catador pesa como os carrinhos pilhados de recicláveis que estes sujeitos empurram... assim como pesa o estigma de ser coveiro, doméstica, gari, profissionais do sexo, flanelinha, servente de pedreiro... Inclusão social é mais amplo, implica no cuidado que o Estado deve ter com a população e possibilitar oportunidades semelhantes aos diferentes.

Nesse sentido, faz-se oportuno afirmar que, assim como a integração do catador nas ações que envolvam a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, o incentivo à indústria de reciclagem é apresentado como objetivo da PNRS (BRASIL, 2010), ao dispor:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...]

VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados.

Quanto à classificação da atividade, o Ministério do Trabalho e Emprego disponibiliza a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)¹¹, instituída pela portaria ministerial nº. 397, de 2002, que trata do reconhecimento das ocupações no mercado de trabalho brasileiro.

Anteriormente, existia uma multiplicidade de classificações ocupacionais usadas no Brasil, o que dificultava a comparação entre os usuários de diferentes fontes de informação e estatísticas. As informações da CBO são utilizadas em registros administrativos, como Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, Seguro Desemprego, Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física – DIRPF, Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, além do Censo Demográfico, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e demais pesquisas do IBGE.

Cada ocupação recebeu um código e foi classificada de acordo com suas especificidades. Para o tema tratado encontram-se os seguintes códigos apresentados no seguinte quadro:

¹¹ Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>

QUADRO 01: Códigos e descrições das ocupações relacionadas ao tema estudado de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações.

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
5192-05	Catador de material reciclável - Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de sucata, Catador de vasilhame, Enfardador de sucata (cooperativa)
5192-10	Selecionador de material reciclável - Separador de material reciclável, Separador de sucata, Triador de material reciclável, Triador de sucata;
5192-15	Operador de prensa de material reciclável - Enfardador de material de sucata (cooperativa), Preseiro, Prensista

Fonte: Quadro produzido com informações do Ministério do Trabalho e Emprego. Classificação Brasileira de Ocupações.

Encontra-se ainda na CBO (BRASIL, 2002) a seguinte descrição sumária da atividade desenvolvida pelos indivíduos:

Os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança.

Albizu, Lima e Piaskowy (2008. p. 1) afirmam:

A coleta de resíduos pode ser praticada como uma profissão, como os coletores de lixo, ou com um significado essencial de sobrevivência, como os catadores de material reciclável. A alta taxa de desemprego combinada com a proliferação de resíduos sólidos, custo da matéria prima e o crescimento no mercado global de reciclagem, criaram condições para a rápida expansão do trabalho de coleta e venda desses materiais.

Os catadores de material reciclável coletam, separam, classificam e vendem todo tipo de materiais recicláveis e deste trabalho retiram o seu sustento. Um trabalho, entretanto, com muitas contradições, meio ambiente atendido, mas condições de trabalho precárias. Apesar da categoria, catador de material reciclável, ter sido reconhecida como trabalhadores em 2002 (Ministério do Trabalho e Emprego, 2007), e as prefeituras, responsáveis pela gestão do lixo urbano, estarem inserindo os catadores em seus modelos de coleta seletiva, assim como o setor empresarial brasileiro que encontraram no catador o parceiro ideal para o exercício da parte de sua responsabilidade social e ambiental (CEMPRE, 2008), há muito por fazer para aliar a produtividade com a segurança e saúde no trabalho, com conseqüente melhoria das condições de vida e moradia, transformando este trabalho em um trabalho seguro e decente, com a política de erradicação da pobreza conforme preconiza a Organização Internacional do Trabalho, OIT.

A atividade descrita não é regulamentada, embora exista Projeto de Lei (PL 6.822/2010)¹² com esse objetivo que foi vetado pelo Poder Executivo sob a justificativa de que de que não existiam garantias de benefícios adicionais à categoria por meio da regulamentação proposta¹³.

No tocante à descrição e características do desempenho da atividade, segundo o IBGE, na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2008), 26,8% das entidades municipais que faziam coleta seletiva tinham conhecimento da

¹² Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466351>

¹³ MENSAGEM DE VETO DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

Nº 7, de 9 de janeiro de 2012.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 6.822, de 2010 (nº 618/07 no Senado Federal), que “Regulamenta o exercício das profissões de Catador de Materiais Recicláveis e de Reciclador de Papel”.

Ouvidos, a Secretária-Geral da Presidência da República e os Ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Justiça manifestaram-se pelo veto ao projeto de lei pelas seguintes razões:

“A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XIII, assegura o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, cabendo a imposição de restrições apenas quando houver a possibilidade de ocorrer algum dano à sociedade. Além disso, no caso específico, as exigências podem representar obstáculos imediatos à inclusão social e econômica dos profissionais, sem que lhes seja conferido qualquer direito ou benefício adicional, uma vez que as atividades relacionadas aos catadores já estão definidas na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, permitindo o reconhecimento e o registro desses profissionais.”

Esse Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jan-11/dilma-veta-regulamentacao-profissao-catador-material-reciclavel>

presença de catadores nas unidades de disposição final desses resíduos, o que demonstra existirem catadores que trabalham de forma autônoma e sem que o próprio Poder Público tenha conhecimento do exercício da atividade. De acordo com o órgão, assim é descrita a atividade (IBGE, 2008):

Tal atividade é exercida, basicamente, por pessoas de um segmento social marginalizado pelo mercado de trabalho formal, que têm na coleta de materiais recolhidos nos vazadouros ou aterros uma fonte de renda que lhes garante a sobrevivência. Contudo, não se tem conhecimento, dentro da escala de valores das categorias profissionais, de nenhuma outra atividade que seja tão estigmatizada e desprestigiada socialmente como o trabalho dos catadores.

A afirmação demonstra sua veracidade quando se pensa na condição de trabalho desses indivíduos. Marginalizados do mercado formal, não possuem profissão regulamentada (embora estejam presentes na classificação do Ministério do Trabalho), direitos trabalhistas assegurados aos trabalhadores formais, uma vez que nem todos são associados ou cooperativados, além de trabalharem sem instrumentos que lhes garantam saúde e segurança (como Equipamento de Proteção Individual).

De acordo com o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR, 2009)¹⁴, estima-se que cerca de 800 mil pessoas se dedicam à atividade, sendo que apenas 60 mil são associados ou cooperados, representando 7,5% do total.

Dados da PNSB (2008) demonstram o quanto esses indivíduos se mostram susceptíveis a males e doenças resultantes do trabalho. De acordo com a pesquisa, em relação ao destino final de resíduos provenientes de serviços de saúde, nos municípios que coletavam e/ou recebiam resíduos, 61,1% das entidades informaram ter como destinação final para esse material os vazadouros ou aterros, de forma misturada aos demais rejeitos, enquanto, 24,1% dispõem os materiais em aterros específicos, 14,8% não deram informações acerca da destinação.

¹⁴ Disponível em: www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt41/BMT_completo.pdf

Assim destacam Albizu, Lima e Piaskowy (2008, p. 2), citando Bernstein (2004) e Laursen (2006) acerca do tema:

Todas as atividades com resíduos sólidos envolvem riscos, tanto para os trabalhadores diretamente envolvidos como para os residentes próximos e ao meio ambiente. Os riscos ocorrem em todos os passos do processo, desde o ponto de coleta nas residências ou locais comerciais até o ponto da última disposição. Ao catador de material reciclável, estudos realizados indicam que o risco de pegar uma doença é aproximadamente 6 vezes maior em catadores do que para qualquer outro trabalhador em uma ocupação diferente.

Essa situação é preocupante quando o contexto dos catadores é analisado ao lado do descarte inapropriado dos materiais de saúde. O contato com os rejeitos é feito sem qualquer proteção ou segurança, o que comprova a falta de condições de trabalho para os indivíduos que vivem da atividade. A apresentação desses dados revela a importância de destacar a necessidade da disposição final adequada dos resíduos. De acordo com Dias (2009, p.343):

A disposição final dos resíduos é a última fase do sistema de limpeza urbana. Muitas pessoas desconhecem a importância desta etapa porque, a princípio, já se livraram do entulho em suas proximidades. Muitos gestores municipais, também, dão pouca importância a esta fase e se limitam a dispor a céu aberto todo o lixo que é recolhido na cidade. Esse denominado lixão é responsável pela proliferação de vários vetores de doenças, sem falar das graves consequências causadas ao meio ambiente.

Como se percebe, a erradicação de lixões também é uma questão social. Deve-se citar ainda a marginalização e não reconhecimento pelos quais passam esses indivíduos, como expressam Barros e Pinto (2008, p. 75):

Os catadores de material reciclável no Brasil têm um histórico que remonta a mais de meio século de catação, o que pode ser constatado no levantamento da história de vida de catadores com longa trajetória nessa atividade, com mais de 30 ou 40 anos. Frequentemente, ouvimos em seus relatos referências a seus pais, que já trabalhavam na catação e que cresceram trabalhando nessa atividade. Apesar dessa situação histórica, esses catadores viveram todo esse período em situação de marginalização e não reconhecimento.

O Ministério do Trabalho expressa, na descrição sumária da CBO (BRASIL, 2002), ser responsabilidade dos catadores “trabalhar com segurança”, sem que haja “alguém” responsável pela melhoria das condições de trabalho dos catadores, responsabilizando-se a categoria pelos equipamentos pela segurança. O trabalho dos catadores é exercido por indivíduos que atuam de forma autônoma ou organizam-se em cooperativas ou associações, trabalhando para a venda de materiais a empresas ou cooperativas de reciclagem. De acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (BRASIL, 2002):

O trabalho é exercido a céu aberto, em horários variados. O trabalhador é exposto a variações climáticas, a riscos de acidente na manipulação do material, a acidentes de trânsito e, muitas vezes, à violência urbana. Nas cooperativas surgem especializações do trabalho que tendem a aumentar o número de postos, como os de selecionador, triador, enfardador de sucatas e operador de prensa.

