

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

KAROLINE DUTRA SZUL

**AÇÕES REGULAMENTADAS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL
DIRECIONADAS AOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NA
REGIÃO DOS CAMPOS GERAIS - PARANÁ**

**PONTA GROSSA
2019**

KAROLINE DUTRA SZUL

**AÇÕES REGULAMENTADAS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL
DIRECIONADAS AOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NA
REGIÃO DOS CAMPOS GERAIS - PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial
obtenção do título de Mestre em Ciências
Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual
de Ponta Grossa – Área de concentração:
Cidadania e Políticas Públicas, linha de
Pesquisa: História, Cultura e Cidadania.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Reidy Rolim de Moura

**PONTA GROSSA
2019**

S998 Szul, Karoline Dutra
Ações regulamentadas do poder público municipal direcionadas aos catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais - Paraná / Karoline Dutra Szul. Ponta Grossa, 2019.
140 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Reidy Rolim de Moura.

1. Cidadania. 2. Catadores de materiais recicláveis. 3. Políticas públicas. I. Moura, Reidy Rolim de. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 320.1

TERMO DE APROVAÇÃO

KAROLINE DUTRA SZUL

Ações regulamentadas do Poder Público Municipal direcionada aos catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais-Pr.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

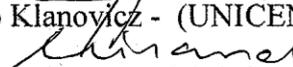
Ponta Grossa, 19 de dezembro de 2019.

Assinatura pelos Membros da Banca:



Dr^a. Reidy Rolim de Moura - (UEPG) – Presidente

Dr. Jó Klanovicz - (UNICENTRO)- Membro Externo



Dr. João Irineu de Resende Miranda - (UEPG) - Membro Interno

Dra. Juliana Vitória Messias Bittencourt - (UTFPR) - Suplente Externo

Dr^a. Augusta Raiher Pelinski – (UEPG) Suplente Interno

Aos catadores e catadoras de materiais recicláveis, especialmente àqueles da região dos Campos Gerais e aos gestores públicos, para que este trabalho sirva de instrumento de reflexão e ação.

AGRADECIMENTOS

Ao final dessa etapa, agradecer a todos que permitiram que este trabalho se concretizasse é um desafio.

Agradeço a Deus, que me deu forças nesse período de intensas mudanças, rupturas e transformações em minha vida.

Aos meus pais, Solange e Amauri e, minhas irmãs Karen e Hayany, que mesmo distantes torcem pela concretização dos meus sonhos.

Ao Cleverton, que com todo o seu jeito me fez olhar o mundo de outra forma. Você é o expectador da minha vida, que contribuiu diretamente para que eu chegasse até aqui. Talvez, ainda não tenhamos a dimensão de tudo que iremos conquistar juntos, mas sei que ao seu lado, estarei segura. Você não é só a pessoa que aceitou seguir a vida comigo, mas é aquela que cuida, ama, aconselha, porém acima de tudo, me deixa criar asas para alçar voos cada vez mais altos. Você é a pessoa que acreditou em mim, até mesmo quando eu não acreditava. Você é meu porto seguro!

Agradeço a família Vedam, especialmente ao Tio Toto e a Tia Márcia, que se fazem presentes como segundos pais para mim, a Márcia que me acolhe, me escuta e me fez como filha no momento que mais precisei de um afeto de mãe. Ao Toto, que permitiu que eu estivesse próxima, nos momentos que necessitei. Vocês são uma segunda família!

À irmã de alma Verônica, que com toda a certeza do universo, foi meu encontro certo na vida. Você sempre me mostrou, que não importa o tempo, a distância ou os caminhos que traçamos, cá estaremos juntas, compartilhando os momentos bons, ruins e principalmente nossas conquistas. Obrigada por se fazer presente na minha vida e por permitir que eu me faça presente na sua. Eu te amo incondicionalmente.

À Reidy, orientadora, professora, colega de profissão e uma amiga-mãe. Com toda a delicadeza e sutileza me fez crescer de uma maneira que é difícil mensurar. Agradeço pelos momentos de problematização, orientações, críticas e principalmente, pela sua persistência. Obrigada por me fazer alçar voos cada vez mais altos, vibrar com minhas conquistas, chamar minha atenção quando necessário, mas principalmente por mostrar para mim que a nossa vida sempre terá mudanças, boas e ruins, sendo preciso coragem para enfrentá-las.

As amigas que conquistei na Pós-Graduação, Marli e Thais que se fizeram presentes no percurso deste trabalho, mas também nos momentos bons e ruins para além do âmbito acadêmico. Vocês tornaram essa caminhada mais leve.

As amigas Ana Paula Moreira, Ana Paula Machado, Camila Baroncini e Igor Moreira, pela presença, conselhos e pela amizade fraterna.

Ao Professor Jó Klanovicz, que prontamente aceitou fazer parte da banca da qualificação e defesa, e que a partir das suas contribuições permitiu que o trabalho alcançasse um novo patamar, bem como possibilitou novas perspectivas de pesquisa para além do Mestrado.

Ao Professor João Irineu, que também prontamente aceitou fazer parte da banca de qualificação e defesa, trazendo contribuições e problematizações significativas da relação entre Estado e questão ambiental.

As amigas de trabalho, Nájila, Andressa, Franciele, Daniele que me acalentaram nos momentos de nervosismo.

A todos aqueles que estiveram próximos, de forma direta e indireta e permitiram a conclusão desse ciclo.

O bicho

*Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.*

*Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.*

*O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.*

O bicho, meu Deus, era um homem.

(Manuel Bandeira)

Na dúvida, fique do lado dos pobres.

(Dom Pedro Casaldáliga)

Estamos a destruir o planeta e o egoísmo de cada geração não se preocupa em perguntar como é que vão viver os que virão depois. A única coisa que importa é o triunfo do agora. É a isto que eu chamo a cegueira da razão.

(José Saramago)

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi analisar as iniciativas previstas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo poder público municipal destinadas aos catadores de materiais recicláveis no período de 2010 a 2017, com vistas a cidadania na região dos Campos Gerais – Paraná. O caminho metodológico corresponde a uma pesquisa de natureza qualitativa e exploratória, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental. Para obtenção dos dados foi enviado via *Plataforma Google* um formulário para doze municípios, dos quais obtivemos retorno de oito, sendo eles: Jaguariaíva, Carambeí, Piraí do Sul, Porto Amazonas, Ivaí, Castro, Tibagi e Ponta Grossa. A amostra da pesquisa é composta pelos responsáveis diretos pelas ações que foram identificadas nestes municípios. O trabalho estrutura-se em três partes, na primeira discute-se a cidadania a partir da lógica clássica ocidental e atrelando-a a defesa por uma nova cidadania, aquela com enfoque ambiental. Na segunda, o debate gira em torno da relação entre cidadania e políticas públicas, com vistas a política ambiental no Brasil, dando elementos para a contextualização dos catadores de materiais recicláveis no Brasil. A terceira parte, traz as categorias de análise para leitura dos dados obtidos, por isso, organizamos da seguinte forma: 1) um panorama das ações do poder público direcionadas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis; 2) o aparato legal municipal e sua relação com a Política Nacional de Resíduos Sólidos; e, 3) a gestão pública municipal e os catadores e catadoras de materiais recicláveis: um olhar sobre. Consideramos, a partir dos resultados obtidos, que os municípios apresentam dificuldade em relacionar suas ações com aquilo que é previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos, tanto a partir do viés normativo conforme as legislações encontradas, tanto na perspectiva daquelas que não são desenvolvidas a partir de legislações. É possível perceber a contradição das informações prestadas no que diz respeito a cadeia produtiva da reciclagem, dando ênfase ao protagonismo de empresas privadas, o que contraria diretamente os dispostos na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ademais, encontramos ações que devem ser reconhecidas e incentivadas, como a promoção de capacitações, custeamento de infraestrutura para os catadores e catadoras que trabalham coletivamente e fornecimento de equipamentos de proteção individual. Entretanto, problematizamos, a perspectiva dos gestores públicos municipais acerca do papel desempenhado pelos catadores e catadoras, que permanece no limiar do direito e da exclusão, e por isso, não se tem clareza suficiente, das dimensões clássicas da cidadania e por conseguinte, falta elementos para o debate, de uma nova cidadania com vistas a condição ambiental.

Palavras-chave: Cidadania. Catadores de Materiais Recicláveis. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The objective of this research was to analyze the initiatives provided by the National Policy of Solid Waste by the municipal government aimed at the collectors of recyclable materials from 2010 to 2017, with a view to citizenship in the region of Campos Gerais - Paraná. The methodological approach corresponds to a qualitative and exploratory research, using bibliographic and documentary research. To obtain the data was sent via Google Platform a form for twelve municipalities, from which we obtained return of eight, which are: Jaguariaíva, Carambeí, Piraí do Sul, Amazon Port, Ivaí, Castro, Tibagi and Ponta Grossa. The research sample consists of those directly responsible for the actions that were identified in these municipalities. The work is structured in three parts, the first discusses citizenship from the classical Western logic and linking it to the defense of a new citizenship, the one with an environmental focus. In the second part, the debate revolves around the relationship between citizenship and public policies, with a view to environmental policy in Brazil, providing elements for the contextualization of waste pickers in Brazil. The third part brings the categories of analysis for reading the data obtained, therefore, we organized as follows: 1) an overview of the actions of the government directed to waste pickers; 2) the municipal legal apparatus and its relation to the National Solid Waste Policy; and 3) municipal public management and waste pickers: a look at. We consider, from the results obtained, that the municipalities have difficulty in relating their actions to what is foreseen in the National Policy of Solid Waste, both from the normative bias as the legislations found, both from the perspective of those that are not developed from of legislations. It is possible to notice the contradiction of the information provided regarding the recycling production chain, emphasizing the role of private companies, which directly contradicts the provisions of the National Policy on Solid Waste. In addition, we found actions that should be recognized and encouraged, such as capacity building, infrastructure costing for waste pickers and the provision of personal protective equipment. However, we problematize the perspective of municipal public managers on the role played by waste pickers, which remains on the threshold of law and exclusion, and as such, there is not enough clarity about the classic dimensions of citizenship and therefore lack elements to the debate, of a new citizenship with a view to the environmental condition.

Keywords: Citizenship. Waste Pickers. Public policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	–	Ordem do levantamento de dados para elaboração do projeto de pesquisa.....	17
Quadro 02	–	Constituição das organizações coletivas de trabalho nos municípios da pesquisa.....	78
Quadro 03	–	Diferença entre associação e cooperativa.....	79
Quadro 04	–	Levantamento de legislação para os catadores de materiais recicláveis nos municípios dos Campos Gerais.....	96
Quadro 05	–	Compilação das informações obtidas através do formulário enviado aos gestores do poder público municipal.....	107
Quadro 06	–	Resposta dos gestores municipais acerca do trabalho dos catadores e das ações direcionadas a eles.....	110
Quadro 07	–	Existência ou não de ações não previstas em lei executadas pelo poder público em prol dos catadores.....	112
Quadro 08	–	Percepção dos gestores públicos municipais acerca da cidadania e inclusão social	113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	- Constituição da cadeia produtiva conforme informação cedida pelos gestores.....	81
Gráfico 02	- Informações da gestão pública municipal acerca da coleta dos resíduos e plano de gerenciamento de resíduos sólidos.....	85
Gráfico 03	- Informações acerca das ações do poder público direcionadas aos catadores de materiais recicláveis.....	91

LISTA DE SIGLAS

AMCG	Associação de Municípios dos Campos Gerais
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ARREP	Associação de Recicladores Rei do Pet
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEMPRE	Compromisso Empresarial para Reciclagem
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DIEESE	Departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
IESOL	Incubadora de Empreendimentos Solidários
IPEA	Instituto Pesquisa Econômica Aplicada
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
NR	Norma Regulamentadora
PIB	Produto Interno Bruto
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PROEX	Pró Reitoria de Extensão e Assuntos Culturais
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	13
1. POR UMA NOVA CIDADANIA: O ESTADO MODERNO E SUA RELAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE.....	26
1.1. A CIDADANIA E O ESTADO MODERNO: UM DEBATE NECESSÁRIO.....	27
1.2. A CIDADANIA CLÁSSICA OCIDENTAL E SUAS DIMENSÕES CONSTITUTIVAS A PARTIR DE MARSHALL (1967) E FERRAJOLI (1999).....	30
1.3. O CONTROVERSO CAMINHO DA CIDADANIA NO BRASIL.....	37
1.4. POR UMA NOVA CIDADANIA: A DIMENSÃO DE MEIO AMBIENTE	43
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEIO AMBIENTE E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS.....	52
2.1. CIDADANIA E POLÍTICA PÚBLICAS: RELAÇÕES POSSÍVEIS	53
2.2. OS CAMINHOS DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL.....	59
2.3. OS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS.....	70
3. AS AÇÕES (DES)REGULAMENTADAS DESTINADAS AOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NA REGIÃO DOS CAMPOS GERAIS.....	77
3.1. UM PANORAMA DAS AÇÕES DO PODER PÚBLICO DIRECIONADA AOS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS.....	77
3.2. O APARATO LEGAL MUNICIPAL E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	96
3.3. A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E OS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: UM OLHAR SOBRE.....	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS.....	125
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.	131
APÊNDICE B – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	133
ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP.....	136

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ótica capitalista do modo de produção¹ e relações sociais estabelecidas, olhando tanto da perspectiva da territorialidade quanto no nível de sua materialidade, demonstra sua insustentabilidade ambiental e política. Diante disso, a globalização se difere de outras etapas do capitalismo que a antecederam dado a sua especificidade ambiental, uma vez que a dominação da natureza era considerada uma solução para o desenvolvimento a todo custo. Nesta ótica, o desafio ambiental² nos convida a buscar novas alternativas ao desenvolvimento, ou seja, novos caminhos que não façam do desenvolvimento um meio de potencialização da questão ambiental, entendendo que não se deve mais lutar contra a natureza, mas contra os efeitos da própria intervenção que o sistema capitalista provoca. (PORTO-GONÇALVES, 2004).

Conforme Figueiredo (1995) o estilo de produção e geração de resíduos que predomina na sociedade contemporânea, coloca em risco a qualidade e a possibilidade de vida das sociedades futuras. Diante disso, o processo decisório exclui por vezes as populações, gerando grandes implicações e transtornos do ponto de vista social, ambiental, cultural e de saúde.

Enquanto resíduo, podemos entender a partir de Figueiredo (1995, p. 47) como: “[...] descontrole entre os fluxos de certos elementos em um dado sistema ecológico, implicando na instabilidade do próprio sistema”. O pensamento comum de que lixo ou o que sobra, advém da agregação de elementos bem definidos, que quando agrupados se transformam em uma massa sem valor comercial, mas com

¹ Entendido aqui, conforme Friedmann (1985) em que a tese central do autor é a de que o capitalismo consiste em um modo de produção voltado para a acumulação e o lucro, sendo, para tanto, necessária a sua contínua expansão e inovação. "O capital não é uma coisa, mas um processo em que o dinheiro é perpetuamente enviado em busca de mais dinheiro" (p. 41). Afirma que o capitalismo é um sistema inerentemente contraditório e que evolui de maneira aparentemente incontrolável. Isso porque os princípios que sustentam sua evolução são aparentemente obscuros.

² É importante destacar que não é apenas o modo de produção capitalista que vem acarretando a degradação ambiental. Graves acidentes envolvendo usinas nucleares e contaminação tóxicas em grandes proporções. Como os casos de Three-Mile Island, nos EUA, em 1979, Love Canal no Alasca, Bhopal, na Índia, em 1984 e Chernobyl, na época, União Soviética, em 1986, demonstram que mesmo em outros regimes de produção, a ótica da degradação se fez presente. Na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) por exemplo, é possível notar que a construção da política ambiental sob o viés do stalinismo constituíram como um desvio em relação a estratégia revolucionária da classe trabalhadora em sua relação com a natureza. Outro caso é o da China, que atualmente coloca-se como uma potencia no âmbito internacional na sua competição com os Estados Unidos da América (EUA), ela passa por diversos desafios como crescimento da população em situação de pobreza mesmo com alta taxa de crescimento econômico, diminuição das taxas de emissão de gases poluentes, sendo que a China é o país que mais consome carvão e é o maior produtor de CO₂.

potencial de agressão ambiental. Nesta ótica, pensar a questão dos resíduos é pensar também num contexto maior – o ambiental – o qual não pode ser dissociado. Portanto, exige uma abordagem abrangente, envolvendo aspectos sociais, políticos, culturais, tecnológicos, econômicos, geográficos, regionais, climáticos, ambientais, entre outros (FIGUEIREDO, 1995).

A despeito dos vários problemas ocorridos ao longo da história, em nenhum momento a questão dos resíduos foi tratada com seriedade, o que, de certa forma, provocou um aumento gradativo dos problemas a eles associados. Atualmente, por representar uma ameaça real ao meio ambiente e, conseqüentemente, ao próprio homem, os resíduos vem conquistando a crônica mundial, especialmente no que diz respeito ao processamento, transporte e à disposição final, além do questionamento acerca da intensidade de geração e das possibilidades e limitações no seu reaproveitamento (FIGUEIREDO, 1995, p. 74).

Perto da virada do século, conforme Figueiredo (1995) o que se observava era o desenvolvimento de técnicas que buscavam “*desobstruir o gargalo*” que os resíduos representavam ao consumo, ou no máximo, promover o reaproveitamento de materiais atrativos economicamente. Diante disto, o meio ambiente é tratado através de uma visão utilitária de curto prazo e a vida humana se resumiu a capacidade de acúmulo de bens materiais ao longo do ciclo de vida, sem preocupar-se com a qualidade ou mesmo a possibilidade de vida das sociedades futuras.

Nesta ótica, Cavalcanti (1997) assinala a necessidade das políticas de governo orientadas para o desenvolvimento sustentável, se desenhem dentro de princípios éticos relativos ao bem-estar das gerações atuais e futuras. Conforme o autor (1997, p. 30): “Política de governo para a sustentabilidade significa uma orientação das ações públicas motivada pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos [...] quer uma reorientação na maneira como os recursos da natureza são empregados e os correspondentes benefícios compartilhados”.

Conforme Deus *et al* (2015) a produção de resíduos por parte dos seres humanos sempre existiu, principalmente a partir do convívio em comunidades. Com o surgimento das cidades, lançaram-se a criação de políticas sanitárias, porém as ações respectivas ao tratamento dos resíduos sólidos só ganharam notoriedade, quando apresentaram riscos à sociedade. É após a Revolução Industrial que os resíduos gerados ganharam notoriedade, todavia somente a partir de 1970 que os resíduos passam a ter um peso ambiental, tanto em nível nacional quanto em nível

internacional. Diante disso, a problemática ambiental foi tema de grandes encontros mundiais, como a Conferência de Estocolmo e a Eco 92 ou Rio+20. Visto isso, a produção de lixo nas cidades é intensa, em virtude da contínua produção de lixo (produtos industrializados), e por isso, não se pode pensar uma cidade sem considerar a problemática gerada pelos resíduos sólidos, desde sua geração até sua disposição final (MUCELIN;BELLINI, 2008).

Nesta ótica de discussão, a partir da promulgação da Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), fruto de discussões desde 1991 passando por várias comissões de análise até a aprovação da lei, os entes federativos – Municípios, Estados e União – passam a ter responsabilidade na destinação final dos resíduos sólidos gerados nos domicílios. Dentre as inovações propostas na política destaca-se: a responsabilidade compartilhada, a logística reversa, o desenvolvimento de programas de coleta seletiva, metas para o fechamento de lixões e valorização do trabalho do catador com vistas a cidadania.

Pinhel (2013, p. 183) afirma que, antes da PNRS, “[...] a gestão dos resíduos no Brasil era regulada por decretos e normas esporádicas, e pouca responsabilidade legal era atribuída aos segmentos geradores de resíduos”. É a partir da PNRS que o poder público passa a ser responsável nos três níveis de governo a incentivar iniciativas de trabalho coletivo, seja nas formas de associação, ou cooperativa, e a implementar campanhas de coleta seletiva na qual se firme a parceria entre as organizações coletivas e poder público para participar diretamente das campanhas.

Assim, a PNRS constitui-se como um marco para a categoria dos catadores, que integram o cenário brasileiro a pouco mais de um século. Dagnino e Johasen (2017) a partir da sistematização de dados do Censo Demográfico de 2010, estimam a quantidade de 398.348 catadores no Brasil, sendo que região sul tem o terceiro maior número de catadores, aproximadamente 60.241.

Por mais que se constitua numa categoria significativa de trabalhadores, o catador de materiais recicláveis tem vínculo histórico com a condição de pobreza. A matéria prima do trabalho – banalmente denominada como lixo – ao mesmo que o inclui no universo produtivo, o exclui de um status de trabalho digno. O trabalho com os resíduos descartados nos domicílios, no sentido de não ter mais utilidade os coloca numa condição subalterna na sociedade, seja na condição de trabalhador, mas também de cidadão de direitos.

O catador de materiais recicláveis caracteriza-se pela base da cadeia produtiva da reciclagem, desempenhando o trabalho mais penoso, da separação e triagem dos materiais. Contudo, a remuneração do catador não acompanha o esforço diário de trabalho, muito menos às condições nas quais o trabalho é realizado, na maioria das vezes em locais insalubres e com grau de periculosidade. Mais da metade do valor que poderia ser ganho com a venda dos materiais triados ficam com atravessadores ou empresas de reciclagem, que também integram a cadeia produtiva da reciclagem.

Considerando a PNRS como um marco para os catadores na medida que os coloca como atores centrais para o estabelecimento de parcerias com o poder público e entendendo que nas ações previstas na política existe a ênfase para promoção da inclusão social dos catadores, a política passa a prever ações para além de campanhas de coleta seletiva, sendo elas: campanhas de educação ambiental, implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos, sejam equipamentos de proteção individual ou maquinários necessários para o desenvolvimento do trabalho dos catadores, e principalmente o incentivo a organização coletiva dos catadores, através de associações e/ou cooperativas.

Por isso, partindo do princípio que apenas o incentivo a campanhas de coleta seletiva não é suficiente para garantia da inclusão social dos catadores e, considerando que na venda dos materiais o valor adquirido é extremamente irrisório tendo os materiais alto índice de flutuação dos preços conforme o período, **a presente dissertação** propõe a realizar um estudo com os municípios da região dos Campos Gerais acerca de três elementos fundamentais: a cidadania, políticas públicas ambientais e catadores de materiais recicláveis. A escolha por esta temática surgiu a partir da trajetória acadêmica durante a graduação, a qual buscou conciliar o tripé da universidade formado pela pesquisa, ensino e extensão. Primeiro, através da extensão universitária na Incubadora de Empreendimentos Solidários (IESOL), um programa de extensão permanente na da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) vinculado a Pró Reitoria de Extensão e Assuntos Culturais (PROEX), na qual pode-se ter o contato inicial com o universo dos catadores de materiais recicláveis no município de Ponta Grossa, especialmente a Associação de Recicladores Rei do Pet (ARREP) durante os últimos três anos. Segundo lugar, o desenvolvimento de dois projetos de iniciação científica (PIBIC) intitulados “A feminização da pobreza no Brasil”

e “A face feminina do trabalho informal na coleta de materiais recicláveis na Associação de Recicladores Rei do Pet (ARREP) no município de Ponta Grossa”. Ainda, a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) no curso de Bacharelado em Serviço Social na Universidade Estadual de Ponta Grossa com o tema “A trajetória ocupacional dos catadores de materiais recicláveis na Associação de Recicladores Rei do Pet do município de Ponta Grossa – Paraná”, cabe citar ainda a participação no núcleo da Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas/UEPG intitulado “Gênero, Questão Ambiental e Condição de Pobreza”, que no ano de 2017 desenvolveu uma pesquisa a campo sobre (in)segurança alimentar com os catadores de materiais recicláveis organizados coletivamente no município de Ponta Grossa.

No que diz respeito a sua pertinência, a presente pesquisa busca preencher lacunas na área de conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas, especialmente contribuir para o Programa de Pós em Ciências Sociais Aplicadas/UEPG, na medida que não se encontra quantidade significativa de trabalhos que permitam analisar a relação entre o poder público municipal e os catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais- Paraná.

A fim de melhor visualização a quadro a seguir demonstra a ordem do levantamento bibliográfico, bem como a quantidade de resultados encontrados nos portais de busca científicos, com as respectivas categorias. A discussão em torno dos trabalhos encontrados está presente na terceira parte desse material.

Quadro 1 – Ordem do levantamento de dados para elaboração do projeto de pesquisa

Portais de busca	Recorte ³	Categorias	Resultados
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas	2010-2017	Catadores de Materiais Recicláveis Resíduos Sólidos	3
Banco Digital de Teses e Dissertações (BDTD)	2010 – 2017	Catadores Ações do poder público Cidadania	66
	2010 – 2017	Catadores Políticas Públicas Cidadania	3
	2010 – 2017	Catadores Políticas Públicas Cidadania ⁴	84
SciELO	2010 – 2017	Catadores	8
	2010-2017	Catadores Política Pública	4
Periódicos Capes	2012-2017	Catadores Políticas Públicas	25

Nota: organizado pela autora.