Diante desse contexto, é importante mencionar a lei trabalhista brasileira e compará-la à situação vivida pelos catadores. O trabalho exercido pelos catadores é extremamente insalubre¹⁵ e obriga a utilização de equipamentos de proteção¹⁶.

Com efeito, os equipamentos de proteção coletiva (EPC) são utilizados no ambiente de trabalho, objetivando proteger o trabalhador dos riscos inerentes à atividade, tendo preferência na ordem de garantia ao trabalhador, de maneira que deve ser buscado com prioridade e, caso não seja possível, garante-se o EPI.

O EPI é instrumento utilizado pelo trabalhador para a proteção contra riscos que ameacem sua saúde e segurança. A utilização é necessária e obrigatória quando não for possível adotar medidas para eliminar os riscos do ambiente de

¹⁵A Norma Regulamentadora 15, de 12 de novembro de 1979 (Atividades Operacionais Insalubres), em seu anexo 14, relaciona as atividades que envolvem agentes biológicos, caracterizando-se a insalubridade de forma qualitativa. De acordo com a NR citada, o trabalho com o lixo urbano (coleta e industrialização) é classificado com grau máximo de insalubridade, de maneira que o uso dos materiais de proteção coletiva não será suficiente, sendo necessária a garantia do equipamento individual (EPI) para minimizar a insalubridade.

Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/legislacao/norma-regulamentadora-n-15-1.htm>

¹⁶CLT: Art .191 - A eliminação ou a neutralização da insalubridade ocorrerá

I - com a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância;
II - com a utilização de equipamentos de proteção individual ao trabalhador, que diminuam a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm

trabalho. Tornam-se essenciais quando os equipamentos de proteção coletiva não forem viáveis para minorar os riscos. O trabalho dos catadores é insalubre devido ao próprio objeto de trabalho, de maneira que os materiais de proteção coletiva não serão suficientes, sendo necessária a garantia do EPI.

Também não há que se negar a característica degradante do trabalho. Todavia, o que se percebe pela observação do trabalho dos catadores na rua é que, na maioria das vezes, estão ausentes os equipamentos de saúde e segurança.

Realizou-se em Curitiba uma pesquisa para detectar os riscos que envolviam a atividade do catador. A pesquisa foi realizada por Albizu, Lima e Piaskowy (2008) em dois centros de triagem de materiais recicláveis em Curitiba.

A relação da atividade com os riscos detectados foi descrita pelos autores (2008, p. 3):

As entrevistas revelaram que 84% dos catadores de material reciclável migraram do meio rural para municípios da RMC, sendo que 100% ocuparam irregularmente áreas de preservação; 77% não concluíram o ensino fundamental; 7% analfabetos; 77% sofreram acidentes de trabalho; 53% sofrem de lombalgia e 61% de dores de cabeça; há predominância de trabalhadores do sexo feminino nos centros de triagem, 86% dos trabalhadores são do sexo feminino e nas coletas realizadas nas ruas este número cai para 19% dos trabalhadores. [...]

Quanto aos riscos ergonômicos, foi observado erguimento de peso e carregamento de embalagens de forma incorreta e excesso de peso. Constatou-se falta de espaço nos barracões, material espalhado pelo chão, falta de espaço para deslocamento entre os containers com o material reciclado ou a ser reciclado. Em decorrência, alto risco de quedas, escorregões e tropeços. Nas ruas, faltam fitas reflexivas nos carrinhos destinados a coleta de materiais recicláveis, facilitando sua visualização no trânsito. Na verificação quanto ao uso de equipamentos de proteção individual, pode-se notar que seu uso não é total entre os catadores, tanto os que fazem a triagem ou a coleta externa do material, havendo resistência em sua utilização.

Na maioria das vezes o esforço do poder público para implantar melhorias a esses indivíduos configura-se como uma política fragmentada no espaço

(amparando apenas parte da população alvo) e sem continuidade por parte do governo seguinte. O contexto exposto por Barros e Pinto (2008, p.76):

Tais experiências bem sucedidas são ainda uma minoria no Brasil. Realidades onde a discriminação, a exploração e as condições insalubres de trabalho ainda se fazem presentes em grandes e pequenos municípios. Lixões onde crianças e adultos tiram seu sustento não são cenas do passado. Vivemos a contradição entre uma sociedade global que defende valores e relações que possibilitem a sustentabilidade ambiental no planeta, buscando a valorização do trabalho e dos trabalhadores que atuam na área da reciclagem e da coleta seletiva, e uma sociedade local que mantém a segregação, a exploração e que não respeita os direitos fundamentais, perpetuando a existência das condições indignas de vida desses trabalhadores.

Mesmo que se possa alegar que ao longo dos anos vem crescendo o número de pessoas que buscam a preservação e o consumo consciente e que a reciclagem ganha cada vez mais espaço nas leis e políticas públicas, não existe uma garantia de que o reconhecimento da importância da reciclagem gere uma transformação nas relações de trabalho dos catadores, já que existem diversos aspectos que devem ser levados em consideração para que exista a mudança completa, no sentido de garantir-se plenamente adequadas condições de trabalho e sobrevivência a esses sujeitos.

Diante do exposto, existem situações que merecem ser analisadas. Um dos aspectos que podem colaborar para a transformação dos catadores é a organização coletiva dos indivíduos, o que diz respeito à criação de cooperativas e associações de catadores.

3.3 Tipologias do trabalho com os recicláveis

O trabalho da catação pode se dar de formas diversas, podendo apresentar-se como trabalho organizado em cooperativas ou associações, assalariado em empresas de reciclagem, atividade autônoma e trabalho avulso. As duas últimas são geralmente confundidas e empregadas como sinônimo. As referidas formas de atuação o catador serão abordadas a seguir.

3.3.1 A organização dos catadores em cooperativas e associações

A organização dos catadores pode se dar pela criação de associações ou cooperativas. Pode-se afirmar que tal organização facilita a transformação da realidade devido à facilidade em fomentar o reconhecimento e a garantia dos diversos direitos postos formalmente à categoria.

A organização dos catadores em cooperativas ou associações pode ser apontada como causa da melhoria da qualidade de vida, já que a formação de uma cooperativa ou associação significa além de uma maneira de auferir recursos (já que o capital também pode ser auferido com o trabalho autônomo), a existência de um novo grupo de pressão social para a busca de melhorias. A organização possibilita ao catador a participação e o sentimento de identidade, resultando não apenas em crescimento econômico.

Em artigo acerca da organização de catadores (denominados “*binners*”) no Canadá, as autoras Gutberlet, Tremblay e Peredo (2010) exemplificam a importância da organização com um exemplo ocorrido no Brasil, afirmando que a organização dos catadores em cooperativas ou associações proporciona um elo importante entre a categoria, o governo e a sociedade. Segundo os autores:

International experiences, for example from Diadema, Brazil, reveal many socio-economic and environmental improvements for participants of the binners association (Pacto Ambiental) including (a) increased income by strengthening ties with industry and the local government, (b) social inclusion through improved organization and legitimization of activity, (c) increased efficiency in resource recovery

through capacity building to improve source separation and door to door collection services, and (d) improved health awareness and education and (e) formal recognition as service providers through the establishment of new bylaws that pay the recyclers for the amount of recyclable material collected from the households. Social enterprises and other forms of social economy structures provide an important link between the informal waste sector, government and society through capacity building, education programmes, and occupational health guidelines. (2010, p.426).

A cooperativa possui como característica principal o interesse comum que move os cooperados, por meio de uma administração democrática e que leva em conta a participação dos cooperados. Dessa forma, são objetivos da cooperativa, dentre outros: desenvolver a solidariedade e obter justa remuneração (sem finalidade de lucro).

Segundo Cassar (2011, p. 335), a razão principal da cooperativa é a promoção da melhoria econômica e social de seus membros. As cooperativas (artigos 1093 a 1096, Código Civil) ¹⁷ podem ser criadas para destinações diversas (crédito, consumo, produção, consórcio, trabalho ou serviços), mas com a finalidade de proporcionar benefícios comuns aos cooperados.

De acordo com o art. 4º da Lei 5.764/71, cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, que não estão sujeitas à falência. Distinguem-se das demais sociedades por apresentar características como a adesão voluntária, variabilidade do capital social representado por quotas-partes, quórum para o funcionamento e deliberação da Assembleia Geral baseado no número de associados e não no capital, retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, neutralidade política, prestação de assistência aos associados, dentre outras.

Já as associações são pessoas jurídicas instituídas pela união de indivíduos sem fins econômicos, não havendo direitos e obrigações entre os associados, e sim, entre esses e a associação. O que há é um ideal comum sem fins lucrativos.

¹⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm

Acerca da importância das associações para os catadores, pode-se seguir os dizeres de Barros e Pinto (2008, p.80) com relação à criação da associação de catadores em Belo Horizonte:

Podemos dizer que, pelo trabalho, espaço de reconhecimento fundamental, o sujeito constrói o valor que atribui a si mesmo e determina o lugar social onde se encontra, o que, por sua vez, regulará suas ações. Nesse sentido, o desenvolvimento de suas associações e o reconhecimento conquistado internacionalmente por seu movimento associativo coloca os catadores em posição de sair da situação de assistência que ainda mantém com o Poder Público, para colocá-los como protagonistas nas políticas de sustentabilidade socioambiental e de geração de trabalho e renda.

Tanto a associação quanto a cooperativa são pessoas jurídicas de Direito Privado sem fins lucrativos. Na associação não há rateio dos recursos auferidos ou dos possíveis lucros, que devem ser aplicados em benefício da própria associação. Na cooperativa, há o rateio dos recursos.

No caso da cooperativa, objetiva-se prestar serviço de interesse econômico e social por meio dos cooperados, deixando de ser trabalhador celetista, com direitos trabalhistas garantidos pelo empregador, para ser cooperado, recebendo os rendimentos das atividades ou serviços prestados.

Não existe vínculo empregatício entre os cooperados e a cooperativa (artigo 442, parágrafo único, CLT)¹⁸, a menos que a cooperativa constituída caracterize-se como fachada. Segundo Cassar (2011, p.330):

Se os requisitos do vínculo de emprego (arts. 2º e 3º da CLT) estiverem presentes entre a cooperativa e o trabalhador, ou entre este e um tomador da cooperativa, o trabalhador será empregado, pois sua condição de cooperado era mera fraude.

¹⁸Art. 442 - Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego.

Parágrafo único - Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm

Esse é o posicionamento de muitos estudiosos do Direito Trabalhista, dentre eles Carrion (1999) e Delgado (2002). Regra geral, os cooperados não são destinatários dos direitos trabalhistas presentes na Constituição Federal, de forma concreta, assim como não são os associados em relação à associação, a menos que se configure fraude que estabeleça relação empregatícia.

A formação de uma cooperativa ou associação deve permitir a independência aos indivíduos, o que não significa a autonomia com que trabalham os indivíduos antes de organizar-se, mas sim, tem o sentido de favorecer o desenvolvimento da organização de forma desvinculada das inconstâncias de uma prefeitura.

3.3.2 O trabalho assalariado, autônomo e avulso

Além da participação em cooperativas e associações, o catador poderá ser empregado assalariado de uma empresa de reciclagem, de maneira que será destinatário de todos os direitos trabalhistas a ser assegurados pelo empregador e a relação de trabalho será regida pela CLT. Embora essa hipótese exista, ela é remota, já que é mais lucrativo para a empresa de reciclagem pagar valores menores ao catador autônomo ou às cooperativas para receber os materiais coletados.

Aliás, pode-se afirmar ser esse o motivo pelo qual se sustenta a inclusão dos catadores da PNRS, pois por meio de convênio com as empresas de reciclagem os catadores são incluídos de forma periférica no mercado, proporcionando lucros elevados aos empresários que comprem o material coletado por valor baixo em relação ao que cobram pelo produto após a transformação, sem que sejam responsáveis pela garantia dos direitos trabalhistas expressos na Constituição.

Outra possibilidade de trabalho, hipótese frequente, é o trabalho autônomo. Nesse caso, a atividade é desenvolvida por conta própria e o trabalhador assume os riscos da atividade, sendo, no caso, responsável pela garantia dos Equipamentos de Segurança. Não há patrão e não existem direitos trabalhistas garantidos de forma concreta e adequada à legislação brasileira.

Nesse caso, a situação de um catador não lhe confere meios para que se previna contra a ocorrência de acidentes de trabalho com a compra dos equipamentos adequados, além de se levar em consideração o fato de o próprio trabalho ser insalubre, não havendo aumento de sua renda por tal motivo (com o recebimento do adicional de insalubridade)¹⁹, como ocorre com os trabalhadores formalizados, em razão de previsão expressa na CLT. Os catadores vivem do que coletam, a questão é de sobrevivência e não sobra recurso para a garantia do bem estar. Na maioria das vezes, o trabalho requer esforços da família para o aumento da renda.

Várias são as razões indicadas para que o catador opte pelo trabalho autônomo. Conforme pesquisa de campo realizada na cooperativa de catadores em Natal e informações obtidas durante a II Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal²⁰, os motivos vão desde a maior liberdade de trabalho, até razões de má conduta de pessoas que já pertenceram a cooperativas.

É de suma importância o estudo de Gutberlet e Baeder (2008, p.11). De acordo com o estudo acerca das condições de trabalho dos catadores autônomos em Santo André/SP, os riscos enfrentados pelos catadores são provenientes, principalmente, da má separação do lixo nas residências. De acordo com as autoras, a formação de grupos organizados de catadores em cooperativas ou associações podem reduzir os riscos inerentes à atividade:

More than 70% of the interviewees reported to work more than 8 hours a day, often 6 or even 7 days a week. Ergonomic issues can be addressed. For example, the provision of battery-driven handcarts could reduce the weight to be carried and prevent body pain and strains. Adequate sorting infrastructure is crucial, as recyclers often spend many hours separating the materials. The setting needs to take into consideration specific gender-related needs. It is mostly women who are involved in the separation. Access to sanitation

¹⁹ CLT: Art . 192 - O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classificarem nos graus máximo, médio e mínimo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm

²⁰ A entrevista com catadora em Natal foi realizada em janeiro de 2012 e a Oficina ocorreu em dezembro de 2011. As notas dessa entrevista e o relatório oficial da Oficina encontram-se em anexo.

facilities makes a difference to the quality of life of the workers. Access to public healthcare and provision of social benefits are also important needs and would help improve the health of informal recyclers. Furthermore, formalized groups, cooperatives and associations can offer regulated working hours and diminish the risks from overwork (GUTBERLET; BAEDER, 2008, p.11).

A parcela de indivíduos em maior nível de vulnerabilidade, catadores autônomos, não são, atualmente, destinatários da atenção merecida por parte do Poder Público. As possibilidades de solução do problema exposto são diversas. Dentre elas, pode-se citar o incentivo para a cooperativização ou associação dos catadores autônomos, já que as condições apropriadas de trabalho são mais facilmente implantadas nessas organizações.

É preciso que seja dada atenção à saúde física e mental do catador, seja ele organizado ou autônomo. Não é aceitável que as políticas elaboradas sejam destinadas aos catadores organizados, já que a população mais desamparada é composta pelos catadores não organizados.

Não há como dispensar a atuação do Poder Público diante da realidade dos catadores. Os recursos auferidos com a venda de material ainda são ínfimos e a situação de trabalho é inapropriada, o catador, por si só, não tem condições e incentivo para buscar melhores condições, já que existem necessidades urgentes, como a própria sobrevivência. Cabe ao Poder Público dar início a esse esforço, já que, em razão da previsão da lei, os catadores devem ser incluídos na gestão de resíduos sólidos. Essa inclusão não deve ocorrer somente como forma de aumentar a renda familiar, mas para que ocorra a melhoria e a facilidade ao acesso à habitação e a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento básico.

No Brasil, essa atividade faz parte da concepção de uma política municipal de resíduos sólidos, portanto, é essencial que a política de inclusão seja planejada pensando-se na dignidade dos trabalhadores e em formas de incluir a maior quantidade possível dos indivíduos que desempenham a atividade de forma autônoma.

Contudo, diferentes opções de inclusão são possíveis, como a aprendizagem de outras atividades. É preciso que o Poder Público municipal planeje para esses indivíduos, iniciando por conhecê-los, com a realização de um diagnóstico oficial.

Existe ainda a possibilidade de o catador ser trabalhador avulso, conceituado (lei 8.212/91, em seu artigo 12, IV)²¹ como o trabalhador que presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural definidos no regulamento. Nesse caso, há equiparação, instituída pela Constituição Federal (BRASIL, 1988, artigo 7º, XXXIV)²² entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

O trabalho avulso exige a intermediação de sindicato. Nesse caso, não há vínculo empregatício com o sindicato nem obrigatoriedade de sindicalização, o que há é a exigência da intermediação do sindicato, que tem como função arregimentar mão de obra e pagar a prestação do serviço, não havendo poder de direção ou subordinação.

Após as reflexões realizadas, passa-se a apresentar o caso específico do município de Natal/RN no tocante às políticas destinadas aos catadores.

²¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm

²² Constituição Federal:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:[...]

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

4 PROJETOS E ALTERNATIVAS À ATIVIDADE DA CATAÇÃO EM NATAL/RN

O presente capítulo quatro demonstra e aprecia os resultados obtidos na pesquisa de campo em Natal/RN. As ideias foram desenvolvidas com base nos registros das informações coletadas na 2ª Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal. Em seguida apresentam-se os antecedentes do trabalho da catação no município. Em sua terceira parte, apresenta o trabalho na perspectiva do catador, por meio de informações colhidas na visita a uma das cooperativas registradas e que conta com o apoio institucional. A quarta parte servirá ao estudo da necessidade de articulação entre os diversos agentes atuantes na transformação da realidade do catador. A reflexão será realizada com base no conhecimento teórico de Barros e Pinto (2008) acerca dos avanços obtidos em Belo Horizonte/MG, comparando-se a estudo empírico em Caicó/RN (2012). O capítulo finaliza com uma reflexão em torno da articulação em Natal, apontando-se alternativas de políticas públicas para a transformação da realidade no município.

4.1 Segunda Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal

Ocorreu em Natal (RN), dos dias 6 a 9 de dezembro de 2011, a 2ª Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal. Tratava-se de um evento realizado pela organização não governamental internacional *World Wildlife Fund* (WWF), Fundação Banco do Brasil, Agência Nacional de Águas, Companhia de Serviços Urbanos de Natal (URBANA) e que contou com a participação de representantes dos catadores de Natal, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, da Prefeitura de Natal, bem como de lideranças comunitárias. O relatório oficial encontra-se no anexo 01.

O evento objetivava ouvir a sociedade e coletar dados para a elaboração do Plano Municipal de Coleta Seletiva, o que inclui a formulação de políticas públicas voltadas para a inclusão de catadores. Por meio de diversas dinâmicas foram expostos os problemas existentes na cidade no tocante ao assunto, bem como foram sendo propostas diversas soluções.