³ Para quase todas as buscas, foram consideradas produções na área das Ciências Sociais Aplicadas

⁴ Sem delimitação de área de conhecimento

A escolha de buscar publicações no período de 2010 à 2017 é além de delimitar a busca para publicações mais recentes, leva em consideração promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ou seja, buscou-se também as publicações a partir da publicação da política, considerando os incentivos do poder público municipal que ela prevê, como abordado anteriormente.

Na pesquisa realizada nota-se predominância de materiais com as categorias de política pública e cidadania, com ênfase a trabalhos da Universidade de Brasília (UnB) e de programas de pós-graduação em diversas áreas do conhecimento.

A partir disso, desenvolveu-se a problemática do presente trabalho: quais as ações regulamentadas do poder público municipal destinadas aos catadores de materiais recicláveis entre os anos de 2010 a 2017, com vistas a inclusão social na perspectiva da cidadania na região dos Campos Gerais – Paraná? Dessa forma, definiu-se como **objetivo geral da pesquisa**: analisar as iniciativas previstas pela PNRS pelo poder público municipal destinadas aos catadores de materiais recicláveis no período de 2010 a 2017, com vistas a cidadania na região dos Campos Gerais – Paraná. Já os **objetivos específicos**: mapear as ações regulamentadas do poder público municipal após a promulgação do PNRS direcionada aos catadores de materiais recicláveis; identificar como as legislações municipais dos municípios dos Campos Gerais pautam os catadores de materiais recicláveis; verificar como ocorre o gerenciamento dos resíduos sólidos pelo poder municipal em prol do catador de material reciclável dentro da cadeia produtiva da reciclagem; descrever como as ações desenvolvidas pelo poder público municipal contribuem ou não para a inclusão social dos catadores; apreender como os gestores públicos municipais avaliam as ações e programas desenvolvidos pelo poder municipal na região dos Campos Gerais – Paraná.

Com efeito, tal pesquisa tem a função social de gerar conhecimento sobre o que se pretende estudar, e principalmente servir como instrumento de formulação de políticas públicas e direcionamento de ações aos catadores de materiais recicláveis, entendendo que a Política Nacional de Resíduos Sólidos como um marco na legislação, que permite aos gestores municipais das políticas públicas esmiuçarem e destinar esforços para pautar sua ação cotidiana. Ainda, a pesquisa fomenta o debate

acerca do papel dos gestores, ou seja, até que ponto eles encontram-se preparados para enfrentar os desafios postos no cotidiano profissional.

No que tange os **procedimentos metodológicos** a presente pesquisa possui natureza qualitativa e exploratória. A pesquisa qualitativa busca sucessivas aproximações com o objeto de pesquisa, a fim de desvelar as contradições da realidade social. Conforme Minayo (1994, p.22): “A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”. Dessa forma, ao se preocupar com uma realidade que não pode ser quantificada, ela trabalha com motivos, aspirações, valores, direcionando sua atenção profundamente a processos e fenômenos que não se reduzem a variáveis. (MINAYO, 1994)

Conforme Chizzotti (1998, p. 79): “[...] A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito”. Dessa forma, a pesquisa qualitativa permite ao pesquisador realizar a mediação entre o objetivo e o subjetivo do que pretende pesquisar, procurando adentrar num universo de significações que foge que padrões quantificáveis.

Na orientação da pesquisa qualitativa, implica-se também o uso da exploratória na medida que permite uma aproximação com a realidade que se pretende conhecer e contribuir para o domínio teórico necessário para atualizar conceitos e apreensão do problema de pesquisa. Considera-se ainda que a pesquisa exploratória não exclui um planejamento rigoroso na contextualização teórica e empírica da investigação. (JUNIOR et al., 2012)

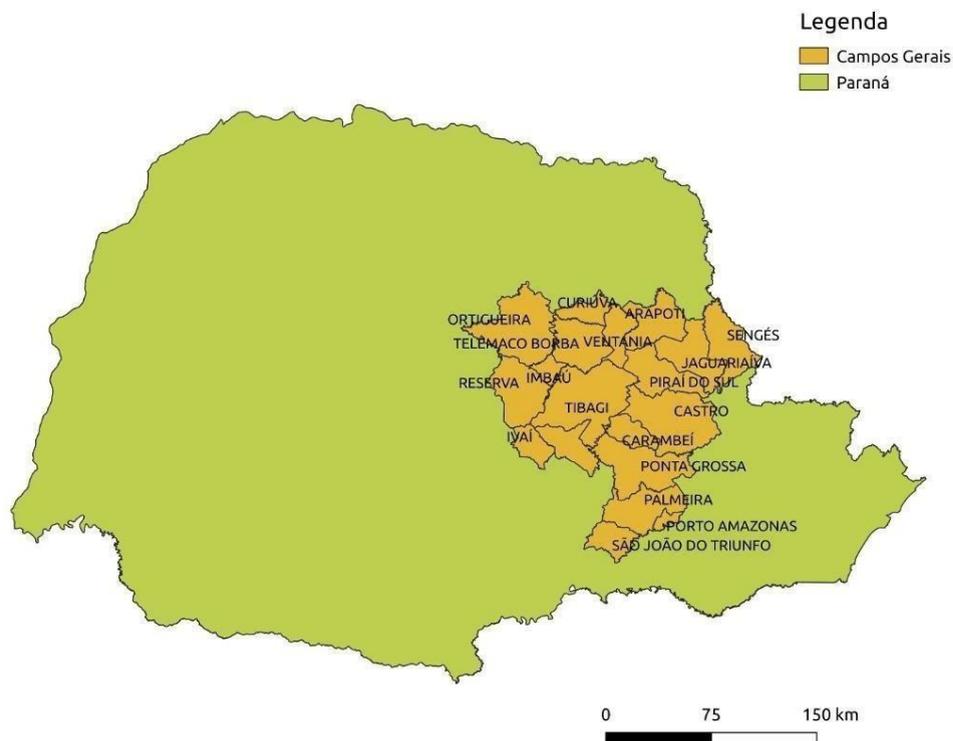
O **universo da pesquisa** gira em torno dos municípios que fazem parte da Associação de Municípios dos Campos Gerais (AMCG) que é um órgão de representação municipal e microrregional, constituída em forma da sociedade civil, sem fins lucrativos. É composta por 19 municípios da Região dos Campos Gerais: Arapoti, Carambeí, Castro, Curiúva, Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Jaguariaíva, Ortigueira, Pirai do Sul, Porto Amazonas, Ponta Grossa, São João do Triunfo, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania.

A região denominada Campos Gerais não possui uma definição única e permanente, sendo que sofreu alterações ao longo da histórica para atender

necessidades e conveniências de uma identificação regional. Contudo, a condição histórica da região dos Campos Gerais remonta ao século XVIII, quando devido aos pastos naturais, abundância de água e relevo suave, constituiu-se como uma rota do tropeirismo do sul do Brasil, este estendeu-se até o início do século XX e ainda hoje, possui grande influência na cultura e costumes da população dos Campos Gerais do Paraná (MELO, et al., 2007).

Atualmente, outras definições têm sido adotadas para conceituação dos Campos Gerais, atendendo a objetivos e interesses diversos. Nesta ótica, temos a Associação dos Municípios dos Campos Gerais (AMCG), na qual prevalecem os critérios econômicos e políticos, para a Universidade Estadual de Ponta Grossa, considera-se o critério da identidade histórica e geográfica, já para consórcios de gestão ambiental, como por exemplo o Consórcio Intermunicipal para Proteção Ambiental da Bacia do Rio Tibagi, a área da bacia hidrográfica do Rio Tibagi tem sido utilizada como fator de definição da extensão dos Campos Gerais. (MELO, et al., 2007). A região pode ser visualizada no mapa a seguir:

Ilustração 1 – Mapa da região dos Campos Gerais - Paraná

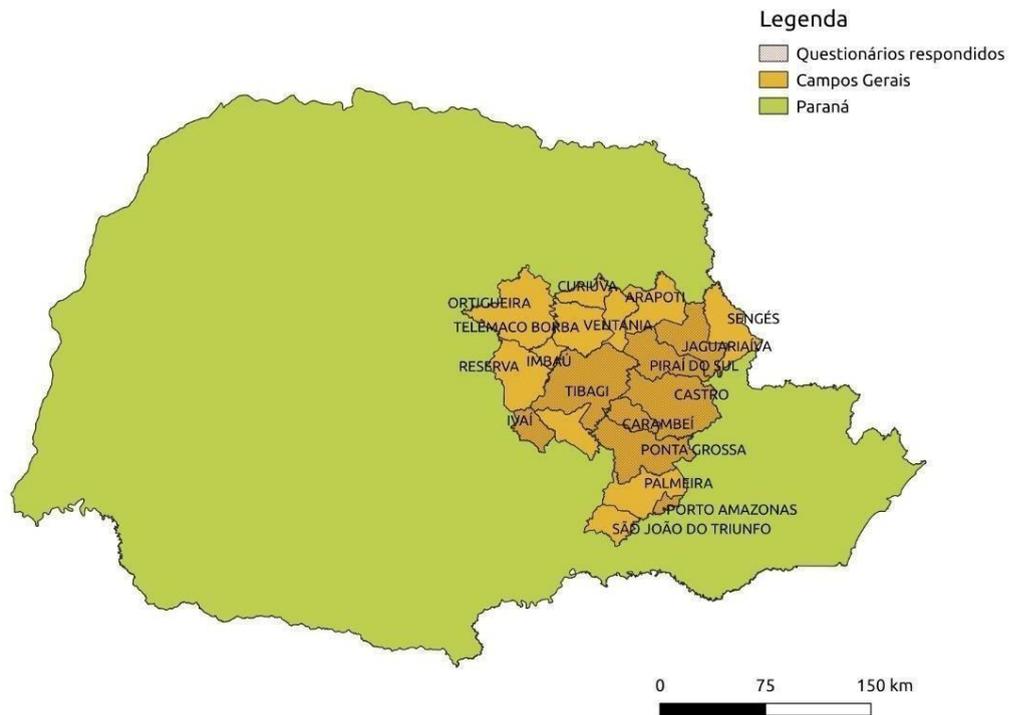


Nota: Elaborado por Henry Mazer, 2019.

Como meio de delimitação do universo de pesquisa, utilizou-se o critério dos municípios que desenvolvem alguma ação regulamentada em parceria com os catadores de materiais recicláveis a partir do ano de 2010, em consonância com a PNRS. Para isso, fora realizado um levantamento da legislação municipal dos municípios da AMCG e identificação das ações. Dessa forma, para além dos municípios que possuem algum tipo de ação regulamentada é necessário também o consentimento dos sujeitos na participação. Pretendia-se que doze municípios vinculados a AMCG participassem da pesquisa, sendo eles: Jaguariaíva, Carambeí, Piraí do Sul, Porto Amazonas, Ivaí, Castro, Tibagi, Arapoti, Ortigueira, Ponta Grossa, Telêmaco Borba e Ventania. Contudo, até o momento, oito municípios apenas participaram da pesquisa, sendo eles: Jaguariaíva, Carambeí, Piraí do Sul, Porto Amazonas, Ivaí, Castro, Tibagi, Ponta Grossa.

A **amostra de pesquisa** são os responsáveis diretos pelas ações que foram identificadas nesses municípios. Por isso, a amostra contempla os gestores das secretarias relacionadas ao meio ambiente que trabalham diariamente com a operacionalização nas organizações coletivas de trabalho de catadores de materiais recicláveis, sendo que não é premissa a formação em áreas correlatas ao meio ambiente. No mapa a seguir, é possível visualizar os municípios que são objetos de pesquisa desse trabalho.

Ilustração 2 – Mapa da região dos Campos Gerais com recorte dos municípios que são amostra da pesquisa



Nota: Elaborado por Henry Mazer, 2019

Dentre os procedimentos metodológicos elenca-se os seguintes: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental. Conforme Neto (1994) a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador debater com suas proposições com os autores envolvidos no seu horizonte de pesquisa, trata-se de um confronto de natureza teórica, o qual não ocorre diretamente entre o pesquisador e os atores envolvidos na pesquisa.

Considera-se seguindo Pádua (2000, p. 120): “[...] que a pesquisa bibliográfica, em termos genéricos, é um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza. Tem como finalidade conduzir o leitor a pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber”. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador entrar em contato produções e registros já realizados a respeito do seu tema de pesquisa, sendo uma fonte inesgotável de informações. (PÁDUA, 2000; FACHIN, 2006). Assim, a pesquisa bibliográfica buscar aprofundar nas produções de conhecimento disponíveis nos portais de busca, CAPES, SCIELO Plataforma Sucupira, dentre outras mais que contribuíram para o levantamento de estudos referente ao tema de pesquisa.

Utiliza-se também da pesquisa documental que conforme Fachin (2006, p. 146):

Corresponde a toda informação coletada, seja de forma oral, escrita ou visualizada. Ela consiste na coleta, classificação, seleção difusa e utilização de toda a espécie de informações, compreendendo também as técnicas e os métodos que facilitam a sua busca e sua identificação

A pesquisa documental envolve toda informação em forma de texto, som imagem, entre outros, podendo situar-se também documentos oficiais como leis, atas, relatórios etc. Assim, a sua coleta de dados fica restrita a documentos, escritos ou não, constituindo-se no que se denomina de fontes primárias (FACHIN, 2006; LAKATOS, 2016).

Nesta etapa, iniciou-se a revisão das legislações municipais dos municípios elencados para a pesquisa, através dos portais de busca disponibilizados pelos próprios municípios. Pretende-se também revisar os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dos municípios a fim de complementar os dados documentais da pesquisa.

Enquanto instrumentos de pesquisa elencou-se a utilização de formulário via plataforma do Google. Para Fachin (2005, p. 151): “O formulário é fundamentado em uma série de questões ordenadas sucessivamente e relacionadas com o objeto do estudo [...] na aplicação desse instrumento é necessária a assistência do pesquisador ao pesquisado [...]”. Cabe destacar que a fundamentação teórica desse trabalho foi determinante para elaboração das questões do formulário, que se caracterizam por serem semi-estruturadas com questões abertas, fechadas e de múltipla escolha. É constituído por três categorias, a saber: 1. Assentimento ético; 2. Caracterização; 3. Catadores e atuação do poder público, as quais contemplam os objetivos específicos previstos nesta pesquisa.⁵

Quanto a análise dos resultados, elencamos a análise de conteúdo que busca descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestos indo além das aparências do que é comunicado. (GOMES, 1994). Considera-se ainda, que a análise de conteúdo é, de acordo com Bardin, (1979, p. 42) apud Gomes (2002, p. 83):

⁵ Os dados estão apresentados de modo a zelar pelos princípios éticos da presente pesquisa, por isso, nomeou-se os municípios a partir da seguinte forma: M1, M2, M3, M4, M5, M6, M7 e M8.

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

Na primeira discutimos a cidadania a partir da lógica clássica ocidental e atrelando-a a defesa por uma nova cidadania, aquela com enfoque ambiental. Inicialmente explicamos o surgimento do Estado Moderno buscando elementos para estabelecer a relação com a condição de cidadania. Para o debate sobre o Estado utilizamos de Bobbio (1987), Bobbio (2004) e Costa (2006), enquanto referências utilizadas para apreensão da construção da cidadania clássica Ocidental utilizamos como base Marshall (1967) e Ferrajoli (1999). Ainda, desvelamos o processo de constituição da cidadania no Brasil, a partir das contribuições de Carvalho (2002), Santos (1987), Singer (2005) e Fleury (1994). Ao final desta parte, buscamos defender um novo olhar para a condição da cidadania, atrelada a questão ambiental, para isso utilizamos de um vasto material, mas destaca-se aqui as leituras de Schons (2012), Montibeller-Filho (1999), Figueiredo (1995), Cavalcanti (1997), Latour (2018), Castells (1999), Dean (2004) e Pádua (2010).

Na segunda parte, o debatemos a relação entre cidadania e políticas públicas, com vistas a política ambiental no Brasil, dando elementos para a contextualização dos catadores de materiais recicláveis no Brasil. Diante disso, entendemos que é preciso elucidar o caminhar das políticas públicas e utilizamos Di Giovanni (2009), Souza (2007), Secchi (2014) e Potyara (2008), a partir disso discutimos a trajetória das políticas ambientais no Brasil, conforme as contribuições de Dean (2004), Pádua (2010), Bursztyn e Bursztyn (2012), Moura (2016) entendendo que a política ambiental no Brasil, pode ser considerada recente, uma vez que as medidas estabelecidas através de políticas de governo, podem ser consideradas como passíveis de transformações conforme o jogo de interesses em determinado momento histórico. Após isso, coloca-se como objeto de discussão a categoria dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, entendendo que toda a discussão acima, abarca diretamente o debate em torno dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, uma vez que transitam à margem do que seria o direito ou concessão, da inclusão ou exclusão a

partir das políticas públicas – especialmente a de meio ambiente a partir da promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) em 2010.

A terceira parte, traz as categorias de análise para leitura dos dados obtidos, por isso, organizamos da seguinte forma: 1) um panorama das ações do poder público direcionadas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis; 2) o aparato legal municipal e sua relação com a Política Nacional de Resíduos Sólidos; e, 3) a gestão pública municipal e os catadores e catadoras de materiais recicláveis: um olhar sobre. Dando ênfase ao debate em torno da perspectiva dos gestores públicos municipais sobre as ações direcionadas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis em seu município. Buscando debater as contradições entre o discurso e o cumprimento da PNRS, mas principalmente buscando refletir sobre a condição de cidadania dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, na ótica da gestão.

Por fim, as considerações finais do presente trabalho.

1. POR UMA NOVA CIDADANIA: O ESTADO MODERNO E SUA RELAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE

A discussão em torno da cidadania nos coloca a necessidade de elucidar a constituição do Estado Moderno, este que caminhou diretamente na constituição da cidadania ocidental. Porém, não se coloca aqui, apenas o debate clássico acerca da cidadania, busca-se ir além, ou seja, entende-se que o rumo deste trabalho necessita da contextualização de uma nova cidadania – atrelada ao meio ambiente.

Por isso, esta parte divide-se em quatro momentos. No primeiro, explicamos o surgimento do Estado Moderno, principalmente sua definição, uma vez que a constituição do Estado não fora estática ao longo da história, para tal utiliza-se de Bobbio (1987), Bobbio (2004) e Costa (2006).

No segundo momento, busca-se explicar sobre o processo de constituição da cidadania ocidental. Entende-se que o debate clássico acerca da cidadania é necessário, pois constitui-se como ponto de partida para a reflexão na perspectiva das dimensões constitutivas dos direitos relativos a cidadania. Ainda, é possível entender que a cidadania ora pode constituir-se como um direito, mas como um fator de exclusão. Para tal, utiliza-se das contribuições de Marshall (1967) e Ferrajoli (1999).

No terceiro momento, coloca-se em pauta a construção da cidadania no Brasil, conforme as leituras de Carvalho (2002), Santos (1987), Singer (2005) e Fleury (1994), bem como a contribuição de outros autores. É possível, a partir do percorrer histórico, concordar com Carvalho (2002) no que diz respeito a desigualdade social ser a escravidão da atualidade.

Por fim, elenca-se como fechamento da primeira parte a defesa pela discussão de uma nova cidadania – a cidadania ambiental. Utiliza-se de um vasto material, mas destaca-se aqui as leituras de Schons (2012), MONTIBELLER-FILHO (1999), Figueiredo (1995), Cavalcanti (1997), Latour (2018), Castells (1999), Dean (2004) e Pádua (2010). Cabe aqui, justificar o motivo de fazê-la separada das demais. É preciso, termos clareza da constituição clássica da cidadania, para então refletirmos sobre a necessidade de uma nova cidadania, aquela que englobe em suas diversas dimensões, as transformações pelas quais o Estado e a sociedade passam ao longo da história, especialmente, sob a ótica ambiental.

1.1. A CIDADANIA E O ESTADO MODERNO: UM DEBATE NECESSÁRIO

O Estado Moderno e modo de produção capitalista⁶ ao longo da história, traçam conjuntamente seu caminho, podendo ser observados momentos de crise que impactam os dois de formas semelhantes. Sob esta ótica, para fins deste trabalho não se busca lembrar as formas iniciais de organização social e política nas sociedades primitivas, mas sim trazer para o debate o momento crucial para a discussão da cidadania e seus direitos para os sujeitos— objetivo central deste estudo.

A discussão em torno do significado do Estado e das determinantes que ele traz consigo é imprescindível. Isto porque o Estado é a instituição que regula as relações sociais, econômicas e de poder na sociedade. Ele, que em teoria, deveria ser o garantidor dos direitos aos cidadãos e cidadãs de um povo, os quais também cumprem com obrigações para com o Estado.

Partimos então, do entendimento de que o Estado é um fenômeno histórico e dialético, que possui seus nuances em cada momento histórico e determinações econômicas, políticas e sociais. Conforme Bobbio (1987) o Estado a partir do ordenamento político nasce da dissolução de uma comunidade primitiva. O estado de natureza é representado como um estado de isolamento, no qual os povos primitivos e selvagens teriam vivido. Dessa forma, o nascimento do Estado enquanto instituição representa a passagem da sociedade idade primitiva para a sociedade civil, respectivamente, da selvagem para a civilizada.

Mais do que passagem do estado de natureza para uma sociedade civilizada, o primado da política apresenta-se como fator fundamental para o nascimento do Estado. O estado de natureza trazia consigo uma submissão objetiva ao juízo moral

⁶ De forma inicial, a discussão do modo de produção capitalista faz parte de diversas teorias, porém aqui destaca-se duas vertentes clássicas, conforme Catani (2004). A primeira corrente explica o capitalismo a partir dos fatores externos à economia e tem por expoente o Max Weber, que entende a constituição do capitalismo a parte da herança de um modo de pensar as relações sociais, legada pelo movimento da Reforma na Europa, do protestantismo de Lutero e mais ainda do calvinismo, sendo que a ideia principal dessa corrente é a extrema valorização do trabalho e da prática de uma profissão, acreditando que a criação de riquezas pelo trabalho e poupança seria um sinal que o indivíduos pertenceria ao grupo dos “predestinados”. A segunda corrente parte de uma perspectiva histórica e define o capitalismo como modo de produção de mercadorias, gerando historicamente desde o início da Idade Moderna e que encontrou sua plenitude no intenso processo de desenvolvimento industrial inglês, ao qual se chamou Revolução Industrial. O expoente dessa vertente é Karl Marx, que entende o capitalismo não significa apenas um sistema de produção de mercadorias, como também um determinado sistema no qual a força de trabalho se transforma em mercadoria e se coloca no mercado como qualquer objeto de troca (CATANI, 2004, p. 7-8).

e de costumes – neste caso do poder absolutista – que definhava sob as crises do modo de produção e não concedia meios de satisfação das necessidades humanas da população. Assim, o primado da política traz consigo uma busca pela independência pessoal dos indivíduos que viviam num momento em que não lhe era atribuído direitos que permitisse a eles participação e representação na sociedade (BOBBIO, 1987).

A dissolução que diz respeito ao estado de natureza é o conceito chave da teoria jusnaturalista, que a partir de teóricos Hobbes, Locke e Rousseau, a contar no século XVI, buscou explicar a legitimidade do poder do Estado e ganhou força na Europa. Os jusnaturalista entendem que os homens possuem direitos naturais, anteriores ao Estado, sendo eles: o direito à liberdade, igualdade e propriedade. Na discussão da teoria jusnaturalista, Hobbes foi quem identificou o Estado Absoluto, Locke a monarquia parlamentar, Montesquieu o Estado limitado e Rousseau a democracia. (BOBBIO, 1987; COSTA, 2006)

Conforme Costa (2006, p. 26): “A partir da visão jusnaturalista se fortaleceu a teoria contratualista, que concebe o Estado como a expressão do pacto firmado entre os indivíduos para assegurar a liberdade e proteger a propriedade.”. Dessa forma, a partir do pacto firmado entre Estado e indivíduos podemos dizer que o Estado Moderno surgiu, trazendo consigo os ideais de que o homem possui direitos naturais, fruto de consentimento expresso no pacto entre indivíduos que deu origem a sociedade política – ao Estado. (COSTA, 2006).

O Estado moderno possui nuances definidos, que podem ser identificados na ideia de soberania do poder, que considera a independência do poder o Estado, sendo que não há outro poder superior a ele. O poder é exercido sobre um território determinado e sobre uma população que lá vive. Desse modo que se estabeleceu, conforme Costa (2006, p. 29) “[...] Estado-nação, a partir da delimitação de um território ocupado por uma população e com um sistema de poder organizado soberanamente.

A partir do momento que a teoria contratualista ganha campo de debate, nasce no século XVII um tipo de Estado específico – o Estado Liberal Burguês, baseado na ideia de liberdade e igualdade dos indivíduos, que por vontade própria, firmam entre si um pacto ou contrato social. Nessa ótica, o Estado é uma instância

que garante o convívio social, defende a propriedade privada e impera a justiça. (COSTA, 2006).