Diversos tópicos chamaram atenção, principalmente os que diziam respeito à inclusão dos catadores de resíduos sólidos, conforme Quadro 02 a seguir:

QUADRO 02: Informações obtidas com a participação na 2ª Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal

1.Coleta Seletiva não enche o caminhão;
2.Caminhões estão frequentemente quebrados;
3.A logística da coleta é inadequada;
4.Tratamento e destino inadequado dos Resíduos Perigosos;
5.Cooperativas precisam de conhecimentos técnicos, tais como contabilidade e administração;
6.Cooperativas ainda têm dificuldade de cumprir as obrigações legais e pagar os impostos;
7.Catadores autônomos não são incluídos nas políticas;
8.Não há um censo dos catadores autônomos;
9.Catadores autônomos competem com os cooperados;
10.A renda dos cooperados é baixa;
11.Cooperativas dependem da prefeitura;
12.Falta recurso próprio para as cooperativas (de acordo com representante de cooperativa de Natal presente no evento);
13.Cooperativas não possuem conhecimento para autogestão;
14.Falta cooperação entre os catadores;
15.Catadores não são alfabetizados;
16.Falta apoio da sociedade;
17.Nem todos os cooperados sabem qual o significado do cooperativismo;
18.Educação ambiental não é eficiente;

Fonte: Elaboração própria a partir do trabalho de campo na 2ª Oficina de Construção do Plano de Coleta Seletiva de Natal (2011).

Inicialmente, é necessário tecer considerações acerca dos principais problemas indicados. Pelo que se pode perceber pelos itens 1; 2; 3; 8; 11; 12;13; 14 e 16 do quadro anterior, há uma questão a ser resolvida no que diz respeito ao assunto tratado: é necessário que a coleta seletiva seja verdadeiramente planejada,

caso contrário, não há como inserir os catadores de forma eficaz. O item 1 do quadro (“Coleta Seletiva não enche o caminhão”) é exemplo de que várias peças de uma engrenagem que deveria funcionar corretamente, não estão em harmonia. A baixa renda dos catadores cooperados apontada no quadro (item 10) é resultado, além de outros motivos, de uma coleta seletiva fracamente planejada ou esquecida durante anos de gestão.

Além disso, a dependência dos catadores com relação à Prefeitura talvez represente uma ação proposital, a fim de facilitar a manobra. Trata-se de uma dependência em diversos aspectos. O item 11 pode ser percebido por meio de diversos outros, como os itens 2; 3; 5; 6; 10; 12; 13; 15 16 do quadro.

No tocante a situação das cooperativas, foi possível perceber, por meio da pesquisa de campo, que não existem condições reais de promover uma inclusão social dos catadores de cooperativas que não possuem independência com relação à Prefeitura e conhecimentos técnicos de autogestão, além de não possuírem apoio da sociedade e não saberem sequer o significado do cooperativismo. Esses pontos foram indicados no evento como problemas que abrangem as cooperativas locais.

A inclusão social, pretendida pela Lei 12.305 (BRASIL, 2010), estará distante se a situação dos catadores autônomos não for considerada durante o planejamento municipal. Não existe no município um diagnóstico que contabilize quantos são e onde atuam esses indivíduos. De acordo com a representante de uma das cooperativas locais, o trabalho autônomo com os resíduos se dá pelos mais diversos motivos, como momentos de crise das cooperativas e oportunidade de ganhar mais na venda dos materiais. O fato é que o esforço necessário para incluir os catadores autônomos é maior do que se imagina.

A inclusão dos catadores autônomos, durante o evento, foi tratada pelos membros representantes dos órgãos responsáveis pela política em questão como ação futura, deixando transparecer que não existiriam esforços para breve. Além disso, em diversos momentos durante os discursos de representantes, percebeu-se

a forma equivocada com que inclusão social e aumento de renda eram frequentemente abordados como sinônimos.

A ideia da Companhia de Serviços Urbanos de Natal (URBANA)²³ no período era a inclusão dos catadores no processo produtivo, sob afirmativa de que geraria aumento de renda. Entretanto, não há certeza de que o órgão levava em consideração o fato de indivíduos autônomos já terem feito parte de cooperativas e preferirem trabalhar de forma autônoma. A política pública discutida é complexa e precisa ser planejada por uma equipe que vá além de técnicos ligados à área ambiental, já que envolve a questão social.

Proporcionar boas condições de trabalho aos catadores autônomos torna-se uma realidade distante se as cooperativas não possuem estrutura ou condições de trabalho independente.

Os itens 15 e 16 (Quadro 2) demonstram a (im)possibilidade de inclusão social dos catadores diante do contexto atual: catadores não são alfabetizados e falta apoio da sociedade (os catadores referiam-se ao preconceito sentido no desempenho da atividade). As questões indicam claramente que promover a inclusão social dos catadores de material reciclável em Natal dependerá de ações que vão além do incremento da renda familiar. O preconceito que cerca a atividade permanecerá, mesmo após o aumento de renda, o que permite afirmar que o objetivo pretendido vai além dos esforços que se imaginam necessários.

²³ A URBANA configura-se como Sociedade de Economia Mista criada pela lei municipal 2.659/79, para atuar , de forma geral, em serviços relacionados à Gestão dos resíduos sólidos e limpeza pública municipal em Natal.

4.2 Antecedentes do trabalho da catação

De acordo com Figueiredo (2007), desde 2003, iniciou-se a implantação de uma nova política de gestão dos resíduos sólidos de Natal, com a implantação de um aterro sanitário no município de Ceará Mirim²⁴, a erradicação do Lixão de Cidade Nova e inserção dos catadores na política de gestão dos resíduos. Tal inserção foi, à época, apontada como ponto forte de uma política que levava em consideração as vertentes ambiental, econômica e social. Todavia, o projeto não obteve êxito, já que não ocorreu a erradicação total do lixão e a ampla inserção dos catadores na nova gestão, pois alguns catadores retornaram à área do antigo lixão para o desempenho da catação.

Em Natal, no ano de 2007 havia, pelo menos, duas associações: Associação de Catadores de Materiais Recicláveis (ASCAMAR) e Associação de Agentes Trabalhadores da Reciclagem e Compostagem do Aterro Sanitário (ASTRAS).

Conforme Figueiredo, pontos polêmicos foram encontrados durante a pesquisa desenvolvida em 2007. O primeiro deles foi o conceito de cooperativa e associação adotado por representantes das próprias organizações. Em entrevista, o representante de uma das associações afirmou que a principal desvantagem da associação era o fato de não poder cobrar tanto dos associados quanto poderia fazer em uma cooperativa, não havendo poder de mando e cobrança. A fala do representante não encontra consistência quando se leva em conta a forma de organização das cooperativas, nas quais não deve existir um patrão ou chefe, conforme se infere ser a intenção. O poder de mando e cobrança existe no contexto de empresas. O representante afirmou que os associados não possuem um sentimento de compromisso, trabalhando de forma desatenta ou faltando ao trabalho, demonstrando ainda não haver uma consciência coletiva na associação.

A mudança de associação para cooperativa ocorreria sob o pretexto de melhoria das condições de trabalho do catador, porém, a própria fala do representante demonstra a intenção de aumentar o capital da associação por meio

²⁴ Município Norte Rio-Grandense localizado na Região Metropolitana de Natal.

de uma maior cobrança aos catadores para o aumento da produtividade. Segundo Figueiredo (2007, p.1):

Analisando pormenorizadamente o último parágrafo do depoimento, fazemos ressalvas a alguns aspectos mencionados por entendermos que há contradição quando confrontados o relato do entrevistado com a realidade observada. Interpretando o que foi dito, se a ASCAMAR passassem de associação para cooperativa, as condições de trabalho dos catadores associados melhorariam, pois haverá rígido regimento interno com a intenção de punir com severidade o catador que se tornasse problemático para o grupo. Em síntese, existiria a relação direta na qual a causa é a criação e posterior cumprimento do regimento interno de caráter punitivo; e o efeito da medida se estabelecia na melhoria das condições de trabalho dos catadores da cooperativa.

A opção por criar inicialmente uma associação deveu-se ao fato dos custos para a criação de cooperativa ser bem mais altos, persistindo a intenção de formar cooperativa, entretanto, sob o argumento da possibilidade da cobrança e fiscalização de produção (o que não configura característica das cooperativas).

Atualmente, as antigas associações deram origem à COOCAMAR e à COOPCICLA. A preocupação que surge com a notícia da formação das cooperativas diz respeito justamente à possibilidade de terem surgido sob o prisma anteriormente exposto: maior possibilidade de controle. Essencial é o pensamento da melhoria da situação de vida dos cooperados, ao invés da preocupação com a geração de lucro. Para Figueiredo (2007, p. 1):

Nas sociedades contemporâneas, cresce o interesse, principalmente no meio acadêmico (Moura, 2003), em se investigar o estresse sofrido pelos trabalhadores, motivado por pressões no trabalho e as consequentes punições. As punições impostas atuam de maneira contrária ao que pensa o representante da ASCAMAR dado que, ao invés de fazer com que o trabalhador eleve a produtividade, amedronta-o e faz precárias ainda mais suas condições de trabalho.

Por outro lado, existe a situação daqueles catadores que não estão integrados a cooperativas ou associações. Esses não têm qualquer equipamento de segurança e nem têm de quem cobrar tal direito.

Diante do exposto, cabe a análise: tendo-se em mente a obrigatoriedade dos equipamentos de segurança para o desempenho da atividade e a realidade de algumas cooperativas e associações brasileiras e também daqueles catadores autônomos, de certo, é preciso existir uma política pública específica para adequar a realidade dos catadores aos preceitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Não é aceitável que a administração municipal, objetivando o cumprimento da PNRS, insira em uma política tão importante, e que exige um Plano Municipal, uma categoria que não é destinatária real dos Direitos Fundamentais e trabalhistas. É necessária uma política de adequação da própria categoria à lei.

Um item de extrema importância é o equipamento de segurança (EPI). Todavia, em 2011, durante a II Oficina para elaboração do Plano de Coleta Seletiva de Natal, de acordo com a informação obtida por meio da representante de uma das cooperativas, o material de segurança havia sido prometido pela Prefeitura, que não havia concedido o equipamento até então.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010) estabelece:

Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:(...)
III - implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

O dispositivo legal demonstra a possibilidade de o Poder Público colaborar para a aquisição dos equipamentos de segurança dos catadores, nesse caso, a possibilidade existe para os cooperados e associados. Aqueles que trabalham de forma individual possivelmente não serão favorecidos.

Qual seria a solução? Seria indispensável exigir do catador que se torne integrante da cooperativa ou da associação para que receba os equipamentos? A hipótese representa uma afronta ao Direito à Liberdade, garantido pela Constituição Federal²⁵. O caso mostra-se complexo e demonstra a necessidade do devido

²⁵ Constituição Federal do Brasil, 1988:

planejamento para a elaboração da política municipal, sendo pensada em suas minúcias.

A seguir serão apresentados os resultados obtidos por meio de entrevista com representante de cooperativa local, em 2012, para fins de comparação com os aspectos já expostos.

4.3 O trabalho na perspectiva do catador de Natal/RN

O contexto a seguir será relatado com base em informações obtidas em audiência pública organizada pela Prefeitura de Natal, em 12 de janeiro de 2012, na Fundação Capitania das Artes (Natal-RN) e em visita de campo, em 13 de janeiro de 2012, à cooperativa COOCAMAR, localizada no terreno onde se situava o antigo lixão de Cidade Nova e onde se localiza a atual área de transbordo.

A audiência pública tinha como objetivo apresentar as proposições para o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos de Natal. De acordo com dados apresentados na ocasião, o material destinado à coleta seletiva em Natal não chegava a 1% dos resíduos coletados no município²⁶.

A conjuntura da atividade da catação em Natal é entendida somando-se o dado às informações obtidas em visita de campo realizada à COOCAMAR, concluindo-se que, por mais que diversas ações estejam sendo formuladas, o contexto requer planejamento.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

²⁶ O dado referido também foi publicado na mídia local em datas anteriores. Disponível em: www.diariodenatal.com.br/2009/10/24/cidades3_0.php ;
www.diariodenatal.com.br/2011/05/08/cidades2_0.php

Em horas de conversa dentro da cooperativa foi possível perceber a luta dos catadores para se incluir em um processo atualmente falido. A catadora que, gentilmente, concedeu a entrevista desenvolve a atividade há dez anos, além integrar o Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável.

De acordo com as informações obtidas²⁷, existem em Natal as cooperativas COOCAMAR e COOPCICLA, além de associações como a ASCAMAR. As antigas associações fizeram opção pela criação da cooperativa pela razão de que como associação a comercialização não seria possível.

De acordo com a entrevista realizada com a representante da COOCAMAR (2012), a criação da cooperativa deu-se no sentido de obter maiores benefícios aos cooperados, mantendo-se ainda a associação. Segundo com a entrevistada, a criação da cooperativa deu-se no sentido de obter benefícios aos cooperados, mantendo-se ainda a associação, quando questionada sobre a motivação da criação das cooperativas, respondeu:

Porque existem meios de benefícios que não vem via associação, só via cooperativa e a cooperativa ela pode comercializar e a associação não. A gente precisa da associação pra buscar projeto e da cooperativa pra comercializar. (REPRESENTANTE DA COOCAMAR, 2012).

No tocante à venda do material, a situação ainda é a venda para atravessadores, o que diminui as possibilidades de maiores rendimentos para a cooperativa.

Indagou-se ainda a respeito dos benefícios de um catador em cooperar-se ou atuar como catador autônomo. Conforme informado, os benefícios de compor uma cooperativa, dentre outros aspectos, dizem respeito à divisão dos recursos provenientes da venda do material.

²⁷ As informações encontram-se no anexo 02.

A respeito da motivação dos catadores autônomos (chamados pela entrevistada de “avulsos”) não buscarem as cooperativas mesmo com os benefícios indicados, a representante informou:

Os que são avulso, né? Eles são chamados avulso. Eles trabalham fora porque já foram de cooperativas, o lixão fechou e elas não quiseram ser incluído na cooperativa ou associação porque eles acham que é muito pouco e ele sendo avulso ganha mais. Que realmente ganha... e ele fica trabalhando pra ele o dia que quer, a hora que quer, se que quiser passar o mês em casa, passa, entendeu? Sem ter nenhuma responsabilidade. É uma questão de que muitos eram da ASCAMAR e saíram, até por motivo (como é que pode dizer)...motivo de não poder mais tá numa associação, como roubo, essas coisas... Isso ASCAMAR, agora tem pessoas que nunca participaram de associação e não querem pelo fato de ser muito pouco a renda. Não é nem o hoje que eles pensam, é o agora. Porque muitos dos catadores avulso que eu conheço são pessoas que são drogadas. Então você dá um fogão a ele e ele vai ali no depósito, pesa, o rapaz dá o dinheiro, se não der pra comprar um...um...a droga que ele fuma, ou cheira, sei lá o que, já vai ter que arranjar outro material pra juntar com aquele ali e pra comprar...pra consumir a droga dele. Alguns são assim. E outros não, são pais de família que tem família pra dar o sustento.(REPRESENTANTE DA COOCAMAR, 2012).

De acordo com informação obtida e observação do trabalho realizado *in loco*, não existem crianças trabalhando no local, o que já é um aspecto positivo se comparado ao trabalho dos catadores autônomos que levam os filhos para facilitar a coleta do material. Entretanto, mesmo com a existência da associação e das cooperativas, o trabalho ainda oferece riscos tanto na coleta, quanto na seleção do material.

Conforme apontou a representante da COOCAMAR (2012):

Hoje ainda existe o risco de agente ser furado por uma... Uma agulha que as pessoas ainda colocam no material, mesmo reciclável. O pessoal coloca ainda agulha no... No pra vim junto com o material. É o risco de corte ainda... Ainda vem material ainda, né, material perfuro cortante. Não tem como se livrar. O pessoal que trabalha já tem certo um macete e dificilmente eles se cortam. (REPRESENTANTE DA COOCAMAR, 2012).

No tocante à proteção para minimizar tais riscos, perguntou-se se os catadores utilizam equipamentos de segurança individual, obtendo-se a resposta:

Luva, quando é doada. Aí passa um tempo, mas tem pessoas que não se acostumam não se adaptam com a luva, (...) nem com bota...
Depende da bota (REPRESENTANTE DA COOCAMAR, 2012).

A Prefeitura não se responsabiliza pelo EPI. Foi firmado contrato entre o Governo Municipal e a cooperativa em 2011, em que a responsabilidade pelo EPI fica por conta da cooperativa, porém, pelo que foi informado pela entrevistada, outras necessidades fizeram com que não fosse possível a compra do equipamento até a data da entrevista. A cooperativa ainda depende de doações de EPI.

Foi possível perceber as dificuldades enfrentadas pela cooperativa e a vontade de melhorar a situação dos catadores de uma forma geral. Ainda não há, por parte da cooperativa, a condição de arcar com certas responsabilidades, como a compra do EPI. Entregou-se ao catador a responsabilidade pelo seu próprio bem estar e pelo bem estar ambiental da coletividade apenas firmando um contrato econômico. Existe uma forte questão social que não é priorizada.

O planejamento de um processo de inclusão social de catadores sem a priorização da melhoria das condições de trabalho ocorre por não estarem os Direitos Fundamentais e a Dignidade da Pessoa Humana elencados como norteadores da política.

De acordo com o contrato firmado em 2011, como informado tanto durante a audiência pública organizada pela Prefeitura quanto durante a visita à cooperativa (2012), haverá um repasse de recursos às cooperativas e o pagamento será feito de acordo com a quantidade de material coletado e separado por cada cooperativa, o que deverá ser acompanhado e fiscalizado pela URBANA.

Diante disso, é inevitável não pensar que, com uma política pública de coleta seletiva falida, é difícil para os catadores atingir a quantidade de material exigida para o repasse dos recursos previstos em contrato, tornando difícil a transformação

da realidade dos catadores. Como responsabilizar a cooperativa pelos equipamentos de segurança, se a ela não é dada a condição, nem uma quantidade mínima de material para trabalhar?

Ainda assim, a atmosfera sentida no local é a de que não há desânimo para o trabalho, e sim, uma enorme alegria por cada caminhão de material que chega à cooperativa.

Questionou-se ainda a respeito do preconceito sentido nas ruas no tocante à atividade desenvolvida, obtendo-se uma frase curta, porém esclarecedora. A pergunta feita foi se o catador hoje percebe preconceito na rua, a resposta não poderia ter sido diferente diante de uma história de trabalho em que o catador é percebido como um agente indesejado na cena urbana:

Sofre muito ainda. Tem pessoas que não tem consciência não.
(REPRESENTANTE DA COOCAMAR, 2012).

Apesar da situação, a representante entrevistada ainda espera a melhoria das condições de vida. Afirmou-se que a ajuda da Prefeitura é importante nesse momento, mas o desejado é não depender do ente municipal no futuro, devido às inconstâncias de cada governo. Como relata a representante, na entrevista:

A gente quer andar com nossos próprios pés. Isso é algo que Movimento Nacional dos Catadores quer: que cada catador comece a andar com o próprio pé. (REPRESENTANTE DA COOCAMAR, 2012).

A visita ao local confirmou as informações obtidas durante a Oficina. Foi possível perceber que, comparando-se a realidade exposta por Figueiredo (2007) e a situação encontrada em 2012, não houve uma transformação substancial do contexto enfrentado pelo catador em Natal/RN. Embora exista um contrato firmado entre a Prefeitura e as cooperativas, não se observou a intenção por parte do Poder Público municipal de torná-las independentes. Não há ainda a intuito de proporcionar inclusão social dos indivíduos, embora esse seja o discurso justificador das ações do

ente municipal. A inclusão social ainda é apreendida como sinônimo de crescimento econômico.