Na sociedade capitalista, o poder do Estado assegura o direito à propriedade privada, a liberdade econômica, a segurança pessoal e a liberdade política do cidadão. Contudo, o atrelamento entre Estado e modo de produção capitalista traz em si contradições. Ao mesmo tempo que busca humanizar a liberdade individual, acaba sendo dilacerado pela luta de classes e pelo antagonismo de interesses privados. (Costa, 2006). O ideal posto pela teoria contratualista do Estado assegurar os direitos, é colocada em cheque com o modo de produção capitalista, que não visa o coletivo em si, pelo contrário, busca através da competição livre e do individualismo, colocar em cheque um ideal de direitos coletivos que deveriam ser. Embora se tenha no Estado moderno o ideal das liberdades individuais de cada pessoa que vive na sociedade, é de fato importante refletir sobre de que forma o Estado vem a se colocar para assegurar tais direitos. Se há luta de classes é porque não há igualdade, perante a lei e a justiça.

O Estado é perpassado pelas contradições do sistema de produção e deve criar mecanismos capazes de manter as condições gerais da ordem social. Ao atuar na regulação do processo de produção, o Estado realiza uma ação que interfere nos interesses do capital e do trabalho. No entanto, o Estado não é um árbitro neutro entre as diferentes classes sociais. A relativa autonomia do Estado frente aos interesses das diferentes classes sociais apenas obscurece a sua íntima relação com a reprodução geral do capital. O processo de regulação do Estado não obedece a uma racionalidade única e transparente numa primeira análise, sendo necessário observar os diferentes interesses em jogo em cada conjuntura histórica. (COSTA, 2006, P. 55)

Nesta lógica, o modo de produção capitalista cria mecanismos para se manter hegemônico na ordem. Para ele não existe nada que seja diferente de obtenção de lucro. Concorda-se com a autora acima, quando diz que o Estado não é um árbitro neutro, sim a partir da vontade coletiva ele transformou-se numa organização política e por sua instituição preserva nossos direitos. Porém, até que ponto? O Estado atrelado ao modo de produção capitalista, alia-se a um modo de social ou individual?

Bobbio (2004) diz que a democracia é a sociedade dos cidadãos. Assim, “[...] súditos se tornam cidadão quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais [...]” (p. 01). Bobbio trabalha três premissas, sendo elas: “1. os direitos naturais são direitos históricos; 2. Nascem no início da era moderna, juntamente com

a concepção individual da sociedade; 3. Tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico” (p. 2). Além disso, afirma-se que um novo direito vem a suprimir um velho, por exemplo o direito de não ser escravizado implica a imposição de não possuir escravos.

No que diz respeito aos direitos, Bobbio (2004) afirma que:

Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades, também os chamados direitos sociais, que consistem em poderes. Os primeiros exigem da parte dos outros (incluídos aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam a abstenção de determinados comportamentos; os segundos só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas. São antinômicos no sentido de que o desenvolvimento deles não pode proceder paralelamente: a realização integral de uns impede a realização integral dos outros. Quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos (p. 21).

No que diz respeito a atualidade, Bobbio (2004, p. 23): “O problema fundamental em relação aos direitos do homem hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.”

Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade – toda a humanidade – partilha alguns valores comuns; e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens. (BOBBIO, 2004, p. 28)

Nesta ótica, entendendo que o surgimento do Estado Moderno acompanhou a discussão dos direitos inerentes aos homens, buscamos a partir de agora atrelar a discussão do Estado a questão da cidadania, sendo este um conceito contraditório, preso às determinações da ordem capitalista.

1.2. A CIDADANIA CLÁSSICA OCIDENTAL E SUAS DIMENSÕES CONSTITUTIVAS A PARTIR DE MARSHAL (1967) E FERRAJOLLI (1999)

A cidadania pode ser considerada uma categoria complexa e multifacetada. Ela apresenta dimensões diferenciadas conforme estudiosos, mas para além disso ela pode se apresentar como um fator de inclusão e de exclusão. Por isso, a discussão em torno da cidadania, nos permite refletir sobre até que ponto a cidadania realmente

existe e quando há, por quem é exercida. Diante disso, reflete-se inicialmente a partir da consideração de Costa (2006, p. 32): “[...] O homem abstrato, livre e igual é o cidadão que, enquanto homem concreto, é perpassado pelas determinações da classe social a que pertence, sendo a desigualdade social uma expressão dos limites da cidadania moderna.”

Thomas Marshall pode ser considerado um dos percussores no debate da cidadania. Discutindo a cidadania da Inglaterra no século XVIII, XIX e XX, Marshall (1967) entende cidadania como um status que pertence as pessoas que são integrantes numa dimensão de totalidade de uma comunidade, ou seja, todas as pessoas que possuem o status de cidadania são iguais no que concerne aos direitos e obrigações referentes ao status de cidadania. Por status de cidadão, entende-se a posição ocupada na sociedade que coloca as pessoas como ‘aptas’ para o pleno gozo dos direitos dados a elas, na relação consubstanciada entre Estado e sociedade, de modo a cumprir deveres e obrigações para com o Estado. Diante disso, Marshall (1967) chama a atenção para que não se entenda o status como uma categoria igualitária, haja vista que na idade feudal, o status foi uma marca distintiva de classe. Isso significa que o status, veio a ser um fator de exclusão, uma vez que o status de cidadania não se referia a todas as pessoas que viviam na sociedade.

Diferentemente do autor acima, Ferrajoli (1999) parte da discussão jurídica acerca dos direitos fundamentais, que irão se desdobrar nos direitos da personalidade e nos direitos do cidadão. Para ele antes de tudo é necessário que tenhamos clareza do que significa direitos da pessoa e do cidadão, visto que a Declaração Universal dos Direitos da Pessoa e dos Cidadãos, traz direitos e deveres a ambas as categorias, fazendo com que exista uma diferenciação entre elas. Dessa forma, os direitos da pessoa dizem respeito a todos os seres humanos como indivíduos ou pessoas, e os direitos de cidadania correspondem exclusivamente aos cidadãos (FERRAJOLI, 1999).

Por isso, Ferrajoli (1999) critica a proposição de Marshall (1967) de que a cidadania se coloca a partir de um status, porque há uma distorção do conceito, uma vez que o status não é entendido como um estado subjetivo adicionado a personalidade, mas sim como um pressuposto para os direitos fundamentais, que inclui aí os direitos da pessoa. Dessa forma, os direitos concedidos ao cidadão por Marshall (1967), dizem respeito as pessoas. A cidadania e a capacidade de agir se

colocam hoje, como as únicas diferenças de status que delimitam a igualdade das pessoas humanas. (FERRAJOLI, 1999)

Considerando que Marshall (1967) defendia a cidadania a partir do status, ele não defende que a cidadania se dê a partir um aspecto unilateral, mas sim a partir de dimensões, sendo elas: a civil, a política e a social. O seguimento dessas dimensões não se faz de modo aleatório, pelo contrário, as dimensões da cidadania na Inglaterra advieram uma da outra. A dimensão civil se refere aos direitos necessários a liberdade individual, direito a propriedade e direito a justiça. A dimensão política contempla o direito de participar ativamente da vida política, investido de autoridade política ou como um eleitor. A dimensão social diz respeito a tudo que oscila entre o mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de ter uma vida civilizada aos padrões que prevalecem na sociedade. Estes elementos que compõem a cidadania, tiveram ao longo da história momentos de união e outros que se constituíram isoladamente. É possível ainda atribuir a cada dimensão uma ordem e cronologia, primeiro os direitos civis no século XVIII, segundo os direitos políticos no século XIX e por último os direitos sociais no século XX. (IBDEM, 1967).

A história da formação dos direitos civis caracteriza-se pela adição gradativa de novos direitos a um status já existente, que pertencia a todos os membros homens adultos da comunidade. (MARSHALL, 1967)

[...] esse caráter democrático ou universal do status se originou naturalmente de que era essencialmente ao status de liberdade, e, na Inglaterra no século XVII, todos os homens eram livres [...] Quando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional. (MARSHALL, 1967, P. 69)

Assim, pode-se entender que os direitos civis já faziam parte de um status que se direcionava a uma classe social local e privada e que quando passaram a se universalizar, passou a ter um caráter nacional, o que demonstra que a cidadania em sua dimensão social, não se caracteriza pela igualdade perante a todas as pessoas, e sim, a uma gradativa evolução de pertença e/ou possuímento de um status que permitiria as pessoas – e neste caso, aos homens – os direitos de liberdade e propriedade.

Já a história dos direitos políticos se diferente tanto no tempo como no caráter. Sua formação data o início do século XIX, quando os direitos civis ligados a liberdade

já justificava uma defesa de um status geral de cidadania. Para Marshall (1967, p. 69): “[...] E, quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população.” O que o autor defende com isso é que os direitos políticos eram insuficientes em sua distribuição, pois o direito ao voto era um monopólio de grupos, portanto, um privilégio de uma classe econômica.

Por classe social, Marshall (1967, p. 76) entende que:

[...] A classe social, outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania pode estar baseada num conjunto de ideias, crenças e valores. E, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos. Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra pelo menos desde a segunda metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade. [...]

Falando sobre desigualdade, no que diz respeito aos direitos sociais, eles foram implementados progressivamente por uma *Poor Law* (*Lei dos Pobres*) bem como por um sistema de regulamentação de salários. A *Poor Law* estava inserida num amplo programa de planejamento econômico, que visava preservar a ordem existente com um mínimo de mudança social. (MARSHALL, 1967). No que diz respeito a relação da *Poor Law* e direitos sociais da cidadania:

[...] os direitos sociais mínimos que restaram foram desligados do status de cidadania. A *Poor Law* tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem. Essa incapacidade permaneceu em existência até 1918, e, talvez, não se tenha dado o devido valor a sua abolição definitiva. **O estigma associado a assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes.** (MARSHALL, 1967, P. 72, grifo nosso)

Dessa forma, pode-se entender que diferente dos direitos civis e políticos, a dimensão social tinha atribuída a si não uma conformação de direito, mas de uma assistência e/ou favor por parte da sociedade para com as pessoas que necessitassem, sendo necessário que deixassem de ser cidadãos para serem atendidos. Embora no final do século XX, a cidadania tivesse feito pouco para reduzir a desigualdade social, ajudou diretamente a guiar o progresso para o caminho que conduziu a políticas igualitárias do século XX. (MARSHALL, 1967)

Sobre os direitos sociais, ainda:

O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social. Já não se contenta mais em elevar o nível do piso do porão do edifício social, deixando a superestrutura como se encontrava antes. Começou a remodelar o edifício inteiro e poderia até acabar transformando um arranha céu num bangalô. É portanto, importante considerar-se se tal objetivo final se encontra implícito na natureza desse desenvolvimento ou se, como assinalai acima, há limites naturais a tendência contemporânea para uma maior igualdade social e econômica. [...] (MARSHALL, 1967, P. 89)

No que se trata da discussão de Marshall (1967) cabe salientar que a cidadania nas suas formas iniciais se constituiu como um princípio de igualdade, sendo naquele período uma instituição em desenvolvimento. Inicialmente os homens eram livres, capazes do gozo dos direitos – em teoria. Porém, conforme o autor os direitos não estavam em conflitos com as desigualdades da sociedade capitalista, pois se faziam necessários para a manutenção da mesma. Nesta lógica, Fleury (1994) destaca que os direitos de cidadania surgiram com o estabelecimento da igualdade perante a lei, contudo a igualdade de cidadania e desigualdade de classe se desenvolveram juntas.

Contraposto as dimensões expostas por Marshall (1967), Ferrajoli (1999) que discute a cidadania a partir dos direitos fundamentais, defende que a diferença de status se baseia em duas grandes divisões dentro dos direitos fundamentais:

[...] la que se da entre derechos de la personalidad y derechos de ciudadanía, que corresponden, respectivamente, a todos o sólo a los ciudadanos y la existente entre derechos primarios (o sustanciales) y derechos secundarios (instrumentales o de autonomía), que corresponden, respectivamente, a todos sólo a las personas con capacidade de obrar. (FERRAJOLI, 1999, P. 40)

Dessa forma, Ferrajoli (1999) pontua ainda a existência de quatro classes de direitos, sendo eles: os direitos humanos, os direitos públicos, os direitos civis e os direitos políticos. Os direitos humanos são direitos primários e referem-se aos direitos da pessoa e a todos os seres humanos, o direito à vida e a integridade, a liberdade de pensamento e manifestação, direito a saúde, a educação. Os direitos públicos são direitos primários concedidos apenas aos cidadãos, por exemplo, o direito a residência e circulação no território nacional, direito ao trabalho, a subsistência e assistência aqueles que se encontram inaptos para trabalhar. Os direitos civis, são direitos secundários concedidos a todas as pessoas que tenham capacidade de trabalhar, como liberdade de firmar contrato, de buscar e/ou trocar de trabalho, basicamente diz respeito aos direitos de mercado. Por fim, os direitos políticos são direitos secundários que dizem respeito unicamente aos cidadãos que possuem capacidade de trabalho, como o direito ao voto, adentrar na carreira política e ocupar cargos públicos, livre manifestação de autonomia política. (FERRAJOLI, 1999)

Seguindo na sua crítica a Marshall (1967), Ferrajoli (1999) defende que a cidadania não pode mais ser reconhecida, como no Estado Moderno, um fator de inclusão e igualdade. A cidadania dos países ricos é um privilégio de status, um fator de exclusão e discriminação. Os direitos se tornaram exclusivos e privilegiados de cidadania. Por isso, a cidadania se coloca como um fator de exclusão, na medida que propicia a luta por direitos de uma categoria de pessoas ou cidadãos, de modo que os direitos não passam a ser unificados, mas permanecem diferenciados na história. Não obstante a exclusão pela cidadania se faz presente, na medida que os direitos de cidadania se caracterizam como um fator de exclusividade.

Para Fleury (1994) a cidadania é um processo no qual se estabelece uma relação social entre Estado e classes dominadas. Assim, a cidadania é um produto da correlação de forças, sendo que a cidadania atua dialeticamente formando identidades sociais e políticas das classes dominadas. Assim, conforme Fleury (1994, p. 60): “[...] Em resumo, a construção da cidadania resulta da dinâmica das relações de poder, sendo ao mesmo tempo parte do processo de constituição e consolidação da hierarquia de poder na sociedade.”.

Não se afirma que o Estado é a entidade dotada de capacidade de constituir cidadãos a partir de sua própria lógica ou vontade, trata-se na verdade de um

processo duplo, no qual de um lado temos a constituição do cidadão e do outro a construção do Estado nacional. Assim, os dois caminham juntos.

Quando se discute a cidadania como um meio de exclusão social, Fleury (1994) nos auxilia ao discutir que a cidadania quando se estabelece uma relação entre sujeitos igualados a nível formal com o Estado, temos uma condição de reprodução de dominação social, pois nega os atores coletivos e interesses contraditórios. Nesse sentido, Fleury (1994, p. 44): “[...] a relação de cidadania é condição da consolidação das desigualdades de classe, remetendo os requisitos de igualdade a um plano formal que impede de problematizar desigualdades [...]”. Mesmo assim, a cidadania pode ser vista como um avanço na luta das classes oprimidas, visto que por se tratar de um processo histórico, perpassou por desafios, avanços e conquistas, exemplo disso é a escravidão.

Diferente da discussão feita até agora, Herkenhoff (2001) entende que a história da cidadania acompanha a história da afirmação da dignidade e direitos inerentes a todas as pessoas.

A história da cidadania é, de certa forma, a própria história dos direitos humanos e a história de lutas para a afirmação de valores éticos como a igualdade, a liberdade, a dignidade de todos os seres sem exceção, a proteção legal dos direitos, a sacralidade do trabalho e do trabalhador, a democracia e a justiça. (HENKERNHOFF, 2001, p. 33)

Ainda, contemporaneamente a cidadania não se resume apenas ao conteúdo civil e político, mas abrange outras dimensões, sendo elas: a social, a econômica, a educacional e a existencial. (HENKERNHOFF, 2001). A dimensão econômica diz respeito aos direitos que são assegurados aos trabalhadores, por exemplo: salário, férias, décimo, proteção em caso de despedida. A dimensão social abarca uma série de direitos do trabalhador, como: a duração do trabalho, a necessidade de repouso. Há também outros direitos sociais e econômicos previstos na Constituição Federal de 1988, sendo eles: o direito das crianças a creches e pré-escolas; a proteção do consumidor; as políticas que assegurem o bem-estar da população e assistência aos desamparados. A dimensão educacional diz respeito ao direito que todos de tê-la, bem como sendo um dever do Estado e da família, assegurá-la. A dimensão existencial é condição para que alguém possa ser uma “pessoa”, o que significa ter sua dignidade humana respeitada.

Mesmo na exposição das suas quatro dimensões novas para o debate da cidadania, Henkenhoff (2001) entende que há casos que existe a exclusão da cidadania, algo que não poderia acontecer por se tratar de algo universal, ou seja, toda pessoa deveria ter direito ao reconhecimento de sua dignidade humana e de seu valor. Ibidem (2001) ainda defende que no caso brasileiro temos multidões que ficam a margem da cidadania e de qualquer direito. Isso deve ser alvo de contestação nossa, nos espaços de discussão que nos possibilitam o exercício de nossa cidadania. Assim, esses espaços dizem respeito a nível nacional, estadual, municipal etc.

Por isso, pauta-se adiante a discussão acerca da cidadania no Brasil, de modo a refletir sobre os caminhos e desafios que foram percorridos para a conquista de direitos na sociedade brasileira.

1.3. O CONTROVERSO CAMINHO DA CIDADANIA NO BRASIL

A discussão acerca da cidadania no Brasil nos coloca frente a uma série de questões históricas que perpassaram a formação da sociedade brasileira. Dessas questões, tivemos desde a colonização até os tempos atuais, mudanças que ocorreram e trouxeram consigo suas contradições.

A cidadania abordada a partir de Carvalho (2002) compreende que a cidadania é um fenômeno histórico, que possui rumos diferentes em cada lugar e época. Por isso, um aspecto a se destacar é que dentro do surgimento histórico da cidadania, se desenvolveu o também chamado Estado-Nação que data a Revolução Francesa de 1789. Sobre isso, Fleury (1994) entende que o reconhecimento do status de cidadão procedeu do surgimento dos Estados nacionais com a transição para o capitalismo. Por isso, a cidadania implicou no estabelecimento de uma pauta de direitos e deveres entre o cidadão e o Estado. Ainda é necessário atentar que uma vez entendendo a cidadania como resultante de um processo histórico concreto, os Estados e nações estarão em processo contínuo de constituição, e a mesma coisa pode se dizer da cidadania. Por isso, cada Estado usará critérios diferentes para seleção e exclusão do status de cidadão, sendo que os critérios visam um contexto social e histórico.

[...] A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado Nação. Era uma luta nação, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. [...] (CARVALHO, 2002, P. 12)

Assim, partindo do pressuposto de Marshall (1967) sobre os três direitos da cidadania, Carvalho (2002, p. 9) entende que: “[...] **O cidadão pleno** seria aquele que fosse titular dos três direitos. **Cidadãos incompletos** seriam os que possuíssem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam **não-cidadãos**.” Assim, pode-se entender que a cidadania é também um fator de segregação e exclusão social, na medida que os direitos da cidadania podem prevalecer uma “categoria” de cidadãos a outras.

Carvalho (2002) na sua discussão em torno da cidadania do Brasil, elenca períodos chave da história e trata a partir de cada um deles os avanços e retrocessos que é possível fazer um balanço na atualidade. No período que abrange os anos de 1822 a 1930, entende-se que tanto os escravos como os senhores proprietários fossem cidadãos, na medida que os primeiros não tinham direitos civis básicos e os segundos, por mais que fossem livres e tivessem o exercício do voto e ser votado, não passava por eles a dimensão da igualdade de todos perante a lei. Neste período não havia república no Brasil, ou seja, não havia cidadãos. Por isso: “Os direitos civis beneficiam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois, a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares.” (Carvalho, 2002, p. 24). Assim, considerando o ponto de vista da cidadania, neste período uma alteração importantíssima fora a abolição da escravidão em 1888, que incorporou aos “ex escravos” os direitos civis⁹. Contudo, chegou-se ao fim do período Colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos, sem a noção de um sentido de nacionalidade. (CARVALHO, 2002)

Do ponto de vista que aqui nos interessa – a formação do cidadão -, a escravidão afetou tanto o escravo como o senhor. Se o escravo não desenvolvia a consciência de seus direitos civis, o senhor tampouco o fazia. O senhor não admitia os direitos dos escravos e exigia privilégios para si próprio. Se um estava abaixo da lei, o outro se considerava acima. A libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva. Essa igualdade era afirmada nas leis, mas negada na prática. (CARVALHO, 2002, p. 53)

⁹ Em tese.

Outro obstáculo para a expansão da cidadania, fora a grande propriedade rural. Está permitiu que a era conhecida como a “república dos coronéis” fosse um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos e a impossibilidade do exercício dos direitos civis, pois o coronel impedia a participação política porque negava os direitos civis. (CARVALHO, 2002)

Foi com o surgimento da classe operária que se pode pensar na formação de cidadãos mais ativos. O movimento operário teve um avanço significativo, principalmente no que diz respeito aos direitos civis, lutaram por direitos básicos como: organização, manifestação, direito a greve. Lutaram também por uma legislação trabalhista. Já os direitos políticos se deram contraditoriamente, não havia na categoria uma união no sentido político que permitisse uma luta unificada pela cidadania política, dessa forma o que se pode entender por direitos políticos neste período, Carvalho (2002) entende por “estadania”, uma vez que a atitude que se sobrepunha era a que buscava melhorias por meio da aliança com o Estado.

Neste período, os direitos civis e políticos eram tão precários que nem se falavam em direitos sociais. Assim, entende-se que até 1930 não havia no Brasil, um povo com sentimento nacional e organizado politicamente. Conforme Carvalho (2002, p. 83): “A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma **cidadania em negativo**, se se pode dizer assim.”.

A partir de 1930 temos um divisor de águas na história do Brasil, ocorreram mudanças sociais e políticas, verificando-se avanços dos direitos sociais. O exercício dos direitos políticos se deu de forma complexa, uma vez que o país se alternou entre ditaduras e regimes democráticos. Já os direitos civis progrediram lentamente, mesmo constantes nas três Constituições do período, sua garantia real continuou precária. (CARVALHO, 2002)

O período de 1930 a 1945 pode ser considerado a era dos direitos sociais, foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária, era da organização sindical. Porém, conforme Carvalho (2002, p. 124)

Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significa toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do

surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, as leis de 1939 e 1943 proibiam greves.

Neste momento histórico, tivemos o populismo no Brasil, que implicava uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo, uma vez que trazia as massas para a política, mas colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes. Dessa forma, os direitos sociais antepostos aos demais direitos, fez com que os direitos não fossem vistos como independentes da ação do governo, mas como uma troca de favores. “A **cidadania** que daí resultava era **passiva e receptora** antes que ativa e reivindicadora.” (p. 126)

Santos (1987) entende que no período de pós revolução de 1930, o que pode explicar a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade é o conceito de cidadania, porém, a **cidadania regulada**. Por cidadania regulada entende-se a cidadania que não está inclusa no sistema de valores políticos, mas diz respeito a estratificação ocupacional, ou seja, a ocupação no mercado de trabalho. Assim, são cidadãos todos aqueles que se encontram localizados em ocupações definidas por lei. Para Santos (1987, p. 68):

A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que infleam, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas.

Tavolaro e Tavolaro (2010) discutem a cidadania a partir do que denominam de tese da excepcionalidade normativa brasileira. Segundo os autores, diferentemente das sociedades modernas centrais, no Brasil o gozo pleno dos direitos e deveres deu-se por setores demasiadamente restritos da população, acarretando a inexistência de qualquer efetividade do caráter universalista. Nesta lógica, a cidadania é vivenciada como uma concessão que a qualquer momento pode ser retirada considerando a perspectiva dos governantes.