4.4 Políticas municipais e trabalho da catação: o caso de Caicó/RN

As políticas públicas estudadas dizem respeito à gestão dos resíduos sólidos e seus desdobramentos. Dentre eles, a inclusão dos catadores, categoria já caracterizada. É de extrema importância que cada um dos agentes envolvidos na política a ser formulada saiba seu papel na melhoria das condições de trabalho da categoria. Não basta aos catadores estarem organizados em associações e cooperativas. É essencial que o Poder Público, principalmente o ente municipal, esteja devidamente consciente da importância da busca por essas melhorias.

Nesse sentido, cabe citar inicialmente o exemplo do município de Caicó (RN) em 2012. De acordo com informações obtidas em entrevista com representante da COOCAMAR em Natal, o lixão de Caicó²⁸ estaria prestes a ser desativado, porém, a situação dos catadores que sobreviviam do lixão era incerta. Ainda não havia ação da Prefeitura que proporcionasse suporte aos catadores.

Em 05 de junho de 2012, foi possível conhecer a realidade dos catadores desse município por meio de visita à Prefeitura de Caicó, à Diocese e ao Lixão do município. Caicó ainda destina os resíduos coletados à céu aberto em área afastada da cidade, onde 64 catadores cadastrados coletam material reciclável como fonte de sobrevivência. Nesse contexto, foi possível perceber o envolvimento de dois agentes: a Prefeitura de Caicó e a Diocese. As imagens a seguir apresentam a situação do lixão do município.

²⁸ Município do Rio Grande do Norte localizado na região Seridó, com população de 62.709 pessoas, de acordo com o IBGE (2010). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>



FIGURA 01: Imagem do lixão de Caicó.
Fonte: Acervo pessoal da autora. Caicó/RN, 2012.



FIGURA 02: Lixão de Caicó/RN: materiais recicláveis segregados pelos catadores.
Fonte: Acervo pessoal da autora. Caicó/RN, 2012.

O trabalho em busca da melhoria das condições de vida e trabalho dos catadores foi iniciado pela Diocese de Caicó em 2009. A intenção do grupo é organizar os catadores em associação ou cooperativa, o que encontra resistência por parte dos catadores, já que até a data da visita, apenas 14 catadores aceitavam a ideia da organização.

De acordo com os catadores, de acordo com relato da Diocese (a entrevista encontra-se no Anexo 3), ocorreu uma tentativa anterior de organizá-los, o que não apresentou qualquer resultado, deixando-os em situação de desânimo

A atuação da Diocese constitui-se em reuniões periódicas com o grupo que coleta no lixão, existindo tentativa de alfabetizar aqueles indivíduos. A Prefeitura atuou na elaboração de um Projeto de Coleta Seletiva para o município em setembro de 2011, que, entretanto, não havia sido implementado até a data da visita, nem sido implementada ação de capacitação com os catadores.

Foi possível perceber a intenção de atuar na realidade daqueles indivíduos por parte de agentes distintos, contudo, a atuação era desarticulada, dificultando a produção de um resultado concreto.

Pelo exposto, é possível apontar a necessidade de atuação de diversos agentes de forma articulada para a transformação da realidade do catador a nível local, não apenas em Natal ou em Caicó, mas de forma geral. É preciso que os catadores (organizados ou não) transformem-se em seres conscientes e imbuídos de um sentimento de unidade enquanto categoria de trabalhadores. É necessário ainda que sociedade civil reconheça aqueles indivíduos enquanto seres humanos destinatários de Direitos Fundamentais.

Além disso, organizações não governamentais e demais entidades devem abrir espaços para a elaboração de ações voltadas a tais indivíduos, já que se trata da realidade de cerca de 800 mil pessoas (MNCR, 2009).

Deve-se ressaltar a importância da atuação do Poder Público como agente principal do processo de mudança da consciência da sociedade em geral e da

valorização do catador enquanto trabalhador. Vale citar essa importância também no tocante à melhoria das condições das cooperativas e associações existentes, bem como na criação de novas associações ou cooperativas que atenda aos catadores que desejem organizar-se, sem que tal política seja restrita a tais indivíduos, já que existe uma gama deles que não deseja, inicialmente, organizar-se, e sim trabalhar de forma independente. É preciso que o corpo técnico do ente público municipal esteja preparado para lidar com as diversas situações.

Parte das Prefeituras entende o trabalho dos catadores como uma maneira simples e barata de resolver o problema da limpeza urbana, sem que sejam levados em conta os aspectos sociais que permeiam o tema.

A transferência de novas responsabilidades à administração local cria a necessidade de intensa capacitação de funcionários e gestores e da modernização das ações planejadas.

Acerca das políticas em prol da melhoria da qualidade de vida dos catadores e da necessidade de articulação entre os agentes, pode-se citar o processo de organização dos catadores de Belo Horizonte/MG a seguir comparado à situação encontrada em Caicó. São municípios com características distintas, a começar pelo quantitativo da população, de forma que a comparação não objetiva igualar as situações demonstradas, e sim, apontar semelhanças e diferenças que permeiam os casos.

4.5 Políticas públicas para catadores em Belo Horizonte/MG

Em Belo Horizonte a organização dos catadores iniciou-se, em 1980, por meio do trabalho denominado Pastoral de Rua, que buscava discutir e construir alternativas de futuro para a categoria. De acordo com Barros e Pinto (2008), a realidade enfrentada pelos catadores era adversa, havia marginalização e

discriminação. Era uma situação de violação de direitos frequente, até mesmo pela Prefeitura que, em alguns momentos, colocava em prática operações para a “limpeza” da cidade e apreensão dos materiais recolhidos pelos catadores:

O trabalho de catação era duplamente marginalizado: às margens da economia, já que aparentemente não produzia valor, e às margens da sociedade, dada a precariedade material em que viviam. Desvalorizados, estigmatizados, sem reconhecimento, vivendo em condições insalubres, sem acesso a direitos, tendo como única preocupação a subsistência, a sociabilidade que construíam, embora baseada em ajuda mútua, não criava condições para se constituírem como grupo organizado. Conforme já vimos, a consciência se forma a partir de uma base material de existência que, no caso desses catadores pioneiros, era extremamente precária. Foi com muita dificuldade que os primeiros grupos de discussão se constituíram e fortaleceram, ancorados na experiência de pequenos grupos de discussão e em uma percepção embrionária que possuíam esses catadores a respeito de seus direitos e da importância do trabalho de catação para a sociedade (2008, p.72; 73).

O grupo inicial da Pastoral de Rua se desfez e, em 1987, surgiu uma nova oportunidade de mudar a realidade dos catadores. O novo grupo baseava-se em experiências de trabalho com a população de rua e catadores de São Paulo e possuía um apoio institucional reforçado. Em 1990, criou-se uma associação de catadores, mas faltava ainda uma maior parceria com o Poder Público Municipal. O apoio da Prefeitura foi essencial para o sucesso da política a partir de 1993.

Conforme Barros e Pinto (2008) acerca da política voltada aos catadores em Minas Gerais, experiências anteriores foram levadas em consideração e essa escolha foi importante para que na segunda tentativa a política fosse eficaz. Além disso, o apoio do Poder Municipal foi de grande importância. Pode-se dizer que mais do que o apoio da Prefeitura, é preciso o seu investimento para tornar independente a categoria. De acordo com os autores:

A partir daí, podemos apontar três pólos, ou atores, decisivos para a transformação da realidade dos catadores em geral e não apenas dos catadores organizados: catadores mobilizados e mais conscientes do valor de seu trabalho, grupos e organizações não-governamentais norteados pela solidariedade e comprometidos nesse processo de emancipação e o envolvimento do Poder

Público. Há entre esses três pólos ou atores gerais uma relação dialética e complementar que vai viabilizar as condições e as possibilidades para a ampliação do trabalho organizativo, permitindo seu fortalecimento para o enfrentamento das contradições da sociedade relativas à exploração do trabalho no processo de coleta seletiva e reciclagem (2008, p. 74).

No caso de Belo Horizonte, pode-se dizer que as ações não foram, inicialmente, efetivadas pelo Poder Público, e sim, por um grupo que concretizava ações com os catadores. As mudanças oportunizadas à categoria só tornaram-se concretas quando houve a atuação conjunta entre Poder Público municipal e o grupo que atuava junto aos catadores. Comparando-se as duas realidades municipais descritas, percebe-se que, em Caicó, são vislumbrados agentes semelhantes em prol da melhoria das condições de trabalho do catador, contudo não há atuação conjunta ou apoio mútuo, como ocorreu em Belo Horizonte.

O apoio entre os agentes foi uma condição essencial para as ações realizadas em Belo Horizonte e, embora se trate de municípios distintos, não sendo apropriado importar modelos para a solução de realidades, o exemplo deve ser considerado na atuação existente em Caicó, já que a falta de articulação mostrou-se como entrave para o alcance de resultados.

4.6 Possibilidades de Políticas Públicas em Natal/RN

Os casos de Caicó e Belo Horizonte permitem entender a importância da articulação de agentes para a transformação da realidade dos catadores. Voltando a tratar de Natal, quanto ao apoio institucional, de acordo com a representante da cooperativa de catadores entrevistada, a categoria recebe um forte apoio do Ministério Público do Estado, que é atento à realidade indicada, lutando pela melhoria de vida dos catadores, promovendo audiências públicas e ajuizando ações civis públicas quando necessário. Seria igualmente interessante a articulação do

Ministério Público do Trabalho com o Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte para que a cobrança trouxesse mais resultados.

Quanto à Prefeitura, deve ser reconhecida a necessidade da formação de uma equipe multidisciplinar que esteja apta a modificar a realidade, formulando uma política que não deixe espaços para que a situação atual prevaleça, bem como é essencial a articulação entre os agentes citados.

O estudo da situação de trabalho dos catadores de material reciclável de forma geral, a visita de campo, a entrevista realizada em cooperativa de catadores em Natal (2012) e o acompanhamento de proposições de políticas públicas da Prefeitura Municipal tornaram possível a percepção acerca do contexto da categoria no município.

Diante dessas ferramentas, foi possível construir uma espécie de pequeno diagnóstico para a proposição de mudanças na realidade, sem que sejam esgotadas as possibilidades de propostas cabíveis ao caso. Em primeiro lugar, é preciso afirmar que hoje, em Natal, a situação é de defasagem na qualidade das políticas elaboradas. Existe uma coleta seletiva falida e que se sustenta apenas por força das cooperativas de catadores. Essas, por sua vez, competem por material com catadores autônomos que, pelos motivos apresentados anteriormente, não optaram pelo trabalho organizado.

Para as cooperativas, as condições de trabalho não são ideais, a começar pela pequena quantidade de material disponível para reciclagem. A venda desse material depende de atravessadores e o fornecimento de equipamento de segurança é de responsabilidade das cooperativas, que não se encontram em situação financeira confortável, o que faz eleger outras prioridades em detrimento da segurança do trabalhador. A dependência das cooperativas com relação à Prefeitura é um fato que incomoda a categoria.

Se no caso dos cooperados a realidade é difícil, no caso dos autônomos não existe ao menos um diagnóstico oficial que informe quantos são e onde estão esses

indivíduos, tornando ainda mais complicada a elaboração de uma política pública para o segmento.

Pelo que se pode constatar, existem diversas proposições e projetos em fase de elaboração não somente pela Prefeitura de Natal, mas por organizações não governamentais e fundações. Por enquanto, a maioria das ações permite vislumbrar melhorias para os catadores cooperados, que não compõem a maioria dos indivíduos que desempenham a atividade.

Portanto, não se pode afirmar que as ações desenvolvidas trarão inclusão social, entendida conforme os autores estudados, pois a maioria dos indivíduos continuará à margem de renda digna e serviços como saúde, educação e saneamento. É necessário que as políticas planejadas no município levem em consideração os diversos aspectos envolvidos, pois, embora se trate de política de gestão de resíduos sólidos, o cunho social está presente e deve representar um dos principais objetivos da política proposta. É preciso que exista planejamento.

A formação de equipe multidisciplinar na Prefeitura Municipal de Natal para estudar o problema e a realização de um diagnóstico dos catadores (organizados e autônomos) são itens de observância essencial nesse planejamento, a fim de que prevaleça a intenção de retirar tais indivíduos das péssimas condições de sobrevivência existente.

No caso das cooperativas, é preciso que exista um investimento forte, com capacitação de mão de obra e aumento da infraestrutura. Além disso, é essencial que os cooperados entendam o sentido do cooperativismo e não apenas integrem a cooperativa em busca de aumento de renda. A Prefeitura poderá buscar no modelo de outras localidades a inspiração que precisa para de fato transformar a realidade de indivíduos que auxiliam na gestão dos resíduos gerados no município.

A realidade dos catadores apresentada nesse trabalho contrapõe-se aos Direitos Fundamentais constitucionalmente postos e deveria ser motivo de preocupação para o gestor municipal. No caso dos catadores autônomos, a ação é ainda mais complicada. É preciso, primeiramente, fazer um diagnóstico e, só então,

entender a realidade e propor ações aptas a solucionar o problema. É importante ressaltar que não somente torná-los cooperativados, permanecendo na atividade da coleta, configura-se como opção. É possível citar um exemplo de atuação municipal que possibilitou alternativas para que catadores fossem introduzidos em outras atividades.

Na cidade de Salvador (BA), em 2011, moradores de rua e coletores (autônomos) de material reciclável puderam ver aumentadas suas possibilidades por meio de novas possibilidades de trabalho. Os indivíduos foram selecionados para trabalhar na obra de reconstrução do Estádio da Fonte Nova, grande parte, na área de construção civil. Outros indivíduos estavam recebendo treinamento e seriam logo inseridos no mercado de trabalho. Trata-se de uma política inovadora que poderia ser aprimorada para que, no caso de Natal, o catador incluído não ficasse sem emprego ao fim da obra. É preciso criar oportunidade formal de trabalho, pois sem ela, o indivíduo optará pela informalidade. No caso analisado, a opção será coletar material reciclável, o que tornará difícil o desenvolvimento pessoal e até mesmo a sobrevivência do catador autônomo, bem como o desenvolvimento das cooperativas existentes.

Vale ressaltar que a solução apontada pela lei 12.305 (BRASIL, 2010) parece configurar-se como uma política temporária, que não solucionará o problema de forma completa, já que aumento de renda não gera, necessariamente, a inclusão social.

Deve-se refletir que, historicamente, os ricos apenas buscaram a manutenção de seus privilégios, conforme ocorria no *apartheid* na África do Sul e como ocorre no *apartheid* social brasileiro demonstrado em Buarque (2003). A preocupação principal é que a disposição da lei apenas agrave, a longo prazo, a exclusão dos indivíduos, já que uma quantidade maior de indivíduos poderá ter sido agregada à atividade descrita. A ideia é que, conforme Buarque (op.cit., p. 53):

O Brasil é um retrato do planeta Terra. Mas, o mais forte traço característico do planeta que o Brasil reproduz é a existência de um sistema de apartação social de sua população. É a força dos ricos

para impedir a distribuição de seus privilégios, ao mesmo tempo em que tentam manter a farsa de que são solidários e defendem a igualdade entre os homens. A diferença é que o apartheid internacional foi produzido pelas elites dos países com maioria rica em benefício de suas populações. Enquanto no Brasil, como na África do Sul, foi contra suas próprias populações. Nos primeiros, é fruto de acertos sociais e econômicos, ainda que comprometa a ética da igualdade em escala mundial.

A tendência futura é que o processo de gestão do lixo aprimore-se e modernize-se, de maneira que não será mais necessário o trabalho dos catadores, aos quais não restarão escolhas se a política planejada restringir-se à permanência do indivíduo na catação como opção única. A busca por alternativas de trabalho além da catação deve ser considerada pelo gestor no momento do planejamento.

A compreensão da idéia esboçada requer a análise das lições de Buarque (2003, p. 40), ao afirmar:

Na economia de apartheid, o setor atrasado tende a desaparecer, transformando a pobreza em miséria e fome. Os pobres se transformam em miseráveis, os que viviam da informalidade passam a viver do lixo. Uma parte da população passa a viver no luxo e outra no lixo. Com o tempo, nem o lixo existirá. O setor moderno tende a reciclar o lixo e a tratá-lo com modernas técnicas, como as compressoras domésticas. O Brasil é um bom exemplo dessa evolução trágica. Em todas as cidades, centenas de milhares de pessoas vivem do lixo, mas em algumas já se percebe um processo de seleção, tratamento e reciclagem, e a fonte de vida dessas pessoas começa a desaparecer. As populações marginais perdem aos poucos esse último vínculo com a modernidade: o lixo. A alternativa será a total exclusão e a morte.

Essa é a ideia que se busca demonstrar para afirmar que a inclusão pretendida pela PNRS pode, no futuro, gerar uma exclusão ainda maior, pois a modernização impedirá que participem do processo de gestão dos resíduos sólidos. A preocupação está na ideia de que a política atual desenvolve-se sob a falsa percepção sobre a pobreza e a exclusão social. A questão não é profundamente compreendida e, da mesma forma, não é solucionada:

É graças a essa diferenciação que as classes privilegiadas discutem os problemas do Brasil sem ao menos incluir a pobreza como um deles. Quando considerada, a pobreza é vista como um estorvo

desagradável a ser evitado, e não como um problema a ser resolvido. Deseja-se eliminar o incômodo que os pobres representam para os ricos, e não a degradação social que a pobreza significa para os pobres (BUARQUE, 2003, p. 72).

A política pública aqui investigada parece desenvolver-se nesse sentido. O trabalho do catador é visto sob a perspectiva do benefício para a sociedade e empresas de reciclagem, e não sob o ponto de vista da degradação do homem e do preconceito que sofre.

É necessário que sejam planejadas alternativas para que os indivíduos tenham a liberdade de escolha e a política elaborada não seja um fim em si mesmo, ao invés de representar um meio de acesso de cada um dos indivíduos ao mercado de trabalho formal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa objetivou discutir a necessidade da inclusão social do catador de material reciclável, para além do aumento da renda familiar. Para tanto, estudou-se o contexto de trabalho do catador e o que reza a lei a respeito da atividade da coleta dos materiais no Brasil, com foco na cidade de Natal/RN.

Deve-se esclarecer que esse estudo não se configura numa tendência contrária aos indivíduos que desenvolvem a atividade da catação como forma de sobrevivência. Porém esclarece a forma de tratamento inadequada dada a essa categoria de trabalhadores, tanto pelo planejamento das políticas públicas, como pelo preconceito a que são submetidas essas pessoas.

É inaceitável que a política instituída no Brasil busque o barateamento da gestão dos resíduos sólidos por meio da inserção dos catadores, sob o pretexto da inclusão social, quando essa é feita com base na precariedade e marginalização (o que não transforma a condição do catador), ao invés de planejar uma política efetiva para o equacionamento do problema.

Em razão das disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que busca a inclusão social e emancipação econômica do catador, demonstrou-se que é necessário que o planejamento da política para os resíduos não contenha no seu

escopo somente o aumento da renda familiar dos catadores, mas, inseri-los em um contexto apropriado, dando-lhes condições laborais conforme prerrogativas da legislação trabalhista brasileira.

As discussões acerca da inclusão social demonstraram o seu sentido amplo de busca pelo aumento das oportunidades disponibilizadas ao indivíduo, o que diferencia-se de um sentido estrito que relacione-se unicamente ao acréscimo de renda. A Política Nacional de Resíduos Sólidos incentiva a organização dos catadores em cooperativas ou associações. Entretanto, é necessário entender que o objetivo da formação de organizações deve ser a melhoria das condições de vida e trabalho dos seus integrantes. Embora a obtenção de recursos econômicos seja de primordial relevância diante da necessidade de sobrevivência, o bem estar do trabalhador em seus diversos aspectos (social, afetivo, cultural, etc.) é essencial.