Nossa herança cultural luso-ibérica, nosso passado rural, o personalismo e o paternalismo que tanto nos distinguiam de “terras protestantes”, o peso exagerado das relações familiares, nossa “aversão congênita” à organização racional da vida social, tudo contribuía negativamente para que a democracia

no Brasil jamais deixasse de ter sido um “mal-entendido”. (TAVOLARO e TAVOLARO, 2010, p. 335)

Nesta ótica, a tese da excepcionalidade brasileira sustenta-se na ideia a qual a sociabilidade brasileira jamais teria deixado de ser circunscrita aos intervalos entre domínios privados e os âmbitos públicos, e por consequência a indistinção entre os domínios sociais públicos e privados. (TAVOLARO e TAVOLARO, 2010)

Em primeiro lugar, a “tese da excepcionalidade” sustenta-se sobre a ideia de que o processo de diferenciação e complexificação social não se realizou entre nós na mesma profundidade e extensão observadas nas “sociedades modernas centrais”. A implicação desse argumento que Estado, mercado, sociedade civil, família e outras esferas de sociabilidade não se mostraram capazes de se constituir de maneira autor referenciada; viram-se, dessa forma, impossibilitados de se dinamizar por meio de códigos e imperativos próprios. (TAVOLARO e TAVOLARO, 2010, p. 343)

Cabe aqui a reflexão em torno do processo constituinte brasileiro, desde 1824 tivemos oito constituições, que demonstra de que forma a legislação pode vir a não ter nenhum efeito prático e mascarar as relações de poder. Nesta ótica, a imagem da fragilidade atribuída a sociedade civil brasileira, em função dos direitos e deveres instituídos ao longo dos anos 1930-1945 foram vivenciados como dádivas e não como conquistas e a passividade teria sido considerado uma regra na experiência da cidadania no Brasil. (TAVOLARO; TAVOLARO, 2010)

Assim, considerando que somente os cidadãos teriam direitos aos benefícios previdenciários, uma vez que precedia a contribuição de cada função. A cidadania implicou na discriminação na distribuição de benefícios previdenciários, uma vez que a contribuição variava conforme o cargo de cada trabalhador. (SANTOS, 1987). Nesta ótica, Singer (2005) destaca que: “Só os membros da classe trabalhadora são sujeitos dos direitos sociais. Dentro dessa classe, no entanto, esses direitos só se aplicam aqueles cuja situação torna necessário seu uso. São nesse sentido, direitos condicionais [...]”. (p. 191)

No governo militar, ao mesmo tempo em que os direitos políticos e civis foram cerceados, notou-se expansão dos direitos sociais, principalmente em relação a unificação e universalização da previdência. O período militar ampliou os direitos sociais, ao mesmo tempo que restringiu os direitos políticos. Mesmo com o avanço dos direitos sociais e retomada dos direitos políticos, não se pode ver avanço nos

direitos civis, visto que estes últimos foram os que mais sofreram durante os governos militares. Com a abertura democrática, Carvalho (2002, p. 194) afirma que:

Como consequência da abertura, esses direitos foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população, os mais ricos e os mais educados. A maioria continuou fora do alcance da proteção das leis e dos tribunais. A forte urbanização favoreceu os direitos políticos, mas levou a formação de metrópoles com grande concentração de populações marginalizadas. (p. 194)

No ano de 1988 tivemos a promulgação da conhecida popularmente como Constituição Cidadã, documento longo e minucioso que tinha por preocupação central a garantia dos direitos do cidadão. Foi eliminado o grande obstáculo existente a universalidade do voto, tornando-o facultativo para os analfabetos. Houve ampliação sem precedentes dos direitos sociais. Os direitos civis foram recuperados, entre eles a liberdade de expressão, de imprensa e de organização.

Carvalho (2002) avança um pouco mais na discussão em torno das dimensões da cidadania. Os direitos civis colocam-se como fundamentais a vida, a liberdade, a propriedade e igualdade perante a lei, o que baliza os direitos civis é a liberdade individual. Os direitos políticos se referem a participação dos cidadãos no governo, sendo que o exercício político é limitado aquelas que na capacidade de representação política, organização em partidos, de votar e ser votado. Já os direitos sociais, conforme CARVALHO (2002, p. 10):

[...] garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito a educação, ao trabalho, ao salário justo, a saúde, a aposentadoria. [...] Os direitos sociais permitem as sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

Fleury (1994) destaca quando se tem ausência do princípio de justiça, os direitos sociais tendem a reduzir-se a um conjunto de serviços prestados a população em busca da melhoria do seu bem-estar social. Esse reducionismo faz com que a cidadania apareça como, conforme Fleury (1994, p. 45):

[...] um subproduto do desenvolvimento econômico e da democracia política, abstraindo suas relações com a estrutura de poder e com as relações de

produção, incapaz, portanto, de explicar as diferenciações entre as distintas trajetórias de institucionalização das demandas sociais na social democracia.

Das três dimensões de cidadania exploradas por Carvalho (2002) ele entende que os direitos civis são os que apresentam as maiores deficiências em termos de conhecimento, extensão e garantias. A partir disso ele divide o cidadão em três classes, sendo elas: a primeira classe representada pelos privilegiados que estão acima da lei, sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e prestígio social. Seguindo dela, tem-se a segunda classe – os cidadãos simples – que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei, essa classe nem sempre tem noção exata dos seus direitos e quando os tem, carecem de meios para fazer valer. Por fim, há os cidadãos de terceira classe, a grande população marginal das grandes cidades, na prática seus direitos civis são ignorados ou desrespeitados por outros cidadãos.

Ainda, partindo do princípio de que cidadania é um conceito complexo definido historicamente, pode-se entender que a cidadania em plena em si pode não existir, sendo que o gozo de um direito não precede outro, ou seja, o exercício do voto não garante a existência de governos que estejam atentos as reais necessidades e problemas básicos da população. Por isso, a cidadania nas suas dimensões podem existir sem outras. A cidadania plena é um ideal e talvez inatingível, mas vem servindo de parâmetro para medir a qualidade da cidadania em cada país e momento histórico. (CARVALHO, 2002)

1.4. POR UMA NOVA CIDADANIA: A DIMENSÃO DO MEIO AMBIENTE

Caso a proposição aqui, fosse delimitar o surgimento da questão ambiental a partir da história, pode-se considerar que a afirmação estaria um tanto quanto equivocada. Visto que, pensar a questão ambiental e principalmente a história, nos remonta a reflexão de que nada no decorrer da história é estável e imutável, mas que estamos sempre num eterno *devir*¹⁰.

Diante disso, a discussão em torno da questão ambiental refere-se a diferentes aspectos da vida humana e transformações ao longo da história, principalmente no trato humano e político para com suas expressões, uma vez que estas direcionam consequências diretas a população humana e não humana¹¹.

¹⁰ Ver mais em Kosik (2010).

Atrelar a discussão de cidadania a questão ambiental, nos coloca a frente do debate acerca questão ambiental e de que forma ela se põe no cenário de disputa de poder e/ou acesso a direitos. Nesta ótica, Latour (2018) nos auxiliar a entender que as crises ambientais ou ecológicas que foram divulgadas com tanta amplitude na primeira década no século, manifestam-se como um problema de constituição política generalizada, ou seja, o trato com as crises ecológicas que perpassam pela humanidade nem sempre é pensada a partir da junção dos diversos atores que permeiam a discussão.

A partir do século XX a problemática ambiental se fortaleceu no cenário mundial, devido aos problemas relacionados a exploração desenfreada dos recursos da natureza e a degradação ambiental a nível global que se intensificaram na segunda metade do século XX. Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo viu-se pressionado frente a uma série de problemas: produzir mais comida, recuperar as indústrias, a reconstrução das cidades, o avanço tecnológico, entre outros. (SCHONS, 2012; MONTIBELLER-FILHO, 1999)

Antes disso, Pádua (2010) afirma que a pesquisa histórica¹² releva uma preocupação com os problemas ambientais que antecede o século XX. Entende-se que a discussão em torno da questão ambiental esteve presente a partir da expansão europeia, desde o final do XVII, ocupando um lugar relevante no processo de construção do pensamento moderno. O autor destaca que: “As observações empíricas das consequências de uma ação humana devastadora, seja na Europa, seja no mundo de expansão colonial, começaram a produzir denúncias contra o

¹¹ A discussão em torno da população humana e não humana, utiliza-se aqui das considerações feitas por Latour (2018) que entende ser necessário a interlocução das necessidades concretas e abstratas que se fazem presente no momento histórico vivido.

¹² O debate em torno da discussão histórica da questão ambiental, coloca como uma fonte de conhecimento a História Ambiental, que conforme Pádua (2010) estruturou-se no início da década de 1970, sendo que primeira sociedade científica criada fora a American Society for Environmental History em 1977. Contudo, os estudos histórico ambientais já vinham delineando-se desde a primeira metade do século XX, e em certa medida desde o século XIX. Nesta ótica, cabe aqui a contribuição de Pádua (2010) a cerca da caracterização da discussão ambiental com foco na natureza: “[...] Ela sempre foi uma categoria central no pensamento humano, ao menos na cultura ocidental, desde a Antiguidade [...] De maneira geral, na medida em que as sociedade humanas se territorializaram [...] emergiram incontáveis exemplos de práticas materiais e percepções referidas ao mundo natural. Portanto, a História Ambiental contribui diretamente apara a discussão da questão ambiental e sua transformação ao longo da história, uma vez que, não se delimita a um período pré determinado, mas leva em consideração os contradições da realidade posta.

desflorestamento, a erosão dos solos, a sedimentação dos rios etc. (p. 84)”. Diante disso, a discussão em torno da problemática ambiental não pode se restringir apenas nos séculos XVII e XIX, mas deve analisar um movimento histórico amplo e difuso – da construção da *sensibilidade ecológica* na modernidade.

Castells (1999) complementa que o debate em torno da preservação da natureza e a busca da qualidade ambiental são ideias do século XIX, porém mantinham-se restritas as elites dos países dominantes. Reflexão disso, se faz presente dentro da discussão acerca dos direitos da cidadania, uma vez que a inacessibilidade aos direitos, impossibilita aos cidadãos sua participação efetiva em temas que lhe interessam e impactam sua vida diretamente.

A modernidade da questão ambiental – da ideia de que a relação com o ambiente natural coloca um problema radical e inescapável para a continuidade da vida humana – deve ser entendida em sentido amplo. Ela não está relacionada apenas com as consequências da grande transformação urbano-industrial que ganhou uma escala sem precedentes a partir dos séculos XIX e XX, mas também com uma série de outros processos macro históricos que lhe são anteriores e que com ela se relacionam (dentro do jogo de continuidades e descontinuidades que caracteriza os processos históricos). É o caso da expansão colonial europeia e da incorporação de vastas regiões do planeta, uma grande variedade de territórios e ecossistemas, a uma economia-mundo sob sua dominância. E também da institucionalização da ciência como um modo privilegiado de entendimento do mundo, com pretensão de universalidade e capacidade para estabelecer redes planetárias de investigação e troca de informações. [...] (PÁDUA, 2010, p. 83)

Nesta ótica, a questão ambiental se coloca de forma emergente no cenário mundial. Conforme Figueiredo (1995, p. 23): “[...] a crise ambiental aparece das mais variadas formas, indo da escassez de alguns elementos naturais até a poluição generalizada dos ecossistemas da biosfera.” Nesta ótica, entende-se que as transformações sociais, políticas e culturais pela qual o cenário mundial é perpassado, são resultado das desigualdades socioeconômicas entre povos. (FIGUEIREDO, 1995).

Por questão ambiental, podemos entender conforme Cavalcanti (1997) que deve ser analisada em relação as iniciativas de desenvolvimento, não se reduzindo apenas a explorar recursos não renováveis de maneira indiscriminada.

A elaboração de regras para um desenvolvimento sustentável tem que reconhecer o fato de que a ciência econômica convencional não considera a

base ecológica do sistema econômico dentro de seu arcabouço analítico, levando assim à crença no crescimento ilimitado. (CAVALCANTI, 1997, P. 24)

Conforme Lanfredi (2007) embora os fenômenos de agressão ao meio ambiente fossem considerados como consequência normal do progresso tecnológico e econômico, é somente após a Segunda Guerra Mundial, que se exige um tratamento jurídico, entendendo que por mais que houvessem discussões em torno do problema ambiental, não se conciliava isso ao debate político e por consequência, com a sensibilidade no trato com as crises ambientais.

Na segunda metade do século XX, o que se tinha como palavra central era *crescimento*, sem olhar os custos, principalmente nas regiões periféricas. Para Schons (2012, p. 71): “A questão que se coloca, é desenvolver ou preservar, uma dicotomia entre o desenvolvimento e meio ambiente. Tudo isso se constitui como élan para o surgimento de vários movimentos em defesa do meio ambiente.”. Nesta ótica, aprofundaram-se a sensibilização ecológica em alguns segmentos da sociedade, dando origem ao movimento ambientalista. (SCHONS, 2012; MONTIBELLER-FILHO, 1999).

Sobre o movimento ambientalista, Montibeller-Filho (1999) entende como o conjunto de ações teóricas e práticas visando a preservação do meio ambiente. O autor ainda defende que: “O movimento ambientalista, consegue produzir um conjunto de princípios em relação ao meio ambiente através de protocolos e declarações emanadas de diversos fóruns e conferências mundiais e internacionais sobre o tema”. (p. 24)

Para Porto Gonçalves (2004) o advento do ambientalismo na década de 1960, acarretou o crescimento da sensibilização para com a existência de um risco global, que se sobrepõe aos locais, regionais e nacionais. Nesta ótica, no campo social Porto (2004, p. 30) reflete: “Não olvidemos, todavia que os riscos já vinham sendo sentidos nos bairros pobres mesmo em países ricos, nas regiões mais pobres, mesmo nos países mais ricos, e nos países pobres, mesmo num mundo rico.”

Latour (2018) crítica os “movimentos verdes” apontando para a decepção que estes causaram para quem esperava uma renovação da vida pública, uma vez que os movimentos se encontraram num debate estagnado. O autor entende é preciso pensar uma ecologia através de uma reformulação radical, uma vez que falar de

natureza e política não é suficiente. Diante disso, Latour (2018) sugere que é preciso também falar em ciência, pois esta tem sido ignorada pelos movimentos ecológicos com o intuito de acelerar sua militância, assim entende-se que não existem dois lados opostos – política e natureza – mas é necessário torná-los conhecidos através da ciência.

Não há dúvida de que a vida em sociedade é feita de concessões entre as próprias pessoas, no papel de moradores, trabalhadores, consumidores, usuários do transporte urbano e viajantes. O que é questionado por esses movimentos é, de um lado, a tendência de escolha de áreas habitadas por minorias e populações de baixa renda para o despejo de resíduos e a prática de atividades indesejáveis do ponto de vista ambiental, e, de outro, a falta de transparência e de participação no processo decisório sobre a utilização do espaço. (CASTELLS, 1999, p. 147)

É a partir do crescimento em torno da preocupação com o meio ambiente, que nas últimas décadas do século XX ocorreram as Conferências das Nações Unidas, com ênfase na problemática ambiental, abrindo espaço para discussão do que seria um desenvolvimento sustentável. (MONTIBELLER-FILHO, 1999; LANFREDI, 2007).

Na década de 1960 ocorreu a Convenção de Paris (1960), a Convenção de Viena (1963) e a Convenção de Bruxelas (1969), a primeira criou um regime de responsabilidade, permanecendo como modelo para os dias atuais, da responsabilização das empresas, cuja atividade provoca grandes perigos para o meio ambiente, seja através da emissão de gases poluentes, a poluição de nascentes, rios, mares e etc. A Convenção de Viena, que se assemelhou a de Paris, e delimitou a responsabilização nuclear e conseqüente reparação do dano causado. A Convenção de Bruxelas veio responder as reações a nível internacional, dos desastres ecológicos provocados pelos frequentes naufrágios de navios petroleiros (LANFREDI, 2007).

No ano de 1972, realizou a Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, que lançou a Declaração sobre o Meio Ambiente – equivalente a um tratado ou convenção, foi o primeiro grande passo dado a nível internacional para tutela jurídica do meio ambiente. (LANFREDI, 2007).

A partir da década de 1980 difunde-se o termo desenvolvimento sustentável. É um termo de influência anglo saxônica, utilizado pela União Internacional pela Conservação da Natureza (correspondente em inglês a IUCN). A tradução oficial francesa para o conceito é *developpement durable*, equivalendo em português a desenvolvimento durável e bastante próximo ao de sustentável.” (MONTIBELLER-FILHO, 1999, p. 28)

Montibeller-Filho (1999) ainda reflete sobre o conceito de desenvolvimento sustentável trazido no Relatório de Brundtland em 1987, na Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sendo “[...] desenvolvimento que corresponde as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das grandes futuras de satisfazer as próprias necessidades.” Diante disso, compreende-se que o desenvolvimento não se reduz apenas ao crescimento quantitativo, mas também é necessário intervir na qualidade das relações humanas para como ambiente natural. (MONTIBELLER-FILHO, 1999)

A dimensão ambiental é um denominador comum a ambos os conceitos em questão, sendo a sua ideia força. O desenvolvimento sob a nova ótica é inseparável da gestão de recursos naturais. Coloca em primeiro plano a questão da reprodutibilidade das relações entre as sociedades humanas e seu meio ambiente. (MONTIBELLER-FILHO, 1999, p. 33)

No ano de 1992 o Brasil foi sede de mais uma Conferência das Nações Unidas, conhecida como a Rio+92 ou Eco 92, em que se tratou do problema do equilíbrio entre meio ambiente e desenvolvimento. Da conferência, resultaram duas declarações: a Carta da Terra e das Florestas e a Agenda 21. (LANFREDI, 2007).

Em resumo aos debates realizados em torno do da problemática, na última metade do século XX, cabe destacar o pensamento de Gonçalves (2004, p. 162):

Aqueles que construímos o campo ambiental desde os anos 1960 e que vivemos seu momento maior ali no final dos anos 1980, no ápice do movimento indígena e camponês quando se destacara a liderança de Chico Mendes, ou na Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, não podemos deixar de reconhecer o paradoxo de nunca termos visto tanto debate sobre a problemática ambiental e, ao mesmo tempo, ser tão grande a devastação do planeta desde os anos 1970. Além disso, temos que nos defrontar hoje com a hegemonia da lógica mercantil no campo ambiental, cujo domínio pudemos observar em Johannesburg em 2002, quando grandes corporações empresariais se sentiram a vontade na condução da agenda e, com suas propostas neoliberais, esvaziaram os compromissos dos Estados e do poder público em benefício do mercado e do papel das organizações não governamentais. Uma nova geopolítica, vem sendo gestada, em que o meio ambiente vem se constituindo na espinha dorsal, como vimos. (GONÇALVES, 2004, p. 162)

No que diz respeito ao movimento ambientalista, Castells (1999) ainda afirma que seu sucesso se deve a sua demonstração de adaptação as condições de

comunicação e mobilização, mesmo que dependa de organizações de base, as ações do movimento ambientalista ocorrem em razão de eventos apropriados para divulgação na mídia. Ainda, diz Castells (1999, p. 163): “O ambientalismo não pode ser considerado meramente um movimento de conscientização”. Ademais, ao tratar-se do movimento ambientalista, é possível compreender que a política ambiental se insere num sistema de política global, influenciado por aspectos militares, políticos, econômicos e outros. (MONTIBELLER-FILHO, 1999)

Conforme Figueiredo (1995) a questão ambiental não advém de uma base socialmente instituída, tornando o movimento ambientalista singular frente a outros que se movimentam social e politicamente. Concomitantemente, afirma Schons (2012, p. 76): “[...] A questão ambiental é uma questão de poucas vozes, que ainda precisam ser amplificadas, estimuladas para se organizarem e produzirem a pressão da resistência que seja capaz de inscrevê-la na agenda política mundial.”

Assim, a temática ambiental se faz necessária como uma preocupação de todos, tendo ciência das responsabilidades e impactos na vida dos sujeitos, uma vez que é visível o fato de os menos favorecidos serem os mais atingidos pelas transformações ambientais, inversamente proporcional a sua capacidade de consumo e poluição do meio ambiente. Enquanto o meio ambiente constituir-se como um privilégio de classes, dificilmente as ações direcionadas terão a efetividade necessária.

Nesta ótica, pensar a questão ambiental no decorrer da história, nos leva a discutir também a noção de justiça ambiental, uma vez que considerando que as expressões da questão ambiental afetam de forma diferente a população, seja em relação a gênero, raça e classe social e pensando no status de uma nova cidadania, entende que a justiça ambiental coloca-se como fator central para que se pense meio de construir um ambiente no qual todos tenham acesso e sejam tratados de forma equânime, seja nos aspectos referente a discussão de cidadania clássica já abordada, mas para além disso – a discussão de uma cidadania ambiental.

A noção de justiça ambiental conforme Acselrad (2002) teve sua primeira caminhada nos Estados Unidos a partir da década de 1980, a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Buscaram tornar evidente que as forças do mercado e as práticas discriminatórias das agências governamentais concorriam de forma articulada para a produção das desigualdades.

Nesta ótica, a discussão em torno da justiça ambiental decorre da constatação de que a crescente escassez de recursos naturais e de que a desestatização dos ecossistemas afeta de modo desigual, e muitas vezes injusto, diferentes grupos sociais ou áreas geográficas. Nesta lógica, entende-se que a relação entre sociedade e natureza, reflete as assimetrias políticas, sociais e econômicas. Diante disso, a justiça ambiental vai além da concepção de uma disciplina acadêmica e se constitui como um movimento contra as injustiças tradicionalmente colocadas no Estado de Direito convencional. (ACSELRAD, 2002)

No que diz respeito ao Brasil¹³, Acselrad (2002) aponta que desde o período colonial, passando pelo desenvolvimento agroindustrial e pelas reformas liberalizantes mais recentes, o desenvolvimento nacional sempre esteve marcado por pressões expansionistas, discriminatórias e privatistas.

Diante disso, entende-se que a justiça ambiental representa um movimento de ressignificação da questão ambiental, que resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo se faz presente a partir da reconstituição de arenas onde se dão os embates sociais e a questão ambiental mostra-se cada vez mais central e vista crescentemente entrelaçada as tradicionais questões sociais do emprego e da renda. (ACSELRAD, 2002)

A relação entre questão ambiental e justiça social, nos leva a refletir que desde o princípio, a questão ambiental esteve investida de distintos sentidos, ora contracultural e ora utilitário, sendo o primeiro um questionamento do estilo de vida que tem justificado padrão dominante de apropriação do mundo material; o segundo tem um sentido utilitário protagonizado após os 30 anos de crescimento econômico nos países capitalistas centrais, na qual a preocupação central centrava-se em

¹³ No ano de 2001 fora criada no Brasil a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, a partir de representantes de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, ONGs, entidades ambientalistas, organizações de afrodescendentes, organizações indígenas e pesquisadores universitários. A rede fora criada a partir da reflexão em torno das injustiças sociais, entendida como um mecanismo pelo qual as sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, as populações marginalizadas e vulneráveis. Diante disso, eles buscam a justiça ambiental atrelada a princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas, o acesso justo e equitativo dos recursos ambientais do país, acesso a informações relevantes sobre uso dos recursos ambientais, constituição de sujeitos coletivos de direitos que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade de seu uso.

assegurar a continuidade da acumulação do capital, economizando recursos. (ACSELRAD, 2002)

No caso brasileiro, as lutas por justiça ambiental combinam a defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos; a defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado; a defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes no mercado e principalmente, a defesa dos direitos das populações futuras. (ACSELRAD, 2002)

Diante disso, Viana (2013) ao discutir o exercício da **cidadania ambiental**, defende que conforme a nossa Constituição Federal de 1988, todos os cidadãos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por essa razão, entre outras, é dever do poder público e também da coletividade defender e preservar o meio ambiente para o presente e futuras gerações.

A questão é que tal atuação depende de três requisitos fundamentais: em primeiro lugar, da conscientização das pessoas em relação à necessidade e à importância de sua atuação como cidadãos; em segundo lugar, da possibilidade de acesso aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades que tratam da questão ambiental; e, em terceiro lugar, da existência de instrumentos que permitam aos cidadãos lutar processualmente contra os danos potenciais ou causados, entre outros, ao patrimônio público e ao meio ambiente. (VIANA, 2013, p. 83)

Nesta ótica, a cidadania ambiental coloca-se como uma nova forma de pensar a cidadania no cenário contemporâneo. Botelho e Schawrcz (2012) entendem que atualmente a cidadania é uma luta por diferentes direitos, sendo um deles a luta pelos direitos ambientais. Por isso, a discussão em torno de uma concepção clássica de cidadania e perpassando para uma dimensão ampla, coloca-se como emergente no presente cenário, uma vez que as dimensões clássicas da cidadania não mais dão conta da luta que se coloca em pauta atualmente.

2. POLÍTICAS DE MEIO AMBIENTE E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

A dimensão ambiental coloca-se como fator central desse trabalho. Assim, a partir do debate em torno a constituição da cidadania clássica, perpassando pela defesa de um novo olhar sensível e condicionado a questão do meio ambiente e cidadania. Coloca-se agora, o prosseguimento do debate proposto a partir a elucidação em torno as políticas públicas e as relações possíveis sob a ótica da cidadania. Trata-se aqui da constituição do das políticas públicas a partir dos Estados Unidos e da Europa, com base em Di Giovanni (2009), bem como a sua definição conforme Souza (2007), Secchi (2014) e Potyara (2008).

A partir disso, coloca-se a discussão dos caminhos da política ambiental o Brasil, conforme contribuições de Dean (2004), Pádua (2010), Bursztyn e Bursztyn (2012), Moura (2016) entendendo que a política ambiental no Brasil, pode ser considerada recente, uma vez que as medidas estabelecidas através de políticas de governo, podem ser consideradas como passíveis de transformações conforme o jogo de interesses em determinado momento histórico. Ainda, há de se destacar que a política ambiental, ora orientava-se por um viés conservacionista, ora por um viés preservacionista, sendo que sua constituição de fato enquanto política ambiental é recente, mas também objeto de interesses políticos e econômicos.

Após isso, coloca-se como objeto de discussão a categoria dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, a partir das suas diversas nomeações, mas defendendo-os enquanto catadores e catadoras, conforme acordo estabelecido pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Entende-se que toda a discussão acima, abarca diretamente o debate em torno dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, uma vez que transitam à margem do que seria o direito ou concessão, da inclusão ou exclusão a partir das políticas públicas – especialmente a de meio ambiente a partir da promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) em 2010.