Durante a pesquisa, foi possível entender a situação de esquecimento vivenciada pelos catadores autônomos, que somam a maior parte dos indivíduos que trabalham com a catação. Em Natal, existem projetos desenvolvidos para os catadores cooperados, entretanto, nada de concreto é planejado para aqueles indivíduos que toleram de forma individual os riscos da atividade. Os catadores autônomos devem deixar de ser percebidos como concorrentes dos cooperativados e associados, passando a ser igualmente foco das políticas públicas aptas a gerar resultados. O primeiro passo para o planejamento da política deve ser um diagnóstico, a fim de demonstrar quem são, quantos são e quais as demandas desses sujeitos.

Foi possível apontar alternativas à situação descrita, principalmente no que tange à realidade existente em Natal. Além do incentivo à organização dos catadores (objetivo buscado pela Lei 12.305/2010), afirma-se ser essencial a busca por novas alternativas de trabalho, aumentando-se as oportunidades disponíveis ao catador, a fim de que se torne possível o alcance de condições de vida mínimas e satisfatórias.

Entretanto, o direcionamento de indivíduos a outra atividade requer um planejamento, já que não se pode negar que a atividade é exercida há longas décadas e constitui fonte de renda de diversas famílias. Diante disso, para o Estado é bem mais fácil institucionalizar a atividade do que gerir uma política condizente com o Direito Constitucional posto.

A inserção do catador parece ter sido incentivada sob o pretexto de resolver um problema social em conjunto com a solução da questão dos resíduos, beneficiando as empresas de reciclagem que auferem lucro com a compra do material coletado pelos catadores a baixo preço e com a posterior venda do produto após a transformação, sem que se tenha tido a preocupação de resolver, especificamente, a questão do trabalho degradante e alvo de extremo preconceito.

Outra questão é a incapacidade técnica e orçamentária dos municípios que serão os responsáveis diretos pela política. Nesse contexto, a aliança entre a Prefeitura e entidades de catadores (instituída na Lei 12.305/2010) parece não levar em conta que existem catadores autônomos, que têm condições de trabalho piores do que os organizados.

A inclusão dos catadores não é uma política que se resolva de imediato, mas a ser discutido e levado em conta no planejamento municipal, a fim de que os futuros projetos consigam apresentar alternativas à condição desses sujeitos, sem que se elimine bruscamente a fonte de renda das famílias. É uma problemática complexa e, portanto, não se objetiva aqui encontrar a resposta ou o melhor caminho, e sim, fazer uma reflexão e propor alternativas para que a inclusão dos catadores nos planos municipais de resíduos sólidos e projetos de coleta seletiva não se dê sem que haja a preocupação com a melhoria das condições de trabalho e, conseqüentemente, condições de vida.

É possível que a política pública voltada à inclusão social de catadores seja elaborada sem que sejam contemplados os catadores autônomos, que permanecerão sem possibilidade de mudança na sua estrutura social e laboral.

No caso de Natal, a política assistencialista para os catadores vem fracassando por não levar em conta a problemática socioeconômica dos catadores da cidade. A política deve buscar soluções para a disposição dos rejeitos, como também para o encaminhamento dos catadores, seja na mesma atividade (contando com a segurança no trabalho, a minimização do preconceito e segregação social e a garantia de condições dignas de sobrevivência no tocante aos Direitos Fundamentais e Sociais); ou a condução para outra atividade pela qual se interesse.

REFERÊNCIAS

ALBIZU, Evelyn Joice; LIMA, Cristina de Araújo; PIASKOWY, Patrícia. **Segurança e Saúde no Trabalho do Catador de Material Reciclável**. XIV Seminário Sul-Brasileiro da ANAMT, XXIII Jornada Paranaense de Saúde Ocupacional. Curitiba, 2008.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. **Comentários à Lei de Resíduos Sólidos: lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)**. São Paulo: Editora Pillares, 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 14. n. 40. p.111-139.1999.

BARROS, Vanessa Andrade de; PINTO, João Batista Moreira. Reciclagem: trabalho e cidadania. In: **Catadores na Cena Urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2012.

BRASIL. **Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de resíduos Sólidos altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 03 de agosto de 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7.404/2010, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7405/2010, de 23 de dezembro de 2010**. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm>. Acesso em 14 de janeiro de 2010.

BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. Classificação Brasileira de Ocupações: Portaria nº 397, de 09 de outubro de 2002. Brasília, 2002. Disponível em: <www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/legislacao.jsf>. Acessado em 10 janeiro de 2011.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário oficial da União. Brasília, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em 05 de março de 2011.

BRASIL. **Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 16 de dezembro de 1971. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>. Acesso em: 12 de março de 2011.

BRASIL. **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Lei Trabalhistas. Diário oficial da União. Brasília, 9 de agosto de 1943. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2011.

BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. Norma Regulamentadora 15 – Atividades e Operações Insalubres. Portaria Mtb nº 3.214/1978. D.O.U. 06 de julho de 1978. Disponível em: <www.portal.mte.gov.br/legislacao/norma-regulamentadora-n-15-1.htm>. Acesso em: 05 de abril de 2012.

BUAQUE, Cristovam. **O que é apartação: o apartheid social no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

CARRION, Valentin. **Cooperativas de Trabalho: autenticidade e falsidade**. São Paulo, Revista LTr, n. 2, 1999.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. Niteroi: Impetus, 2011.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. **Finanças Públicas no nível local**. Cadernos MetrÓpole. n. 4. p. 159 a 182, 2000. Disponível em: <www.revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/9306/6910>. Acesso em: 10 de abril de 2012.

COMPROMISSO empresarial para reciclagem – CEMPRE. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: a lei na prática**. São Paulo. Disponível em: <www.cempre.org.br/download/pnrs_leinapratica.pdf>. Acesso em: 4 de julho de 2011.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política. A pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Autores Associados, Campinas: 2006.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

DEUBEL, André-Noel Roth. **Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación**. Quinta Edición. Colômbia: Aurora, 2002.

DIAS, Gilka da Mata. **Cidade Sustentável: fundamentos legais, política urbana, meio ambiente e saneamento básico**. Natal: Ed. Do autor. 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Disseminação de Inovações e Políticas Públicas e Espaço Local**. Organizações & Sociedade. v. 15. n .45. Abril/Junho, 2008.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. **Trabalho e meio ambiente urbano na percepção dos representantes das associações de catadores de resíduos sólidos de Natal, Brasil**. Territorio, ciudad, educación. Actas del Seminario Internacional de investigadores brasileños en Europa. Barcelona, 9 y 10 de marzo de 2007. Disponível em: <www.pt.scribd.com/doc/55128453/Fabio-Fonseca-Figueiredo-Percepcoes-sobre-trabalho-de-catadores>. Acesso em: 06 de abril de 2011.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. **O desenvolvimento da indústria da reciclagem dos materiais no Brasil: Motivação econômica ou benefício ambiental conseguido com a atividade?** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de enero de 2012, vol. XVI, n. 387. Disponível em: <www.ub.es/geocrit/sn/sn-387.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2011.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil: Os Meandros da Busca de dados e informações através do meio eletrônico. Ar@cne. **Revista Eletrônica de Recursos em internet sobre geografia Y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona. Nº 93, 1 de febrero de 2007. Disponível em: <www.ub.es/geocrit/aracne/aracne-093.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2011.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. **Seriam os catadores heróis?** Observatório da Imprensa. Ano 16. n º 693, maio 2012. Disponível em: <www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view_ed693_seriam_os_catadores_heróis>. Acesso em: 17 de maio de 2012.

GUTBERLET, Jutta; TREMBLAY, Crystal; PEREDO, Ana Maria. United We Can: **Resource recovery, place and social enterprise**. Resources, Conservation and Recycling. v. 54, n. 7, p. 422- 428, may, 2010.

GUTBERLET, Jutta; BAEDER, Angela M. **Informal recycling and occupational health in Santo André (Brazil)**. International Journal of Environmental Health Research. v. 18, n. 1, p. 1–15, February 2008.

HENRIQUES, Ricardo. **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil**. In: Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2004.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes. Ano XXI, n. 55. p. 30- 41, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional do Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro, 2010.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental**. Juruá: Curitiba, 2005.

MOVIMENTO nacional dos catadores de material reciclável - MNCR. **A crise financeira e os catadores de materiais recicláveis**. Mercado de trabalho conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Ministério do Trabalho e Emprego. n.41.2009. Disponível: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt41/BMT_completo.pdf>. Acesso em: 11 de outubro de 2011

POGGE, Thomas W., **As exigências morais da justiça global**. In: Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2004.

POCHMANN, Márcio. **Nova Política de Inclusão Socioeconômica**. In: Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. **Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos** – PEGIRS. Estudos de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos do estado do Rio Grande do Norte e elaboração do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Estadual. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. 2010.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANÉ, Pierre. **Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos Direitos Humanos**. In: Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando Caminhos para a inclusão social. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. [S.l.; S.n.], 2002. Disponível em:

<www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em 11 de dezembro de 2011.

WORLD Wildlife Fund – WWF. **Relatório de oficina participativa para a construção do plano de coleta seletiva, consumo responsável e reciclagem de Natal.** [S.l.], 2011

ANEXOS

ANEXO 01

Relatório da WWF: 2ª Oficina Participativa para a construção do Plano de Coleta Seletiva, Consumo responsável e reciclagem. Natal/RN.

ANEXO 02 –

Relatório de entrevista com catadora realizada em visita à cooperativa de Natal/RN.

ANEXO 03

Relatório de Entrevista realizada na Diocese de Caicó/RN.