2.1. A CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: RELAÇÕES POSSÍVEIS

A discussão acerca das políticas públicas insere-se no ramo de conhecimento chamado *Policy Science*. O debate surgiu nos Estados Unidos e na Europa no segundo pós-guerra, contudo apresentam contornos diferentes. Conforme Di Giovanni (2009) nos Estados Unidos o estudo das políticas públicas se desenvolveu no imediato pós-guerra. Os estudos tinham por orientação fornecer bases para a solução dos problemas práticos. Para Souza (2007) a política pública como área de conhecimento e disciplina, nos Estados Unidos, surgem sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, ou seja, os estudiosos desempenhavam mais um papel consultivo, do que efetivamente prático no estudo das políticas públicas.

Diferente disso, na Europa, a política pública surge como desdobramento dos trabalhos baseados em teorias que explicam o papel do Estado e principalmente do governo – que por excelência é quem produz políticas públicas. Na Europa, o estudo das políticas públicas esteve subordinado ao estudo da política. (SOUZA, 2007; DI GIOVANNI, 2009).

Assim, conforme Di Giovanni (2009, p. 10): “[...] o campo das políticas públicas apresentou uma formidável expansão, ganhando progressivamente, desde os anos 60 até os dias de hoje, sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política.”

Entende-se que não existe um conceito unilateral para o estudo das políticas públicas, nem mesmo um que a defina melhor. (Souza, 2007). O que ocorre são diferentes formas de estudá-las, o que por sua vez, gera diferentes entendimentos. Para Secchi (2014, p.00): “Qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura não há um consenso quanto a definição do que seja uma política pública.”

Di Giovanni (2009) defende que o conceito de política pública é evolutivo, na medida que a realidade que se manifesta a política pública passa por um constante processo de transformação social e histórica a partir das relações entre Estado e sociedade.

Souza (2007) entende por política pública:

[...] como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável

dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2007, p. 69)

Para Secchi (2014) a política pública caracteriza-se por uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Nesta ótica, a política pública possui dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Assim, a política pública diz respeito ao tratamento ou resolução de um problema entendido como relevante pela coletividade. Ainda, a essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Por isso, o que define se uma política é pública ou não, é sua intenção de responder a um problema público. Em síntese:

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. [...] Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros. (SECCHI, 2014, p. 00)

Conforme Potyara (2008) quando se fala em política pública, se fala sobre uma política que tem por marca o fato de ser pública – de todos – e não porque é estatal, coletiva e muito menos individual. O caráter público não se dá apenas pela sua vinculação com o Estado ou com o tamanho do agregado social que lhe dá atenção, mas por significar um conjunto de ações e decisões que resultam ao mesmo tempo de ingerências do Estado. Potyara (2008, p. 96) reitera ainda que: “[...] a palavra política, que compõe o termo política pública, tem uma conotação específica. Refere-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais)”.

Política pública, como já indicado, não é sinônimo de política estatal. A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva como Estado. Sua maior identificação é com os que em latim se denomina de res publica, isto é, res (coisa), publica (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo. (POTYARA, 2008, p. 94)

Di Giovanni (2009) conceitua política pública a partir de três pressupostos. Primeiro que o conceito de política pública vai além do que se referir a intervenção do Estado¹⁴ numa situação social considerada como um problema. A política pública, é uma forma contemporânea de exercer o poder nas sociedades democráticas a partir da interação entre Estado e sociedade. Segundo, que a ideia de forma política, se configura como uma forma específica de relações de poder, assim no campo político, as políticas públicas, não são únicas e/ou exclusivas, mas convivem com outras formas vigentes em diferentes sociedades, podendo ser: o corporativismo, mandonismo local, coronelismo, populismo, etc. Terceiro que, é possível captar a partir de olhares diversos, configurações recorrentes em todas as políticas públicas, que podem focalizar nos aspectos formais, aspectos materiais, sua substância ou elementos simbólicos. A isso, Di Giovanni (2009) nomeia de estruturas elementares.

No que diz respeito as estruturas elementares propostas por Di Giovanni (2009), o autor entende que numa observação histórica das políticas públicas é possível a identificação de elementos invariantes em todas elas, mesmo que cada uma delas tenha ocorrido de maneira singular e única. Dessa forma, é preciso identificar os elementos invariantes de forma a estabelecer entre eles uma relação que seja indissolúvel e orgânica “[...] de modo que constituam totalidades estruturadas, discretas, que chamo, no caso, de estruturas elementares” (p. 19).

As estruturas elementares resultam, no fundo, de uma combinação entre um “olhar” subjetivo do observador que, em funções de seus próprios valores seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura. (DI GIOVANNI, 2009, p 19)

Dessa forma, Di Giovanni (2009) identifica quatro estruturas elementares, a partir de quatro ângulos de observação diferentes, sendo elas: a estrutura formal, composta pelos elementos teoria, práticas e resultados; a estrutura substantiva,

¹⁴ Cabe aqui a distinção acerca da política de governo e política de Estado. A primeira podemos entender como o processo pelo qual o Executivo decide num processo de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas a própria agenda política interna, o caminho da definição de uma política determinada é curta e simples, ficando a cargo do plano administrativos nos ministérios setoriais. Enquanto política de Estado são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do estado, passando por diversas instâncias de discussão, que leva em conta toda a trajetória de uma política que pretende-se implementar, nesta lógica a política de Estado pode ser considerada morosa, pois envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes.

composta pelos elementos atores interesses e regras; a estrutura material, composta pelos elementos financiamento, suportes e custos; e, a estrutura simbólica, composta pelos elementos valores, saberes e linguagens.

Conforme Secchi (2014) existem estudos que defendem a abordagem estatista ou a abordagem multicêntrica no que se refere ao estabelecimento das políticas públicas. Na primeira, considera-se que as políticas públicas são monopólio de atores sociais, por isso o que determina se uma política é pública ou não é a personalidade jurídica do ator protagonista. Já a abordagem multicêntrica, considera que outros tipos de organizações podem estar inseridos na elaboração das políticas públicas, ou seja, entendem que a política é pública quando o problema que visam enfrentar é público.

Secchi (2014) defende a abordagem multicêntrica, ao entender que se adota um enfoque mais interpretativo do que seja a política pública e também, evita-se uma pré análise de personalidade jurídica de uma organização antes de se enquadrar suas políticas como sendo públicas.

Não há dúvida que o Estado moderno se destaca em relação a atores no estabelecimento de políticas públicas. A centralidade atual do Estado no estabelecimento de políticas públicas é consequência de alguns fatores: 1) a elaboração e políticas públicas é uma das razões centrais no nascimento e da existência do Estado Moderno; 2) o Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente. (SECCHI, 2014 p. 05-06)

Cabe ainda, destacar que existem tipologias de políticas públicas explicitadas por diferentes autores. Souza (2007) discorre sobre eles de forma concisa apresentando sete tipos de estudo de políticas públicas. A primeira refere-se ao tipo de política pública, ou seja, aquelas de caráter distributivo que privilegia certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo; as políticas regulatórias que envolve burocracia, políticos e grupos de interesse; as políticas redistributivas que atinge maior número de pessoas, são em geral as políticas sociais universais e; as políticas constitutivas que lidam com procedimentos, cada política gera um ponto ou grupo de vetos e apoios diferentes.

A segunda tipologia apresentada refere-se ao *incrementalismo*, que entende os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política, não

partem do zero, e sim de decisões que desconsideram mudanças políticas ou substantivas nos programas governamentais. Contudo, a visão incrementalista perdeu parte de seu poder, após reformas profundas de ajuste fiscal em vários países. Ainda, é desta visão que as decisões tomadas no passado constroem as decisões futuras, limitando a capacidade do governo de adotar novas políticas pública ou reverter políticas atuais.

A terceira tipologia apresentada refere-se ao *ciclo das políticas públicas*, que entende a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo constitui-se da seguinte forma: definição de agendas, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

A quarta tipologia intitula-se *Garbage Can*, a qual argumenta que as escolhas das políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. Contraposta a esta, a quinta tipologia referente a *Coalização de Defesa*, entende que a política pública deve ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública.

A sexta tipologia diz respeito as *Arenas Sociais* que veem as políticas públicas como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticas ou de políticas públicas. E por fim, a sétima tipologia refere-se ao *Modelo do equilíbrio interrompido*, que tem bases na biologia e computação. A política pública caracteriza-se por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores. Este modelo, permite entender porque um sistema político pode tanto agir de forma incremental ou passar por mudanças mais radicais nas políticas públicas.

Disso, podemos entender que a política pública nos permite distinguir o que o governo pretende fazer e o que ele já fez, de fato, por isso a política pública é dotada de intencionalidade, ou seja, tem um objetivo a ser atingido. Não se pode afirmar que apenas um ator está inserido no processo de formulação das políticas públicas, e sim que envolve diversos atores e níveis de decisões. Disso tudo, ainda não se pode limitar as políticas públicas apenas a leis e regras, sendo que pode ser compostapor

vários outros tipos de ações governamentais, implicando por sua vez a implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2007).

Secchi (2014) chama atenção para as limitações das tipologias, ao entender que elas se baseiam em variáveis qualitativas que, por sua vez, variam conforme a visão quantitativa. Ainda, entende-se que dificilmente as tipologias trabalham exaustivamente categorias analíticas, isso quer dizer que um caso pode não se encaixar numa tipologia específica por não ter categorias suficientes ou encaixa-se em mais de uma ao mesmo tempo.

Dessa forma, podemos entender a política pública como uma resposta do Estado frente a demandas coletivamente aceitas, que merecem atenção e por sua vez um tipo de ação específica. Mais do que isso, as políticas públicas caracterizam-se por desempenhar um elo entre as responsabilidades do Estado para com as demandas dos cidadãos, isto é fundamental para garantir direitos relativos a cidadania, os quais foram objeto de discussão no tópico anterior. As políticas públicas caracterizam-se por serem instrumentos de mobilização e participação social, na medida que permite aos cidadãos acesso a serviços básicos, como: renda, habitação, educação, trabalho digno etc. Por isso, a vinculação entre política pública e cidadania se faz importante, ainda mais a partir do Estado Moderno, visto que a preocupação com os direitos do cidadão e a participação do mesmo perante instâncias do Estado, se faz cada vez mais necessária.

Conforme Potyara (2008) as políticas públicas possuem duas funções, sendo: concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis e; alocar e distribuir bens públicos. Nesta lógica os direitos respectivos as políticas públicas são os direitos sociais, que se guiam pelo princípio da igualdade.

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de que direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem a sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental. (POTYARA, p. 102)

Ainda, conforme Potyara (2008) as políticas públicas como concretizadoras dos direitos sociais, não podem se voltar ao atendimento de necessidades meramente biológicas. É necessário atentar para as dimensões emocionais, cognitivas e

aprendizagem de cada ser humano, na formulação das políticas públicas. Nesta ótica, as políticas públicas, além de se preocuparem com a previsão de bens materiais, devem contribuir efetivamente com a concretização do direito da autonomia do ser humano visando oportunidades de participação e usufruto do progresso.

2.2. OS CAMINHOS DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL

A discussão em torno da política ambiental brasileira pode ser destacada a partir da consideração de Dean (2004), para ele não podemos pensar a política ambiental de forma isolada no tempo, o autor traz a questão ambiental no Brasil a partir do estudo das florestas da Mata Atlântica. Conforme Dean (2004) a história da Mata Atlântica é uma história de devastação porque, de modo geral, em todo o planeta a história das florestas sempre teria sido uma história de exploração e devastação. Nesta ótica, os homens não pertenceriam as sociedades compostas por inúmeras espécies de plantas e animais em contínua interação.

No âmbito da devastação ambiental da floresta da mata Atlântica Dean (2004) não poupa ninguém, para ele índios, caboclos, colonos, latifundiários, grandes indústrias e o Estado, tiveram sua cota de responsabilidade no resultado final do processo. Nesta ótica, Dean (2004) demonstra que a história da devastação ambiental, em especial da Mata Atlântica coloca-se como uma luta desigual, visto que de um lado estava presente um dos ecossistemas mais complexos e inalterados com que a espécie humana já travou contato, de outro, a própria espécie humana com sua particular capacidade de transformar ambientes conforme as suas diversas necessidades materiais e simbólicas.

Nesta ótica, Dean (2004) demonstra que vivemos hoje o mito da floresta virgem, devido a discussão em torno das sociedades indígenas que já tinham percorrido grande parte das florestas com técnicas de manejo próprias, sendo que muitas das áreas hoje tidas como intactas, dificilmente poderiam ser consideradas como tal, visto a intensidade da exploração submetida ao longo dos séculos pelos indígenas, e posteriormente caçaras e caipiras. Da floresta tudo que era economicamente viável, retirou-se: madeiras, orquídeas, especiarias, penas, peles, animais, aves, lenha etc. Após isso, derrubou-se a floresta, colocando em seu lugar o pasto para o gado, pois mantê-la em sua natureza não a valorizava economicamente.

Diante disso, é possível notar como o Dean (2004) revela o entrelaçamento entre a história da floresta e história pela luta da terra, ou seja, da terra agricultável¹⁵.

Nesta ótica, Pádua (2010) entende que o grande desafio teórico no contexto da contemporaneidade, é pensar o ser humano na sua totalidade complexa em suas dimensões biológicas e socio cultural. Portanto, não se pode pensar a historiografia ambiental como um bloco homogêneo, devendo criar possibilidades de produzir análises que incorporem tais dimensões. Pensando na industrialização, as novas tecnologias penetram na natureza de forma jamais pensada no passado, tanto do ponto de vista epistemológico quanto do ponto de vista político, conforme Pádua (2010, 91): “[...] a percepção da unidade viva entre sistemas naturais e humanos se torna cada vez mais necessária.”

Nesta ótica, o processo de industrialização do Brasil, promovido no período de reorganização do Estado brasileiro por Getúlio Vargas, deu importância a utilização dos recursos naturais devido a centralidade na atividade produtiva, ou seja, não havia uma demanda social e/ou consciência ecológica, que justificasse a adoção de medidas de mitigação ou controle ambiental, que ganharam seus primeiros contornos após os anos 1930. Porém, isso não significa que antes não existissem iniciativas no sentido de disciplinar o uso de recursos naturais, pode-se citar aqui algumas medidas de viés preservacionistas adotadas antes da primeira fase da industrialização brasileira: a proibição de utilização de madeiras de lei na indústria da construção naval, proibição da devastação dos mangues, entre outros. Essas medidas tinham em comum o fato de não fazer parte de uma política sistemática que alcançasse um conjunto de atividades ambientalmente danosas. Contudo, frente ao processo de industrialização foi imprescindível a imposição de uma política regulatória.

A política ambiental no Brasil iniciou sua trajetória a partir da década de 1930 e evoluído, principalmente, a partir da pressão de organismos internacionais e multilaterais, como o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas, movimentos ambientalistas de ONGs). Surgem as primeiras legislações voltadas para a administração dos recursos naturais, como: o Código de Águas, o Código Florestal e

¹⁵ Diante disso, podemos entender que o período colonial da economia brasileira foi marcado por ciclos caracterizados pela exploração intensiva de determinados recursos naturais, especialmente o solo, através da agricultura. Por isso, o avanço das ciências ambientais permite compreender, o qual radical pode ser a modificação que a cultura agrícola pode provocar nos ecossistemas.

a Lei de Proteção a Fauna¹⁶. Enquanto legislação, foi a Constituição Federal de 1834 que apresentou pela primeira vez, a competência da União e dos Estados para legislar sobre a matéria do meio ambiente. (MOURA, 2016; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012)

Nas décadas de 1930 a 1960 não havia propriamente uma política ambiental no Brasil ou uma instituição gestora da temática ambiental. Havia políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais. A principal preocupação no período era a administração ou o “controle racional” dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico. (MOURA, 2016, p. 14)

Ao final da década de 1960, a temática ambiental passa a ter impulso quando demandas da sociedade passam a ter impulso, como a poluição gerada por atividades industriais. No ano de 1967 cria-se também o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, que tinha por finalidade coordenar as atividades referentes ao abastecimento de água, destinação de dejetos, esgotos pluviais e a drenagem, ao controle da poluição, inclusive do lixo, ao controle de inundações e erosões, dentre outras.(MOURA, 2016; BURSZTYN; BURSZTYN 2012).

Como já salientado, a partir da década de 1930 já ocorriam ações pontuais de política e gestão ambiental, ou seja, já se praticava algum tipo de regulação pública ambiental, mesmo antes de criação de órgãos para isso. Assim, a institucionalização pública relativa ao meio ambiente, iniciou-se em 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)¹⁷, a partir disso a tratativa ambiental passou a ter uma marca institucional e direção para as políticas públicas ambientais, sua agenda vinculou-se no problema do controle da poluição industrial, principalmente em função de denúncias. Neste período, alguns estados começaram a criar seus órgãos

¹⁶ Nesta etapa a política ambiental já indicava um aspecto conservacionista, pois a estratégia também se ocupou em definir áreas de preservação ambiental e em criar unidades de conservação. Essa política refletiu uma visão de um sistema econômico pouco integrado com as questões ambientais, ou seja, as potencialidades e restrições naturais não eram adequadamente consideradas nas decisões relacionadas a produção com vistas no longo prazo. Exemplo disso fora o desenvolvimento baseado na industrialização voltado a exploração intensiva de recursos naturais não renováveis, especialmente minério de ferro e petróleo.

¹⁷ A criação da SEMA se deu por influência dos ideais inovadores da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo em 1972. Contudo, cabe ressaltar que até esse momento não havia um órgão voltado exclusivamente à questão ambiental em âmbito nacional e a criação da secretaria, no ponto de vista institucional, não representou se imediato uma mudança na estrutura de tomada de decisão sobre as questões ambientais. As ações da secretaria apresentaram uma limitação quanto ao seu alcance, decorrente da natureza de suas atribuições legais, assumindo um caráter mais orientativo e acesso do que executor de políticas públicas.

estaduais de meio ambiente, seguindo o modelo federal: a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) em São Paulo (1973) e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) no Rio de Janeiro (1975). Nesta ótica, na década de 1970, amplia-se o debate em torno do meio ambiente bem como as responsabilidades de regulação governamental, no último quarto do século estruturou-se uma teia de organismos, conselhos, instrumentos normativos e econômicos. (MOURA, 2016; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012)

Na década de 1980 o principal marco foi o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pela Lei nº 6.938/81, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), bem como estabeleceu os princípios, as diretrizes, os instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional. Conforme Moura, (2016, p. 16): “O documento foi considerado inovador para a época, não somente por tratar de um tema ainda pouco discutido, mas por seu caráter descentralizador.”

No ano de 1985 criou-se o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, com atribuição de definir políticas e coordenar as atividades governamentais na área ambiental. (MOURA, 2016). Desse modo, conforme Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 468): “O final dos anos de 1980 representa um marco no processo de institucionalização da política e gestão ambiental no Brasil.”¹⁸ Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorre uma descentralização da política ambiental e por consequência, uma estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente. A partir deste momento, entende-se que a Constituição Federal de 1988 traz elementos claros que sinalizam a disposição política de se estabelecer uma base legal e sólida para a regulação ambiental. (MOURA, 2016; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012)

Ainda que, por seu caráter de política pública, as políticas ambientais sejam da responsabilidade do poder público, elas envolvem, necessariamente, outros setores da sociedade, notadamente em atividades produtivas e as associações e organizações sociais. Pelo seu caráter transversal, as políticas ambientais devem estar capilarizadas em diferentes atividades

¹⁸ Percebe-se que nesta fase foram previstas importantes inovações técnicas e institucionais na legislação ambiental, contudo não foram implementadas por diversas questões. Uma delas devido a crise econômica que marcou os anos de 1980, impedindo o Estado de realizar os investimentos necessários para promover tais reformas institucionais, atrelado a isso também observou-se a lentidão do Estado em realizar os investimentos em estrutura de regulação pública necessários para institucionalizar a gestão ambiental previsto no PNMA.

governamentais, seja como parâmetro de regulação (como é o caso da compatibilização das políticas fundiária e agrícola com os dispositivos regulamentares ambientais), seja como missão (caso da educação ambiental, de responsabilidade das escolas e universidade), ou como parcerias de diversas naturezas, envolvendo setores governamentais e não governamentais. (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 182)

BURSZTYN; BURSZTYN (2012) defendem que a política ambiental passou por três gerações, expressão semelhanças em diferentes países. A primeira geração, baseou-se em ações setoriais, antecedendo a institucionalização de organismos e instrumentos voltados ao meio ambiente de forma geral. No caso brasileiro, temos como destaque o Código de Águas. A segunda geração, se desenvolveu a partir dos anos 1970 estendendo-se até fins do século XX, foi reflexo da explosão da consciência ambiental por parte do conjunto da sociedade, são instituídas políticas contra a poluição do ar, água, solo e políticas de conservação de áreas naturais. Criaram-se ainda organismos públicos com funções específicas, com visão de ultrapassar as limitações de instituições setoriais. Cabe ressaltar que o estabelecimento de uma política ambiental demanda distribuição de recursos criação de instituições públicas eficientes, responsáveis e bem gerenciadas. Contudo, razões ideológicas, crise da dívida externa, desequilíbrios fiscais e necessidade de reestruturação produtiva exportadora, a tendência e as pressões nacionais e internacionais ecoam no sentido de reduzir o gasto público e especialmente investimento, diante disso é ilusório propor aumento para investimentos para a preservação do meio ambiente. A terceira, é delineada pela emergência de novos atores no cenário da governança ambiental, seja em escala internacional quanto aos movimentos sociais. Nesta ótica, cabe a reflexão de Moura (2016, p. 35):

A trajetória percorrida pela política ambiental federal indica que ocorreram evidentes avanços, tanto no que se refere à estruturação institucional, quanto no estabelecimento de importantes marcos legais. Ainda assim, não há dúvidas de que permanecem grandes desafios a serem superados no que se refere ao aperfeiçoamento das funções da governança ambiental e da aplicação de seus princípios – os quais, em seu conjunto, contribuem para o aumento da capacidade de resposta do Estado aos problemas ambientais.

A formulação e implementação de políticas ambientais dependem de uma cadeia de agentes sociais, vinculados ao Estado, a academia, ao setor econômico, aos meios de comunicação e a sociedade civil organizada. Contudo, é importante

refletir sobre o conflito de interesses que dificultam a efetivação das políticas formuladas, mas também, para além disso é preciso considerar que a longa tradição dos processos decisórios não participativos, baseados num relacionamento vertical. Segundo o debate insuficiente, na medida que as reflexões e ideias geralmente não são levadas em consideração para o aperfeiçoamento do planejamento da execução das políticas ambientais. Essa discussão é importante no Brasil onde o período da ditadura militar desarticulou os movimentos populares. (SIQUEIRA, 2008)

Cabe salientar que, quando se trata de uma política ambiental, não se deve aplicar conceitos cartesianos e isolar o componente humano do meio ambiente por ele ocupado. A proteção da natureza envolve a proteção das pessoas, considerando as suas necessidades e os seus direitos, sem esquecer as suas obrigações. Mesmo que os dados científicos sejam usados como base para a proposição de políticas públicas ambientais, deve ser lembrado que não há decisões neutras e inteiramente baseadas em dados racionais, pois técnicos, especialistas e outros formuladores dessas políticas são também humanos e usam valores subjetivos em seus julgamentos. (SIQUEIRA, 2008, p. 431)

Dessa forma, cabe entender que a formulação de políticas ambientais deve levar em consideração a realidade histórica e as mudanças que perpassam o contexto de inserção e implementação da política. As alterações no rumo histórico, econômico e social se fazem presente de forma cotidiana e isto deve ser levado em consideração na elaboração e implementação de políticas sociais ambientais. Ademais, é preciso nortear a formulação da política pública com uma intencionalidade, a fim da resolução de um problema social, por isso, quando se fala em intencionalidade a neutralidade não se faz presente. Contudo, o fato de existir interesses na elaboração e implementação de políticas, nem sempre diz respeito aos anseios reais da população, os interesses vão para além disso, podem se referir aos aspectos políticos, sociais e econômicos de um dado momento da sociedade. Nesta ótica, cabe a afirmação de Bursztyn; Bursztyn (2012, p. 185): “[...] diferentes níveis de governo podem significar diferentes interesses políticos em jogo.”

Assim, pode-se entender por política ambiental:

[...] o conjunto de iniciativas governamentais coordenadas, envolvendo diferentes organismos e setores de intervenção pública, em articulação com atores não governamentais e produtivos, voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais. O foco é não apenas o ambiente biofísico, mas também o modo como as populações e as

atividades produtivas interagem com os diferentes ecossistemas. O ambiente construído, que inclui cidades e infraestruturas em geral, também faz parte do escopo das políticas ambientais. (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, P. 182)

No *hall* das políticas públicas ambientais e foco deste trabalho, adentra ao debate a preocupação com a geração e destinação de resíduos. Como abordado anteriormente, a poluição industrial já era alvo de debate e formulação de ações, porém, mais adiante as discussões englobam outros componentes relacionados a poluição. Conforme BURSZTYN e BURSZTYN, 2012, a Política Nacional de Resíduos Sólidos através Lei nº 12.305/2010 tramitou no Congresso Nacional por mais de vinte anos até ser aprovada, e foi regulamentada pelo decreto federal nº 7.404/2010.

Conforme informações do Ministério do Meio Ambiente, a discussão em torno da coleta e destinação dos resíduos inicia-se em 1991, através do Projeto de Lei 203 que dispunha sobre o acondicionamento, coleta, transporte e destinação dos **resíduos de serviço de saúde**. No final da década de 1990, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) fez uma proposição intitulada Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos, que foi aprovada no plenário do conselho, porém não foi publicada. Já em 2001, a Câmara dos Deputados cria e implementa a Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o objetivo de apreciar as matérias contempladas nos projetos de lei adensados ao Projeto 203/91 e formular uma proposta substitutiva global. Contudo, com o encerramento da legislatura, a Comissão foi extinta. Ainda em 2001, é realizado em Brasília o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, com aproximadamente 1.600 congressistas, entre catadores, técnicos e agentes sociais de 17 estados. (BRASIL, 2019)

No ano de 2003 aconteceu o I Congresso Latino Americano de Catadores, que propunha a formação profissional, erradicação dos lixões e responsabilização dos geradores de resíduos. Neste período, o então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, institui um Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, com o intuito de promover a integração das ações de saneamento ambiental, no âmbito do governo federal. Como consequência disso, o Grupo de Trabalho reestrutura o setor de saneamento e resulta a criação do Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Neste ano, realizou-se ainda a I Conferência Nacional de Meio Ambiente. (BRASIL, 2019)

Em 2004 o Ministério do Meio Ambiente promove grupos de discussões interministeriais e de secretarias para elaboração de proposta para regulamentação dos resíduos sólidos. O CONAMA realizou o seminário com o tema Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos, a fim de ouvir a sociedade e formular uma nova proposta de projeto de lei, pois entendiam que a Proposição 259 do CONAMA estava defasada. (BRASIL, 2019)

O ano de 2005 é profícuo, cria-se um grupo interno na Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do MMA, para consolidar contribuições do Seminário Conama, os anteprojetos de lei existentes no Congresso Nacional e as contribuições dos diversos atores envolvidos na gestão dos resíduos sólidos. Após isso, encaminharam o anteprojeto de lei Política Nacional de Resíduos Sólidos, para ser debatido com os Ministérios das Cidades, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Fazenda. (BRASIL, 2019)

Ainda no ano de 2005 é realizada a II Conferência Nacional de Meio Ambiente, para consolidar a participação da sociedade na formulação das políticas ambientais, sendo que um dos temas prioritários da conferência eram os resíduos sólidos. A partir disso, realiza-se seminários regionais de resíduos sólidos, com a participação de órgãos públicos e privados. No fim de 2005 institui-se a uma nova Comissão Especial na Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2019)

No ano de 2007, o poder Executivo propõe o Projeto de Lei 1991, que considerou o estilo de vida da sociedade contemporânea, de consumo intensivo provocando sérios impactos ambientais, à saúde pública e sociais, que eram incompatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentado que se pretendia implantar no Brasil. O projeto de lei citado anteriormente, tinha inter-relação visível com outros instrumentos legais na esfera federal, tais como a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/1995). Ainda se relaciona com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saúde, Urbana, Industrial e de Comércio Exterior e que as que promovam inclusão social. Após isso, o texto é finalizado e enviado à Casa Civil. (BRASIL, 2019)

Após isso, no ano de 2008 foram realizadas audiências públicas, com a contribuição da representação de setores interessados, do Movimento Nacional dos

Catadores de Materiais Recicláveis e demais membros do Grupo de Trabalho. Em 2009 o Relatório Final foi apresentado para receber contribuições adicionais. (BRASIL, 2019)

No ano de 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a lei que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, através do Decreto nº 7.404 que regulamenta a Lei nº 12.305 de 2010. (BRASIL, 2019)

Esse decreto contempla os seguintes tópicos: comitê interministerial, cuja finalidade é apoiar a PNRS; responsabilidades dos geradores de resíduos sólidos e do poder público; coleta seletiva; logística reversa; diretrizes aplicáveis à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos; participação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis; planos de resíduos sólidos elaborados pelo poder público; planos de gerenciamento de resíduos sólidos elaborados pelos grandes geradores; resíduos perigosos; Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR; educação ambiental para a gestão dos resíduos sólidos; condições de acesso a recursos e instrumentos econômicos (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.26).

Conforme Maiello *et al* (2018) percebe-se uma distância no campo das políticas públicas brasileiras, de forma física e estrutural, entre as instâncias formuladoras de normas e diretrizes e as instâncias executoras. Isso acarreta problemas na integração das políticas, no seu sentido vertical e horizontal.

Conforme Bursztyn; Bursztyn (2012) a Política Nacional de Resíduos Sólidos, passa a ser um marco regulatório na área de resíduos sólidos. Sendo que, define-se por resíduos:

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; (BRASIL, 2010)

Ainda, segundo Bursztyn; Bursztyn (2012) a PNRS incentiva a integração de municípios para a gestão dos resíduos, dando prioridade no acesso aos recursos públicos federais e responsabiliza toda a sociedade pela geração dos resíduos. A PNRS institui também a responsabilidade compartilhada, entre o poder público, o

setor empresarial e a coletividade, para a efetividade das ações asseguradas em observância a PNRS.

Os diversos níveis de governo e agentes econômicos geradores de resíduos passam a ser responsáveis pela elaboração de seus respectivos planos de gestão de resíduos sólidos. No caso de empresas, aplica-se o conceito de planos de gerenciamento. Práticas como a redução, o reuso e o reaproveitamento estão contempladas na PNRS. Está prevista também a priorização ao financiamento federal a municípios que façam coleta seletiva com o emprego e a participação de catadores de materiais recicláveis, que devem estar organizados em cooperativas ou associações. (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 548)

Sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Maiello *et al* (2018) entendem que apresenta problemas para sua efetiva aplicação, dos quais se destacam: a baixa disponibilidade orçamentária e a parca capacidade institucional e de gerenciamento de municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte. Em virtude disso, a PNRS estabelece diretrizes para gestão compartilhada, com a formação de consórcios municipais de gerenciamento de resíduos sólidos.

A gestão de resíduos sólidos e sua correta disposição estão relacionadas também com a expansão do espaço urbano. Quando há ocupação urbana de forma não planejada, envolvendo a construção de moradias em áreas inadequadas, como margens de rios e encostas, constituindo ocupações irregulares que não são atendidas adequadamente pelos serviços de coleta, há também uma tendência de haver uma disposição de resíduos descontrolada, comprometendo o subsolo, os cursos de água superficiais, constituindo risco para a saúde pública. (MAIELLO *et al*, 2018, P. 30)

Conforme Campos (2012) os resíduos sólidos podem ser considerados como valiosos indicadores socioeconômicos, seja em virtude de sua quantidade como pela sua caracterização. “Fatores econômicos como crise ou apogeu refletem diretamente no consumo de bens duráveis e não duráveis, na alimentação e na consequente geração per capita de resíduos sólidos”. (p. 171)

A geração de resíduos conforme *per capita* no Brasil, correspondeu a 359 kg/habitante no ano. Entende-se que no Brasil, em termos percentuais, a geração *per capita* dos resíduos cresce mais do que a população, sendo que nosso Produto Interno Bruto (PIB) tem crescido menos que a geração de resíduos sólidos. (CAMPOS, 2012) O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2011) alertou para a necessidade de investimento mundial que faça jus ao combate

contra a pobreza e geração de um crescimento eficiente, contraposto ao atual, para se evitar riscos, escassez e poluição. Ainda, conforme o PNUMA (2011) estima-se que até 2050, o mundo gerará 13 bilhões de toneladas de resíduos municipais, sendo que apenas 25% de todos os resíduos gerado, são recuperados ou reciclados.

Conforme o Relatório “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2013” elaborado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), a quantidade de resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil, foi estimado em torno de 189 mil toneladas por dia. A geração de resíduos aumenta no país a cada ano, sendo reflexo do crescimento da economia, o que permitiu acesso a novos bens e produtos.

Ademais, é necessário atentar-se ao fato que a realidade das regiões e municípios brasileiros é bastante diferente em relação à capacidade de investimento na gestão dos resíduos sólidos, porém, as exigências definidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos são as mesmas para todo o país. (MANNARINO *et al*, 2016)

No que diz respeito a uma das exigências da PNRS, o relatório da ABRELPE (2014) indica que 62% dos municípios brasileiros possuíam iniciativas de coleta seletiva, predominantemente em municípios com mais de 100 mil habitantes. Porém, tais iniciativas, resumem-se à existência de pontos de entrega voluntária ou convênio com organizações coletivas de trabalho para catadores de materiais recicláveis.

Nesta ótica, entende-se que a trajetória da política ambiental no Brasil, percorreu um longo caminho até a sua institucionalização, porém caminha a passos largos para a sua efetivação. A Política Nacional de Resíduos Sólidos é considerada um marco na legislação em torno da preocupação com a geração, coleta e destinação dos resíduos gerados na sociedade, contudo, resgatando os conflitos de interesse na formulação e implementação das políticas, acaba encontrando dificuldades nas suas instâncias de implementação seja, Municípios, Estados e até mesmo da União.

Diante da lógica de contradições, visa-se adiante discutir o protagonista da coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos: os catadores de materiais recicláveis.

2.3. OS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

A discussão em torno dos materiais recicláveis vem sendo discutidas no âmbito dos modelos atuais do desenvolvimento sustentável. Contudo, desde a Revolução Industrial, o solo e o subsolo passaram a constituir-se em grandes depósitos de praticamente todo o resíduo gerado pela sociedade consumidora de produtos industrializados e descartáveis. Assim, a escassez dos recursos naturais, seguiram-se a degradação ambiental e o esgotamento de espaço físico para o armazenamento dos resíduos produzidos pela geração e acúmulo de lixo. (MEDEIROS; MACEDO, 2006).

Diante disso, no Brasil o processo de reciclagem só se tornou viável em grande escala, quando o recolhimento e sua separação se constituiu como uma tarefa de baixo custo. Conforme Bosi (2008, p. 67) a atividade necessitava ser realizada: "[...] por trabalhadores cuja remuneração compensasse investimentos de tecnologia para o surgimento do setor de produção de material reciclado". Por isso, a força de trabalho é composta por trabalhadores sem contrato e com produtividade referente ao pagamento por produção. Assim, se não fosse a mão de obra barata, o processo de reciclagem não seria lucrativo a ponto de estimular empresários a investirem nesse nicho de mercado.

Os catadores são conhecidos das mais diversas formas, uma delas comumente utilizadas é *agentes ambientais*, aqueles iniciais no circuito da produção e da sustentabilidade ambiental, tratados muitas vezes, de forma romantizada pela sociedade e poder público, sem olhar para as reais condições de trabalho ao qual ele está submetido.

Conforme Arantes; Borges (2013) podemos considerar duas categorias. A primeira, como catador não organizado, o qual coleta materiais diariamente e tem como instrumento de trabalho carrinhos, carroças, sacos, etc.; percorrem grandes distâncias e, quando finalizam a coleta, se dirigem aos donos de depósitos, denominados como sucateiros ou depositistas, que compram os materiais por preços irrisórios. A segunda forma diz respeito aos catadores organizados coletivamente sob forma de associação ou cooperativa.

Existem também outras quatro categorias de catadores de materiais recicláveis. Os trecheiros, que vivem no trecho de uma cidade e outra, catam latas

para poder comprar alimentos. Os catadores de lixão, que catam diuturnamente, fazem seu horário e catam há bastante tempo. Os catadores individuais, que catam por si, preferem trabalhar de forma independente, puxam carrinhos muitas vezes emprestados pelo comprador, que é o depositista ou o sucateiro. Os catadores organizados em grupos autogestionários, os quais todos são donos do empreendimento, legalizado ou em fase de legalização, como associação, cooperativa etc.

Outra denominação que se coloca aos catadores é *self employed proletarians*, no qual o auto emprego não passa de uma ilusão, pois as catadores se auto empregam, mas na realidade vendem sua força de trabalho à indústria da reciclagem, sem terem acesso a seguridade social do mundo do trabalho. (BIRBECK, 1978)

Cabe salientar que os catadores de materiais recicláveis integram o cenário urbano brasileiro a muitos anos, com registros desde o século XIX. É dessa época também relatos de que havia compradores de sucata no bairro Brás, em São Paulo, os quais adquiriam principalmente garrafas e materiais ferrosos. (Pinhel, 2013, Ipea, 2013)

[...] o “garrafeiro” figura respeitada nos bairros e vilas da cidade foi desaparecendo ao longo do tempo, para dar espaço ao catador, que por sua vez recolhe resíduos recicláveis de diferentes locais, sem ter que pagar ou trocar por algo assim. (PINHEL, 2013, p. 17)

Ao longo do século XX, ocorreram mudanças consideráveis no perfil do catador, aliada ao crescimento das cidades e pelo modelo consumista que passou a imperar na sociedade. O Brasil, nas últimas décadas, mudou o tipo de lixo produzido, seja nos aspectos de qualidade e quantidade, muito diferente daquele que se produzia há 40 anos. Ainda, salienta-se que historicamente a atividade dos catadores está alicerçada a relações informais, que não geram registros oficiais. Dessa forma, além da negativa de acesso a uma série de direitos trabalhistas, a informalidade é ainda mais preocupante quando se considera as condições de risco à saúde dos trabalhadores. (IPEA, 2013; SILVA, 2017)

[...] pois os deixam desguarnecidos de qualquer seguro social para o caso de algum acidente ou doença que lhes impossibilite trabalhar por um determinado período. Os acidentes são causados geralmente pela falta de

equipamentos de segurança ou pela exposição a riscos durante o trabalho. (SILVA, 2017, p. 16)

Os riscos aos quais os trabalhadores estão submetidos frequentemente, podem ser: exposição excessiva ao calor, umidade, ruídos, chuva, quedas e atropelamentos, corte e mordida de animais, contato com agentes transmissíveis de doenças, mau-cheiro e a sobrecarga do trabalho e levantamento de peso. (Ipea, 2013). Esses riscos não se limitam somente ao trabalho individual de catação nas ruas, mas, também, no trabalho organizado em associações e/ou cooperativas. Contudo, a organização em cooperativas e associações garante ao trabalhador um espaço de trabalho mais seguro e organizado, porém, a falta de apoio do poder público faz com que muitas vezes se inviabilize condições melhores de trabalho.

Estima-se de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2008) que existem, aproximadamente, 70,5 mil catadores informais atuando em ruas e lixões e, aproximadamente, 30.390 organizados em cooperativas e associações. Pinhel (2013) afirma que, segundo estudos, esses números não condizem com a realidade, pois a “PNSB se baseia nas informações geradas pelas prefeituras municipais, que, na grande maioria dos casos, não têm um cadastro dos catadores da cidade”.

Na tabela a seguir, nota-se que a região nordeste e sudeste possuem maior número de catadores, sendo que a soma do número das outras regiões não ultrapassa o valor conjunto das duas. De maneira geral, o estudo não classifica o número de catadores como individuais ou trabalhadores associados e/ou cooperados, contudo, apresenta um amplo panorama numérico que, quando vistos sob o número total de ocupados, apresenta um público numérico que merece atenção.

TABELA 01 – Brasil: distribuição dos catadores no Brasil, segundo a grande região de residência

Brasil e Grandes Regiões	Total de Catadores	Distribuição dos catadores (%)	PO total	Catadores para cada 100 mil ocupados
Norte	22.929	5,60	6.262.318	355,97
Nordeste	119.349	29,96	20.854.301	572,30
Sudeste	166.161	41,71	38.111.800	435,98
Sul	60.241	15,15	14.249.772	422,75
Centro Oeste	30.305	7,61	6.875.625	440,76
Brasil	398.348	100,00	86.353.816	461,30

Fonte: Censo de 2010/IBGE e microdados da amostra CEM (USP, 2016), com base em Dagnino e Johansen (2017)

Mesmo com um número expressivo no cenário nacional, os catadores estão submetidos a uma série de estigmas e preconceitos advindos de setores da sociedade, que não reconhece a relevância da atividade que os catadores desempenham. Benvindo (2010) define que a atuação do catador se dá a partir da “ressignificação do lixo”, ou seja, a partir da reciclagem dos materiais pelas mãos dos catadores o material que, antes era inutilizável, torna-se objeto de valor no mercado de consumo. A falta de visibilidade da importância da atuação dos catadores expõe um papel paradoxal, ao mesmo tempo que trabalham com os materiais, são estigmatizados por eles. Dessa forma, o catador passa a ser o “excluído da inclusão”, visto que é incluído pelo trabalho, mas excluído pela atividade que desempenha. (IPEA, 2013; MEDEIROS; MACEDO 2006).

Ainda, é preciso ressaltar que o catador tem fortes vínculos com a condição de pobreza, Ferreira et. al (2016) e Pinhel (2013) concordam que a maioria dos trabalhadores que sobrevivem da reciclagem vivem em condição de extrema pobreza, especialmente enquanto catadores individuais que buscam materiais recicláveis em sacos de lixo ou na rua e devido à baixa qualidade do material, a venda permite garantir os mínimos básicos ao sustento da família, cuja qualidade de vida é muito baixa.

Cabe salientar, todavia, que as carências deste segmento vão além da pobreza material; envolvem uma gama de outras necessidades, entre as quais se destacam a preocupação com sua organização produtiva (como cooperados) e sua condição de sujeitos capazes de desempenhar um papel relevante na sociedade.(FERREIRA et. al, 2016, p. 153)

Quando trabalham individualmente, as fragilidades sociais se acentuam, na medida que, muitas vezes, os catadores são explorados por atravessadores que compram por um valor muito baixo os materiais. Pinhel (2013, p. 22) afirma que: “A mudança desse quadro de exploração só diminuirá com a adoção de uma estratégia econômica, política e social nas esferas municipais, estaduais e federais”. Uma das alternativas para que se tenha uma valorização do trabalho realizado é a organização em cooperativas e associações, as quais fortalecem os catadores e os tornam mais

independentes, com maior poder de barganha sobre a venda dos materiais e de reivindicações ao poder público.

A organização coletiva dos catadores vem desde a década de 1990, a partir de campanhas de coleta seletiva no cenário nacional, apoiada por governos, organizações não governamentais, instituições sociais, incubadoras entre outras.

As cooperativas de coleta, triagem e comercialização de resíduos são associações de pessoas que se unem voluntariamente para. O catador de materiais recicláveis alcançar objetivos nas áreas econômica, social e cultural. A criação desta sociedade democrática e coletiva inicia-se de modo informal por parte de seus agregados e pode se fortalecer com o apoio das instituições parceiras. São catadores de rua que sentem a necessidade de se organizar para se fortalecer e obter mais poder de barganha ao negociar seus produtos com sucateiros e indústrias do segmento. (PINHEL, 2013, p. 20-21)

Mesmo a preocupação com as campanhas de coleta seletiva que datam as últimas décadas do século passado, os programas de coleta seletiva ainda são raros no país, e, quando existem, muitos são incompletos e ineficazes. (Silva, 2017). Se considerarmos os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008, nas quais demonstram que 50,8% dos municípios brasileiros destinam seus resíduos a áreas conhecidas como lixões ou aterros, apenas 17% apresentam programas de coleta seletiva e, somente 8,3% dos municípios brasileiros apoiam organizações coletivas de trabalho, demonstrando, assim, um cenário preocupante que merece atenção.

Salienta-se que, mesmo diante de um cenário tão contraditório, os catadores puderam destacar-se e organizar-se politicamente, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) é um exemplo disso, surgiu no ano de 1999 e organiza os catadores pelo Brasil. Tem por objetivo o protagonismo popular da categoria e busca o reconhecimento da prática ambiental realizada. No ano de 2002, os catadores passaram a integrar a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) sob o título de “trabalhadores da coleta e seleção de materiais recicláveis”. O catador é definido pela CBO como:

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. (BRASIL, 2017).

Mais adiante, fora publicado o decreto federal nº 7.405/2010, o qual institui o Programa Pró-Catador, que visa integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas para o apoio e fomento da organização produtiva dos catadores, com vistas a melhoria das condições de trabalho e inclusão social e econômica.

Contudo, um dos principais marcos legais que merece destaque, é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) regida pela Lei nº12.305/2010¹⁹, fruto de discussões desde 1991, passou por várias comissões de análise até a aprovação da lei. Estabelece aspectos inovadores dentre os quais destaca-se: a logística reversa, a responsabilidade compartilhada, a coleta seletiva e a valorização dos catadores de materiais recicláveis.

De acordo com o Ipea (2013), ao instituir a necessidade do envolvimento das cooperativas com os programas de coleta seletiva, abre-se novos horizontes para atuação dos trabalhos. Visto que:

[...] até então, as parcerias firmadas entre poder público e catadores são comumente dependentes de uma série de fatores políticos e econômicos, tais como a orientação político-partidária e a ponderação do custo de coleta tradicional versus custo de coleta seletiva, apurados exclusivamente pelo motivo contábil, sem a avaliação dos benefícios ambientais e da inclusão social. (IPEA, 2013, p. 37)

Pinhel (2013, p. 183) afirma que, antes da PNRS, “[...] a gestão dos resíduos no Brasil era regulada por decretos e normas esporádicas, e pouca responsabilidade legal era atribuída aos segmentos geradores de resíduos”. É a partir da PNRS que o poder público passa a ser responsável nos três níveis de governo a incentivar iniciativas de trabalho coletivo, seja nas formas de associação, ou cooperativa, e a implementar campanhas de coleta seletiva na qual se firme a parceria entre as organizações coletivas e poder público para participar diretamente das campanhas.

As parcerias entre o poder público e os catadores de material reciclável associados, ou organizados em sociedades cooperativas de trabalhadores, representam uma nova forma de tratar a questão do lixo nas realidades

¹⁹ Estabelece diretrizes para a destinação final de resíduos sólidos, entendidos como: “[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível” (Lei nº 12.305/2010)

urbanas brasileiras, sendo geralmente denominadas de gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos. Trata-se de uma tentativa de corresponsabilização dos diversos setores sociais com relação aos problemas socioambientais ocasionados pela problemática dos resíduos sólidos urbanos. (PIRANI, 2010, p. 52)

Nesta ótica, o problema atual já não se circunscreve ao reconhecimento legal do catador enquanto profissional, mas no reconhecimento de seu direito a condições dignas de trabalho para além da perspectiva estrita da sobrevivência. Dessa forma, quando se institui políticas que contemplem os catadores, é possível que se faça a inclusão deles no sistema produtivo, bem como a valorização da atividade que desempenham. Ainda mais se considerarmos que o fruto do trabalho deles não é valorizado, seja socialmente ou economicamente, o que os torna mais expostos às situações de vulnerabilidades, ultrapassando a precariedade da condição laboral.

Considerando toda a discussão realizada acima, partiremos agora para a elucidação dos dados da pesquisa, que permite a relação com as contribuições teóricas, construídas até aqui.

3. AS AÇÕES (DES)REGULAMENTADAS DESTINADAS AOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NA REGIÃO DOS CAMPOS GERAIS

A partir de todo o embasamento das partes anteriores, busca-se demonstrar os resultados a partir da experiência empírica da pesquisa. Nesta ótica, parte-se para a análise dos dados obtidos a partir do envio do questionário via plataforma Google aos gestores dos municípios que foram objetos da pesquisa. Ainda, utiliza-se de um levantamento das legislações pertinentes ao objeto deste trabalho – os catadores e catadoras de materiais recicláveis, demonstrando a inconsistência das ações direcionadas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis na região.

Para realização da análise, os dados obtidos foram separados em três tópicos, sendo que o primeiro se relaciona a contextualização das organizações coletivas de trabalho nos municípios, a constituição da cadeia produtiva e informações referente a coleta seletiva, conforme estabelecido na PNRS. No segundo tópico, discute-se o aparato legal dos municípios referente a tratativa na (des)construção de ações e/ou políticas incipientes direcionadas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis.

Por fim, coloca-se a discussão em torno da perspectiva dos gestores públicos municipais sobre as ações direcionadas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis em seu município. Buscando debater as contradições entre o discurso e o cumprimento da PNRS, mas principalmente buscando refletir sobre a condição de cidadania dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, na ótica da gestão.

3.1. UM PANORAMA DAS AÇÕES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DIRECIONADAS AOS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Neste tópico, busca-se trazer à tona um panorama das ações do poder público municipal relativas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais. Para fins de melhor visualização, a discussão será realizada a partir das informações contidas nos quadros abaixo.

É preciso começar do início, por isso, no quadro abaixo podemos analisar a partir das informações prestadas pelos gestores municipais, a constituição das associações e/ou cooperativas nos municípios da pesquisa.

Quadro 02 – Constituição das organizações coletivas de trabalho nos municípios da pesquisa

Município	De que forma se dá a organização dos catadores de materiais recicláveis no município?	Há quanto tempo existe as organizações coletivas de trabalho dos catadores? Qual o número aproximado de catadores que se vinculam a elas?
Carambeí	Cooperativa	A nove anos formalmente, e hoje conta com 22 cooperados.
Castro	Associação	Formalizada desde 2017, aproximadamente 10 catadores
Ivaí	Associação	Associação de catadores de recicláveis de Ivaí
Jaguariaíva	Associação	5 anos e são cerca de 90 pessoas na reciclagem, barracão/limpeza e feira verde. Troca de verduras por recicláveis.
Piraí do Sul	Associação	A Associação de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis de Piraí do Sul - ACCAMP, setembro de 2018. Número de catadores: 6
Ponta Grossa	Associação	Desde 2006 sendo o número aproximado de 105 Associados
Porto Amazonas	Cooperativa	(COOCARPA) Cooperativa de Trabalho dos Catadores de Materiais Recicláveis de Porto Amazonas de 2005
Tibagi	Associação	Doze anos, oitenta e nove catadores, associação de catadores de materiais recicláveis de Tibagi (ACAMARTI)

Fonte: organizado pela autora.

Conforme as informações acima, podemos notar que a constituição de grupos organizados coletivamente para trabalhar no campo da reciclagem, se fez antes da promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Exemplo disso, são as organizações encontradas em Ponta Grossa, Porto Amazonas e Tibagi. No município de Carambeí, pode-se perceber que sua constituição fora realizada no ano de 2010.

A criação de associações e cooperativas inicia-se de maneira informal, por meio de iniciativa dos trabalhadores e se fortalecem com o apoio de instituições parceiras. No caso dos catadores, são pessoas que na rua sentem a necessidade de organizar-se para se fortalecer e obter maior poder de barganha para negociar os produtos com os compradores. (PINHEL, 2013).

A Lei nº 9.790 de 1999 dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil, que se qualificam enquanto pessoas jurídicas de direito privado, podendo configurar-se em variadas formas, dentre as quais se destaca a associação e a cooperativa. Para

validação da organização é necessário que atendam pelo menos um dos objetivos expostos no artigo 3º da mesma lei, a saber:

I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

O trabalho associado *versus* o trabalho cooperado tem suas diferenças que podem ser vistas nos dispositivos legais que os regulamenta, como é o caso da Lei nº 10.606/2002 e a Lei nº 12.690/2012, que normatiza as associações e as cooperativas, respectivamente. A primeira se caracteriza pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos, prezando que os associados terão direitos iguais. Já a segunda considera uma sociedade constituída por trabalhadores para exercício de atividades laborais de proveito comum, que busquem a autonomia e a autogestão para se obter melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho.

Há de se destacar ainda o quadro elaborado por Silva (2017) que compila as diferenças entre associação e cooperativas, que podem ser vistas a seguir:

Quadro 03 – Diferença entre associação e cooperativa.

(continua)

Itens	Associação	Cooperativa
Legislação	Lei nº 9.790/1999 Lei nº 10/406/2002	Lei nº 5.764/1971 Lei nº 12.690/2012
Constituição	Mínimo de duas pessoas	Mínimo de vinte pessoas até 2012. A partir de 2012, mínimo de sete pessoas, no caso de cooperativas de trabalho
Capital Social	Não possui capital social	Possui capital formado por quotas

Quadro 03 – Diferença entre associação e cooperativa.

(conclusão)

Patrimônio	Não pertence aos associados, mas sim a sociedade	Pertence aos associados em proporção ao capital subscrito de cada um
Nota fiscal	Não emite	Emissão por bloco ou meio eletrônico
Previdência	Sem obrigatoriedade de recolhimento	A cooperativa não recolhe. Mas tem que reter 11% da remuneração dos cooperados e repassar para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Programa de Integração Social (PIS)	Isenta	Recolhe 0,65% do faturamento total
Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (Cofins)	Isenta	As cooperativas devem pagar 3% sobre o faturamento total
Imposto de Renda (IR)	Isenta, com declaração obrigatória	Isenta, com declaração obrigatória
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	Isenta	Isenta

Nota: elaborado pela autora

Fonte: Adaptado de Silva (2017p. 24)

Sobre isso, Silva (2017) salienta que a atuação em empreendimentos coletivos é um fenômeno recente para a categoria dos catadores, caracterizando-se por um divisor de águas nessa atividade, indicando o rompimento com a forma individual do trabalho realizado nas ruas e em depósitos de lixo.

As práticas associativas de geração de trabalho e renda, aliadas a processos de autogestão nos empreendimentos compostos pela associação de pessoas, podem (re)afirmar o espaço social, alicerçando dinâmicas de subsistência para além das fronteiras econômicas, haja vista que suas contribuições atingem as esferas sociais, políticas e ambientais. Outrossim podem quebrar elos complexos de reprodução de das desigualdades". (Borges, 2014, p. 68)

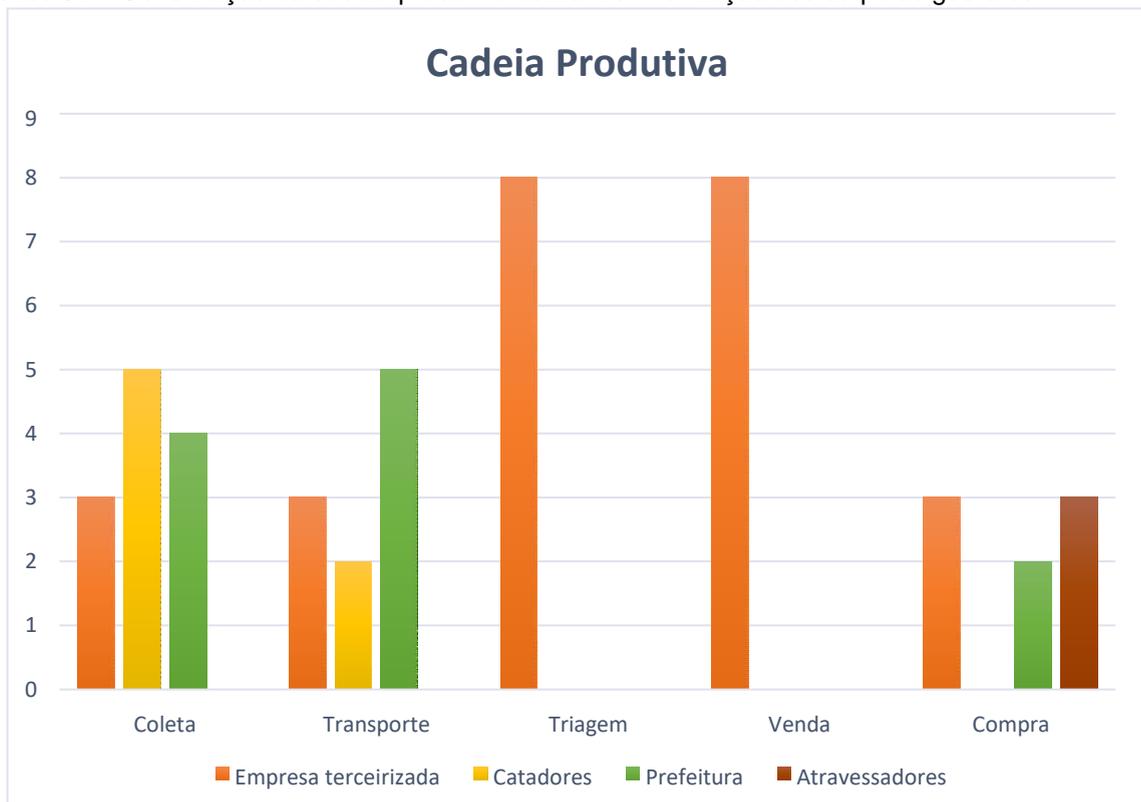
Destaca-se ainda que além da finalidade econômica os empreendimentos coletivos formalizados atuam como veículos de representação dos associados junto ao poder público, o que lhes possibilita reconhecimento de reivindicação para espaços adequados de armazenamento e separação do material recolhido, bem como programas de financiamento para o processamento e agregação de valor. De acordo com Silva (2017, p. 25): "Por isso, as cooperativas e as associações são vistas como potenciais instrumentos de inserção social, por proporcionarem uma série de vantagens e melhores condições de trabalho a esses indivíduos".

A formação de associações e cooperativas também surge como uma alternativa de fortalecer os catadores e deixá-los mais independentes, sendo que a

organização tem se mostrado bastante eficaz. (Pinhel, 2013). Atenta-se ainda para as razões ligadas a formação de associações e cooperativas, podendo ser, de acordo com Martins (2005, p.68): “[...] questões como desemprego, a falta de oportunidades e a desigualdade na sociedade capitalista [...]”. As razões muitas vezes passam despercebidas pelos trabalhadores envolvidos no processo, que não conseguem ter uma visão geral sobre a representação que tem, atendo-se apenas as questões imediatas como uma fonte de sobrevivência. (MARTINS, 2005).

No que diz respeito a constituição da cadeia produtiva da reciclagem, podemos observar o gráfico a seguir:

Gráfico 01 – Constituição da cadeia produtiva conforme informação cedida pelos gestores



Fonte: organizada pela autora

Referente aos dados acima, é possível notar uma disputa entre os agentes que realizam a coleta dos materiais, uma vez que os catadores por mais que possuam protagonismo nesta primeira etapa, percebe-se que as empresas privadas também se fazem presente. Diante disso, Cachiviolo (2017) na sua dissertação intitulada “A ação consorciada para elaboração dos planos de gestão municipal integrada e o respectivo sistema de manejo de resíduos sólidos domiciliares nos municípios da região centro

sul do Paraná”, evidenciou como a gestão e o planejamento eram realizados nos pequenos municípios no que diz respeito aos serviços de remoção, coleta, transporte, e destinação final dos resíduos que são produzidos nos domicílios identificando como um dos principais resultados o interesse da iniciativa privada na destinação final dos resíduos através de aterros sanitários.

Diante disso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos é explícita em seu artigo 18 inciso II, que é dever do município através da criação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos a implantação da coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis. Por isso, evidencia-se que o catador em sua condição originária deveria ter o acesso prioritário a essa primeira etapa da cadeia produtiva da reciclagem. Pois, não se pode descontextualizar o fato de que, quando se firma parcerias com instituições privadas a fim de realizar o manejo dos resíduos gerados, os custos referentes ao pagamento poderiam ser investidos em pagamentos direcionados a atividade dos catadores. Ainda, cabe salientar que o fato de os catadores serem protagonistas da coleta, não significa que eles o fazem com a devida estrutura, ou seja, pode-se alocar aí a utilização de transporte adequado, mas também da utilização de carrinhos, que coloca novamente os catadores formalmente organizados na condição de catadores individuais nas ruas.

Em relação ao transporte, pode-se perceber uma clara contradição entre as informações prestadas, visto que na primeira etapa da cadeia produtiva, os catadores são os protagonistas da coleta, porém em menor número fazem o transporte do mesmo. Diante disso, mantém-se aí o protagonismo da iniciativa privada no transporte dos resíduos e/ou da responsabilização do poder público na destinação dos mesmos, através da concessão de automóveis compatíveis para tal atividade.

No que diz respeito as etapas seguintes, é claro a materialização do trabalho do catador na triagem dos resíduos advindos da coleta. Cabe resgatar o que fora discutido no capítulo anterior acerca do trabalho desempenhado pelos catadores, Silva (2017) ressalta os riscos aos quais os trabalhadores estão diariamente submetidos, os quais não se submetem-se somente ao trabalho individual da catação, mas também no trabalho organizado em cooperativas.

Não são raros, os debates acerca da saúde coletiva e da saúde dos catadores de materiais recicláveis, Siqueira e Moraes (2009) atentam ao fato de que os

problemas relacionados aos resíduos sólidos vêm avolumando-se nas sociedades contemporâneas. Como o lixo passa a ser considerado uma fonte de renda, os catadores constituem-se numa comunidade de risco, não apenas para sua própria integridade física, mas também submetidos a uma condição de marginalidade social e econômica.

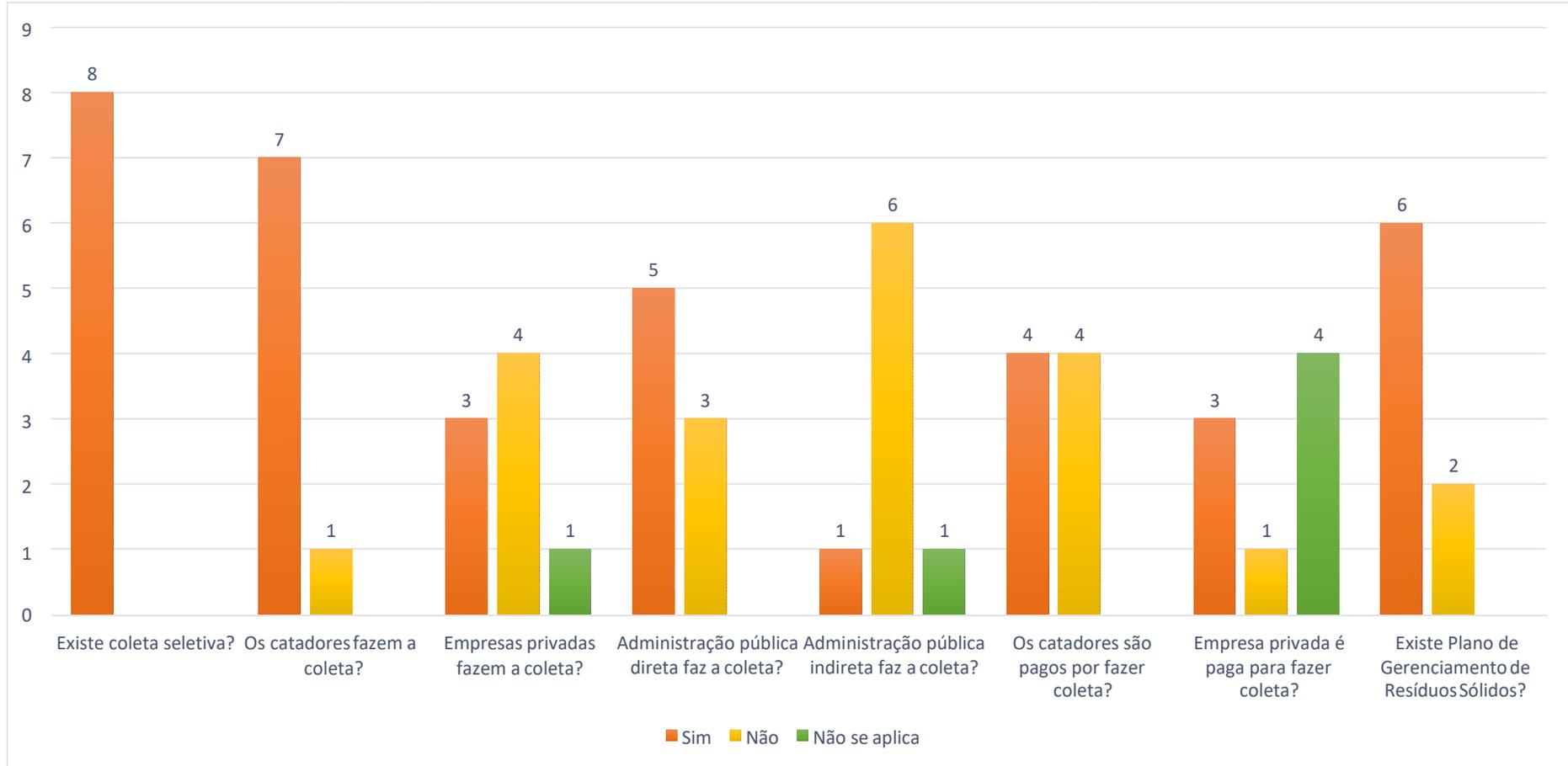
Segundo as informações, a venda dos materiais é realizada exclusivamente pelos catadores. Mas em relação a compra, percebemos que a iniciativa privada se faz presente, mas no intermédio delas, temos a figura dos atravessadores, os quais por vezes são sujeitos que terceirizam a venda dos materiais, tornando-os ainda mais “desvalorizados” sob a ótica da venda para as empresas. Nesta ótica, os catadores em si, não disputam o mercado apenas com as empresas, mas também com os atravessadores que se fazem continuamente presentes na rotina deles.

Diante disso, podemos perceber que os atores envolvidos na cadeia de valor da reciclagem são: os catadores e suas organizações; a indústria priva e pública de coleta; os comerciantes intermediários; a indústria recicladora transformadora e o Estado, com a regulação e as políticas públicas que afetam o setor produtivo e os catadores. Este arranjo organiza-se de forma hierarquicamente rígida, na qual um número reduzido de indústrias ocupa o topo da pirâmide da cadeia de valor. Abaixo dela, encontram-se os agentes intermediários e por conseguinte os catadores. (SANTOS, et al, 2011). Diante disso, faz salutar que o pouco controle do poder público na cadeia produtiva da reciclagem, faz com que a renda dos catadores sofram fortes alterações, pois os materiais coletados por eles referem-se diretamente a variação de preços dos *commodities* (plástico, minério de ferro, alumínio, entre outros). Nos períodos de crise econômica da demanda por esses produtos são afetadas de modo, a impactar negativamente na renda dos catadores. Isso faz com que os catadores aumentem consideravelmente o ritmo e tempo de trabalho, por meio de jornadas exaustivas, para compensar parte dessa queda nos preços. Outro ponto que se mostra influente na venda e compra dos materiais é a proximidade das indústrias compradoras, o que gera a formação de um mercado com poucos compradores que possuem um alto poder de definição do preço e da qualidade final dos produtos a serem comercializados. Nesta ótica, quando maior a demanda por determinado resíduo e maior for a proximidade com as empresas compradoras, melhores serão as

possibilidades de comercialização e, por conseguinte, melhores preços podem ser ofertados.

Dando prosseguimento, no gráfico abaixo, podemos visualizar as informações referente aos atores que permeiam o processo de coleta seletiva nos municípios.

Gráfico 02 – Informações da gestão pública municipal acerca da coleta dos resíduos e plano de gerenciamento de resíduos sólidos.



Fonte: elaborado pela autora.

Referente aos dados apresentados acima, devemos destacar a existência da coleta seletiva em todos os municípios, conforme informação cedida pelos gestores. Conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 18 inciso II, coloca-se como responsabilidade dos municípios a partir dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a implantação da coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis.

Cabe aqui, o destaque ao estudo de Bensen, et al (2014) no trabalho intitulado “Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos” que buscou analisar os impactos da PNRS na coleta seletiva formal na Região Metropolitana de São Paulo. Para isso, utilizaram resultados de pesquisas realizadas entre os anos de 2004 e 2013 e também entrevistaram gestores públicos de 39 prefeituras. Como resultados, identificaram que embora a coleta seletiva, praticada especialmente por catadores de materiais recicláveis tenha se ampliado entre 2004 e 2013, não se observou avanços significativos após 2013, com a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nesta ótica, é importante salientar que conforme os levantamentos do CEMPRE (2018) a partir da ferramenta *Ciclossoft Survey*²⁰ apenas 22% dos municípios brasileiros possuem coleta seletiva, sendo que do ano de 2010 apresentava-se o número de 443 municípios e no ano de 2018 percebe-se que 1227 passaram a desenvolver os programas de coleta seletiva, um salto de aproximadamente 138%. No que diz respeito a regionalização nota-se que a região sudeste possui 45% dos municípios com programas de coleta seletiva, seguido da região sul com 42%. Enquanto nordeste apresenta 8%, região centro oeste 4% e região norte 15%. A mesma pesquisa ainda demonstra que apenas 17% da população brasileira tem acesso a programas de coleta seletiva, chegando a aproximadamente 35 milhões de brasileiros.

Bortoli (2013) no seu estudo intitulado “Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações” fruto de pesquisa bibliográfica para elaboração da tese de doutorado, busca indicar tendências de análise acerca dos processos de organização socioeconômica de catadores de materiais recicláveis. Neste aspecto, o interessante do seu trabalho é o recorte

²⁰ Desde 1994 o Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMRPE) coleta informações sobre os programas de coleta seletiva desenvolvidos pelos municípios. O *Ciclossoft Survey* possui cobertura geográfica em escala nacional e periodicidade semestral de coleta de dados. A metodologia consiste em coletar dados, enviando um questionário às prefeituras e visitas técnicas, não com o objetivo de comparar mas demonstrar quais municípios estruturaram programas de coleta seletiva.

histórico que ela faz da categoria dos catadores e a forma pela qual eles se inserem na coleta seletiva, como um campo de disputa, tensão e resistência desses trabalhadores. Conforme Bortoli (2013, p. 252):

Considerando os aspectos históricos relativos à organização do segmento e à institucionalização de políticas voltadas para os catadores, pode-se perceber que, na primeira década do século 21, houve um deslocamento da coleta como uma das formas de subsistência, realizada de modo individual, atividade recorrente na última década do século 20, para a coleta como a forma de subsistência, realizada por catadores organizados. Esse deslocamento demarcou a emergência de novas tecnologias para a realização do trabalho de coleta, assim como fomentou sua organização social e política

Ainda conforme Bortoli (2013) a gestão dos resíduos no âmbito do chamado desenvolvimento sustentável, as ações seriam desenvolvidas a partir de parcerias e não contariam com as reivindicações dos catadores, mas seriam direcionadas pela busca de soluções as questões relacionadas ao meio ambiente, frente a pressões de agências nacionais e internacionais para combater o aumento da produção de resíduos sólidos.

Ainda, podemos perceber novamente a contradição em relação as informações que colocam os catadores e as empresas privadas como atores do processo de coleta dos resíduos gerados. Conforme dados levantados pelo CEMPRE (2018) a partir da ferramenta *Ciclosoft Survey*²¹ os municípios passam a ter mais de um agente executor da coleta seletiva, sendo que dos programas existentes no Brasil 39% é realizado pela própria prefeitura, enquanto as empresas particulares contratadas aproximam-se dos 36%, mas percebe-se que apenas 50% dos municípios apoiam ou mantêm as cooperativas de catadores como protagonistas no processo de coleta seletiva. Cabe ressaltar que, o apoio não garante de forma efetiva o desempenho dos catadores frente a essa tarefa, chamando atenção aqui para o protagonismo das empresas particulares nessa seara.

No tocante a relação que se coloca com o protagonismo da administração pública direta ou indireta realizar a coleta dos resíduos, podemos notar uma confusão

²¹ Desde 1994 o Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMRPE) coleta informações sobre os programas de coleta seletiva desenvolvidos pelos municípios. O *Ciclosoft Survey* possui cobertura geográfica em escala nacional e periodicidade semestral de coleta de dados. A metodologia consiste em coletar dados, enviando um questionário às prefeituras e visitas técnicas, não com o objetivo de comparar mas demonstrar quais municípios estruturaram programas de coleta seletiva.

dos gestores do que se caracterizaria esse tipo de demanda. Uma vez que ao olhar os dados em sua globalidade, parece-nos que não é claro para eles os sujeitos envolvidos na cadeia produtiva da reciclagem, especialmente no que tange a coleta dos resíduos. Cabe aqui inserir o Decreto nº 5.940 de 25 de outubro de 2006 que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos federais e entidades da administração pública direta e indireta, na fonte geradora, e sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. Mais do que isso, a coleta seletiva solidária permite a contratação de cooperativa e/ou associação de catadores pela prefeitura e implica a gestão participativa de todos o processo da cadeia produtiva da reciclagem.

Jacobi e Besen (2011) entendem que um dos maiores desafios que a sociedade moderna se confronta é a resolutividade da geração excessiva e da disposição final ambientalmente segura dos resíduos sólidos. Nesta ótica, a gestão e a disposição inadequada dos resíduos sólidos causam impactos socioambientais, tais como degradação do solo, comprometimento dos corpos d'água e mananciais, intensificação de enchentes, contribuição para a poluição do ar e proliferação de vetores de importância sanitária nos centros urbanos, bem como a catação em condições insalubres nas ruas e nas áreas de disposição final.

Desse modo, Jacobi; Besen (2011) defendem que a administração pública municipal tem a responsabilidade de gerenciar os resíduos sólidos, desde a sua coleta até a sua disposição final, que deve ser ambientalmente segura. Conforme os autores (2011, p. 136):

[...] O lixo produzido e não coletado é disposto de maneira irregular nas ruas, em rios, córregos e terrenos vazios, e tem efeitos tais como assoreamento de rios e córregos, entupimento de bueiros com conseqüente aumento de enchentes nas épocas de chuva, além da destruição de áreas verdes, mau cheiro, proliferação de moscas, baratas e ratos, todos com graves conseqüências diretas ou indiretas para a saúde pública.

Diante disso, entende-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) busca fortalecer os princípios da gestão integrada e sustentável de resíduos, propondo medidas de incentivo a formação de consórcios públicos para uma gestão regionalizada com vistas a ampliar a capacidade de gestão administrativas municipais. Percebe-se que a PNRS prima então pelo papel do poder público frente a gestão integrada dos resíduos, ou seja, ao propor uma ação consorciada demonstra o olhar

atento a territorialização de cada município, sendo que em casos possíveis pode-se atuar de forma conjunta a fim da destinação correta dos resíduos gerados.

No que diz respeito ao que podemos considerar enquanto terceirização dos serviços de limpeza urbana. Entende-se que eles se caracterizam por um obstáculo relevante à implementação de programas de coleta seletiva e gestão compartilhada de resíduos sólidos. Pois, geralmente as empresas são remuneradas de acordo com o peso e volume dos resíduos urbanos coletados, ou seja, quanto mais resíduos gerado maior o lucro advindo da coleta pelas empresas privadas. Isso vem na contramão da redução de resíduos na fonte geradora. (IPEA, 2011)

Em relação a existência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos²², podemos perceber que conforme disposto na PNRS após sua regulamentação, fora estabelecido o prazo de dois anos para elaboração de planos de resíduos sólidos em âmbito nacional, estadual e municipal, que erradicassem os lixões, bem como apresentassem metas gradativas de redução, reutilização e reciclagem, com o objetivo de reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para a disposição no solo.

No âmbito federal fora criado no ano de 2012 o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que buscou apontar caminhos para inclusão social dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, para sua sustentabilidade econômica e atividade, com vistas para o desenho de uma política pública efetiva voltada para eles. Fora elencado diretrizes gerais, das quais cabe destacar: o fortalecimento de cooperativas e associações de reciclagem, promoção e criação de novas cooperativas e associação, bem como regularizar aquelas já existentes e incluir socialmente os catadores e catadoras que atuavam de forma isolada, promoção de uma articulação em rede, fortalecimento de iniciativas de integração e articulação de políticas e ações federais direcionadas para os catadores e catadoras, metas previstas para garantia de emprego com o estabelecimento de piso de um salário mínimo para remuneração dos catadores e catadoras, estabelecimento de metas e critérios para que os municípios incluam a categoria na gestão municipal de resíduos sólidos, entre outros.

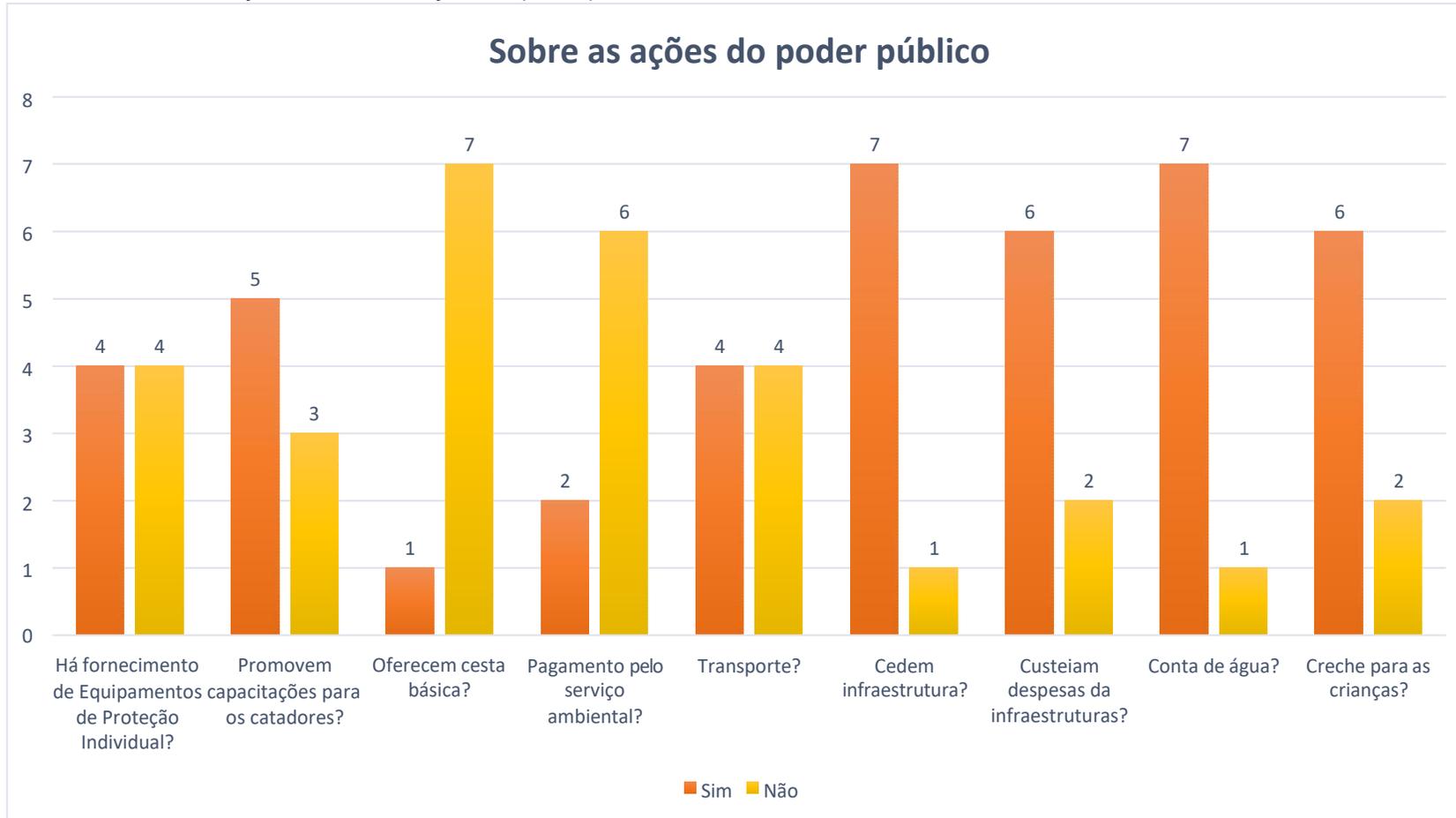
Conforme os dados acima, podemos perceber que mais da metade dos municípios abordados nessa pesquisa possuem o plano de gerenciamento, mas ainda

²² No ano de 2012 o Ministério do Meio Ambiente elaborou um manual de orientações para desenvolvimento de plano de gestão de resíduos sólidos. Para mais detalhes acessar Brasil (2012) nas referências.

caminham a passos curtos na efetivação do plano que se destine a efetivação dos direitos do catador de materiais recicláveis enquanto trabalhador principal em todo o processo da cadeia produtiva dos resíduos recicláveis. Afirma-se isso a partir da discussão que será continuada mais adiante, na qual os gestores trazem complementos em relação a sua percepção em relação aos catadores a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No gráfico abaixo, coloca-se em debate as ações do poder público direcionada aos catadores e catadoras de materiais recicláveis, a partir dos seguintes elementos: fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPI), promoção de capacitações, oferta de cesta básica, pagamento por serviço ambiental, transporte, infraestrutura e custeamento de despesas.

GRÁFICO 03 – Informações acerca das ações do poder público direcionadas aos catadores de materiais recicláveis



Fonte: organizado pela autora.

Sobre as ações do poder público, percebe-se como ainda é incipiente a ações em relação a segurança no ambiente de trabalho dos catadores. Uma vez que, apenas metade dos municípios fornecem equipamentos de proteção individual. Isso gera um alerta em relação aos acidentes que podem ocorrer devido a atividade laboral, sendo que nessa situação geralmente ocorrem por decorrência da precarização e falta de condições adequadas de trabalho. Conforme Hoefel et al (2013) a literatura mostra que os catadores constituem-se como um comunidade em risco, sendo que poucos trabalhos relacionam os riscos à saúde pública na atividade dos catadores e catadoras, nas abordagens mais pontuais com foco no trabalhador, elenca-se como acidentes os cortes, perfurações, queimaduras, dermatites, além da alta incidência de intoxicações alimentares e doenças parasitárias.

Destaca-se aqui a Norma Regulamentadora (NR) nº 9 que entende por riscos ambientais os agentes físicos, químicos e biológicos existentes nos ambientes de trabalho que, em função de sua natureza, concentração ou intensidade e tempo de exposição, são capazes de causar danos à saúde do trabalhador. A norma ainda dispõe dos mecanismos de controle, dentre os quais coloca-se a utilização de equipamento de proteção individual (EPI), sendo necessário um programa de treinamento dos trabalhadores quanto a sua utilização correta e orientação sobre fornecimento, uso, higienização e conservação dos EPIs utilizados. Nesta ótica, considera-se como uma via de mão dupla essa responsabilização, ou seja, aquele que cede o EPI deve prover os meios mínimos necessários para sua utilização e cabe aos catadores sua utilização, de modo a amenizar ao máximo os riscos aos quais encontra-se exposto.

Falar sobre proteção no ambiente de trabalho, traz novamente a tônica da discussão em torno da formalização do trabalho dos catadores e catadoras enquanto uma profissão socialmente e juridicamente reconhecida. É urgente e cada vez mais necessário a efetivação de tal medida, na qual possibilitaria aos catadores acesso a diversos benefícios e, mais especificamente em caso de acidentes de trabalho a garantia de renda pelo período que precisasse ficar afastado.

No que diz respeito a promoção de capacitação dos catadores, percebe-se que dos oito municípios abordados, cinco deles afirmaram dispor de capacitações para eles. Isso é um dado positivo, na medida que responde ao que se prevê na PNRS a respeito do fornecimento de capacitações contínuas para gestão dos resíduos sólidos.

Essa é uma medida que deve ser incentivada e desenvolvida de cada vez mais efetiva, buscando meios que não se restrinjam apenas ao local de trabalho dos catadores e catadoras, mas que os potencializem como sujeitos político e socialmente ativos, afim de organizar-se coletivamente também em âmbito ocupacional, contribuindo para o movimento de articulação de uma proposta que condiz com as especificidades do trabalho dos catadores.

No que diz respeito a concessão de cesta básica, apenas um dos municípios abordados coloca isso como uma das ações direcionadas no momento aos catadores e catadoras. Pensar na dimensão da alimentação desses sujeitos nos coloca sob duas questões: a concessão de cesta básica é vista como um direito ou como uma ação de caráter pontual, a fim de solucionar uma demanda momentânea. Numa busca rápida no pesquisador da *internet* não são raras notícias veiculando a entrega de cesta básica a catadores, porém não com um caráter de afirmar enquanto um direito, mas sim enquanto uma benevolência por parte daqueles que geram a matéria prima do trabalho dos catadores.

Cabe aqui, o destaque para uma pesquisa recente no município de Ponta Grossa através do Núcleo Questão Ambiental, Gênero e Condição de Pobreza que buscou pesquisar (in)segurança alimentar²³ dos catadores e catadoras no município. Como resultados, identificaram que apenas 16% dos catadores e catadoras organizados coletivamente encontram-se em situação de segurança alimentar, com predominância de insegurança alimentar leve em 43%, seguida de grave 24% e da moderada 17%.

Comparado a esses dados, Ulbricht et al (2012) numa pesquisa realizada com 56 catadores e catadoras no município de Piraquara – Paraná, demonstrou que 33% estavam em situação de insegurança alimentar, tendo como principais causas: a carga horária do trabalho sem intervalo para alimentação; a falta de local adequado para armazenamento dos alimentos e para realização das refeições; o ambiente sem higienização para consumo de alimentos; a falta de acesso aos alimentos e, a falta de acesso à renda devido à instabilidade de preço dos materiais vendidos através da triagem dos materiais coletados.

²³ Entende-se por segurança alimentar quando ocorre acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente sem restrições para o futuro. Na insegurança alimentar considera-se três categorias, a Insegurança Alimentar Leve, Moderada e Grave. Para mais informações, buscar relatório na página do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas (PPGCSA/UEPG).

Ainda, é importante resgatar que, conforme salientado no capítulo anterior, o catador possui fortes vínculos com a condição de pobreza, mais especificamente numa condição de extrema pobreza. Recentemente, num cenário em que desde 2015 o número de pessoas em condição de extrema pobreza vem cada dia mais aumentando. É necessário um olhar mais cuidadoso para tal questão, na medida que a alimentação deve constituir-se como um direito do trabalhador, mas também como um direito básico e mínimo que todos deveriam ter acesso.

Outra dimensão que se mostra novamente contraditória, são os pagamentos pelo serviço ambiental prestado pelos catadores. No gráfico acima demonstrava que metade dos municípios os catadores eram pagos pela realização da coleta, contudo neste aqui percebe-se que apenas dois municípios realizam o pagamento pelos serviços prestados. Essa questão do pagamento por serviços ambientais, fora anunciado no 8º Festival Lixo e Cidadania no ano de 2009, no qual estimava-se que um milhão de catadores poderiam ser beneficiados pela medida. Entende-se por pagamento pelo serviço ambiental, aquele semelhante ao realizado na floresta a partir do plantio das árvores. Previa-se a partir dessa proposta estabelecer um preço mínimo para os produtos que seriam comercializados, contudo pode-se notar que cada vez mais as empresas privadas e/ou os atravessadores direcionam conforme seus interesses o preço dos materiais, visto que o rendimento dos catadores não ascende conforme o que se pretendia a partir da valorização e estipulação mínima do preço do bem vendido por eles.

Conforme Barbosa (2015) em sua tese de doutorado, demonstra que mesmo recente a PNRS, ocorreram poucos avanços no que diz respeito ao instrumento de pagamento por serviço ambiental para os catadores e catadoras. O pesquisador identificou que iniciativas como a do governo de Minas Gerais através do Bolsa Reciclagem, a do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a do governo municipal de Goiânia – Goiás, que buscam propor o reconhecimento do serviço ambiental ofertado pelos catadores, entende que tais experiências apresentam falhas e tem contribuído para um afastamento de um instrumento econômico de política ambiental intitulado de pagamento por serviços ambientais para catadores.

No que diz respeito a infraestrutura, podemos perceber que apenas um dos municípios não cedem infraestrutura para que seja realizado o trabalho pelos catadores e catadoras. Daqueles que cedem infraestrutura, um deles não realiza o

custeio das despesas, inserindo aí a despesas com aluguel, contas etc. Isso nos leva a refletir sobre a importância de o poder público atuar diretamente em parceria com os catadores, principalmente a partir do aparato de infraestrutura, uma vez que este diz respeito as condições mínimas para a realização do trabalho dos catadores. A PNRS no seu artigo 42 inciso III diz que: “[...] 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.” (BRASIL, 2010). Isso constitui-se como uma das ações que o poder público deve instituir, a partir de medidas indutoras e linha de financiamento para atender prioritariamente a essas iniciativas. Nesta ótica, cabe resgatar a afirmação de Pinhel (2013) tratada no capítulo anterior, acerca das parcerias estabelecidas entre o poder público e os catadores, que representam uma nova forma de tratar a questão denominada gestão compartilhada dos resíduos sólidos urbanos.

3.2. O APARATO LEGAL MUNICIPAL E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Neste tópico, elucida-se a discussão a partir do aparato legal dos municípios na tratativa referente aos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Cabe ressaltar que o levantamento de tais legislações fora realizado diretamente nos *sítes* da câmara municipal de cada município.

Inicialmente, podemos considerar como é incipiente a normatização legislativa no trato para com as questões referente ao trabalho desempenhado pelos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Uma vez observado que a legislação permeia o limite entre direito e a concessão de benefícios pontuais, descaracterizados da sua função, enquanto elementos estabelecidos a partir da PNRS.

Sobre as legislações, pode-se visualizar no quadro abaixo:

Quadro 04 – Levantamento de legislação para catadores de materiais recicláveis nos municípios dos Campos Gerais.

(continua)

Arapoti	
Lei ordinária nº 1445/2013	Autoriza o poder executivo municipal contratar operações de crédito com o banco regional de desenvolvimento do extremo sul – BRDE. Permite a compra de caminhão caçamba, caminhões, coletor e compactador de lixo, caçambas e poliguindastes.
Resolução nº 104/2017	Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pela câmara e sua destinação as associações e cooperativas de reciclagem
Carambeí	
Lei nº 271/ 2003	Diretrizes para elaboração do orçamento do município de Carambeí. Aprova a criação de cooperativa de reciclagem de lixo, edificação para as atividades, aquisição de equipamentos, manutenção do programa de gestão de resíduos sólidos e cidadania
Lei nº 1031/2014	Aprovação do projeto “Troca Saudável mais alimentos na mesa” que propõe a troca de materiais recicláveis por produtos hortifrúti
Lei nº 1173/2017	Doação de bens considerados inservíveis
Lei nº 1169/2017	Institui o projeto bola no pé, criança na escola, dentre algumas oficinas realizadas, está a questão da reciclagem
Lei nº 1220/2017	Doação de bens considerados inservíveis
Castro	
Lei nº 1255/2004	Doação de área a empresa de reciclagem de resíduos sólidos plásticos

Quadro 04 – Levantamento de legislação para catadores de materiais recicláveis nos municípios dos Campos Gerais.

(continuação)

Lei nº 1011/2000	Doação de imóvel para implantação de micro empresa, cujo objetivo é reciclagem de materiais, sendo que o favorecido se responsabiliza a construir o barracão e escritório e suas atividades produtivas no prazo de 240 dias.
Imbaú	
Lei n 493/2014	Firma convenio para auxílio financeiro para manutenção de associação, Auxílio mensal no valor de 3 mil reais, sendo que o recurso deve ser utilizado exclusivamente para manutenção das atividades de reciclagem de materiais, pagamento de auxílio financeiro aos coletores de materiais recicláveis, produtos alimentícios e despesas de manutenção básica
Lei nº 466/2013	Firma convenio para auxílio financeiro para manutenção de associação, Auxílio mensal no valor de 3 mil reais, sendo que o recurso deve ser utilizado exclusivamente para manutenção das atividades de reciclagem de materiais, pagamento de auxílio financeiro aos coletores de materiais recicláveis, produtos alimentícios e despesas de manutenção básica
Lei nº 462/2013	Declara utilidade pública
Ivaí	
Lei nº 932/2010	Declaração de utilidade pública, Associação de Catadores de Recicláveis de Ivaí
Ipiranga	
Lei nº 2438/2016	Dispõe sobre a LDO para elaboração do orçamento do município de 2017 Alcançar a totalidade no tratamento e reaproveitamento dos resíduos sólidos através da implantação de lixeiras no município, fortalecer políticas públicas de incentivo as cooperativas e associações de catadores e efetivar a destinação e armazenamento correto do lixo no município
Jaguariaíva	
Lei nº 1985/2009	Separação de destinação final dos resíduos sólidos domiciliares no município de Jaguariaíva, responsabilidade do ente municipal em contratar cooperativa e ou associação de reciclagem
Lei nº 1783/2008	Declaração de utilidade pública de cooperativa de reciclagem
Ortigueira	
Decreto nº 1701/2016	Competência do Núcleo Gestor dos trabalhos de capacitação e educação ambiental dos catadores e da comunidade para prestação de serviços de coleta seletiva. Parceria com a KLABIN em conformidade com o Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
Piraí do Sul	
Lei nº 2044/2014	Locação de imóvel para ceder em comodato para associação de catadores de Piraí do Sul, Utilização como depósito, triagem e beneficiamento de material a ser reciclado
Lei nº 1800/2011	Declaração de utilidade pública Associação de Catadores de Material Reciclável Piraí Limpo

Quadro 04 – Levantamento de legislação para catadores de materiais recicláveis nos municípios dos Campos Gerais.

(continuação)

Palmeira	
Lei nº 3862/2015	Concessão de cestas básicas aos recicladores de resíduos sólidos Período de março de 2015 2016, cada associado tem direito a uma cesta básica, com um limite de 30 por mês
Lei nº 3610/2013	Concessão de cestas básicas aos recicladores de resíduos sólidos, Período de janeiro a dezembro de 2014, cada associado tem direito a uma cesta básica, com um limite de 30 por mês
Lei nº 3317/2012	Concessão de cestas básicas aos recicladores de resíduos sólidos, Período de fevereiro a dezembro de 2012
Lei nº 3173/2011	Concessão de cestas básicas aos recicladores de resíduos sólidos, Período de abril a dezembro de 2011, mediante comprovação de renda de 1 a ½ salário mínimo mensal
Lei nº 2858/2009	Compra de cestas básicas para membros de associação de reciclagem, Compra de 45 cestas
Lei nº3/2017	Instituição de taxa de gerenciamento de resíduos sólidos domiciliares
Lei nº4.297/2016	Cancela ações previstas no plano plurianual 2014-2017, ampliação da usina de reciclagem
Ponta Grossa	
Decreto nº 3937/2010	Abre crédito adicional e suplementar, manutenção do programa de atendimento as associações de catadores de materiais R\$35.000,00
Decreto nº4016/2010	Abre crédito adicional e suplementar, Manutenção de programa de atendimento as associações de catadores de materiais Recicláveis R\$30.000,00
Decreto nº 4105/2010	Outorga permissão de uso de equipamentos, Associação de catadores de materiais recicláveis de Nova Rússia (ACAMARU)
Decreto nº4127/2010	Outorga permissão de uso de equipamentos, Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Uvaranas (ACAMARUVA)
Decreto nº 4183/2010	Outorga permissão de uso de equipamentos, Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Ponta Grossa (ACAMAR)
Decreto nº 4184/2010	Outorga permissão de uso de equipamentos, Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Ponta Grossa (ACAMAR)
Decreto nº 5329/2011	Outorga permissão de uso de equipamentos Associação de catadores de materiais recicláveis de Nova Rússia (ACAMARU)
Decreto nº5331/2011	Outorga permissão de uso de equipamentos Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Uvaranas (ACAMARUVA)
Decreto nº 5454/2011	Outorga permissão de uso de equipamentos Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Ponta Grossa (ACAMAR)
Decreto nº 5471/2011	Outorga permissão de uso de equipamentos Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis do Bairro de Oficinas (ACAMARO)

Quadro 04 – Levantamento de legislação para catadores de materiais recicláveis nos municípios dos Campos Gerais.

(continuação)

Decreto nº 6211/2012	Outorga permissão de uso de imóvel Casa anexo do barracão da ARREP
Decreto nº 6215/2012	Outorga permissão de uso Associação de catadores de materiais recicláveis de Nova Rússia (ACAMARU)
Decreto nº 6310/2012	Outorga permissão de uso Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Ponta Grossa (ACAMAR)
Decreto nº 6311/2012	Outorga permissão de uso Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis do Bairro de Oficina (ACAMARO)
Decreto nº 6312/2012	Outorga permissão de uso Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Uvaranas (ACAMARUVA)
Lei nº 11.233/2012	Dispõe sobre a política ambiental municipal de ponta grossa
Decreto nº 7663/2013	Outorga permissão de uso, Associação de catadores de materiais recicláveis de Nova Rússia (ACAMARU)
Decreto nº 7664/2013	Outorga permissão de uso, Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Uvaranas (ACAMARUVA)
Decreto nº 7963/2013	Outorga permissão de uso Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis do Bairro de Oficinas (ACAMARO)
Lei nº 11.645/2014, regulamentada pelo decreto nº 8256/2014 Alterada ela lei nº 12.153/2015 – Feira Verde Mais	Dispõe sobre a implantação do programa feira verde no âmbito do município de ponta grossa
Decreto nº 8334/2014	Outorga permissão de uso, Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Ponta Grossa (ACAMAR)
Decreto nº 9378/2014	Outorga permissão de uso, Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Ponta Grossa (ACAMAR)
Decreto nº 9379/2014	Outorga permissão de uso Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis do Bairro de Oficinas (ACAMARO)
Lei nº 12.083/2015	Institui normas para aquisição de produtos resultantes de resíduos sólidos e normatiza a participação de licitantes no município
Decreto nº 10.556/2015	Institui a separação dos resíduos descartados pelos órgãos e entidades da administração pública Destinação a associação ou cooperativas de catadores
Decreto nº 10.994/2016	Institui as diretrizes para apresentação dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, classifica os resíduos e identifica os geradores
Decreto nº 11.312/2016	Outorga permissão de uso, Associação de catadores de materiais recicláveis de Nova Rússia (ACAMARU)
Decreto nº 11.312/2016	Outorga permissão de uso Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Uvaranas (ACAMARUVA)

Quadro 04 – Levantamento de legislação para catadores de materiais recicláveis nos municípios dos Campos Gerais.

(conclusão)

Lei nº 12.657/2016	Institui diretrizes para a implementação da política municipal de gestão dos resíduos sólidos urbanos, com prioridade para a coleta seletiva e estabelece instrumentos e parâmetros para a criação de programa de geração de renda mínima e inclusão social dos catadores de materiais recicláveis - "pró-catador", no âmbito do município de Ponta Grossa.
Lei nº 12.905/2017	Declaração de utilidade pública Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis do Bairro de Oficinas (ACAMARO)
Porto Amazonas	
Lei nº 1073/2017	Declaração de utilidade pública Cooperativa de Trabalho dos Catadores de materiais Recicláveis de Porto Amazonas (COOCARPA)
Lei nº 1013/2014	Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico Não fala diretamente do catador. Somente do cuidado com resíduos que podem ser destinados para o reuso/reciclagem
Lei nº 897/2011	Declaração de utilidade pública Associação de Recicladores de Porto Amazonas
Reserva	
Lei nº 723/2016	Obrigatoriedade de instalação de recipientes de coleta de lixo seletiva de material reciclável nos prédios públicos O material ficará disponível para quaisquer apanhadores locais, exceto se houver convênio com entidades prestacionais de cunho assistencial ou beneficente
Ventania	
Lei nº 647/2014	Autoriza o município de ventania a firmar convênio com a associação de catadores de materiais recicláveis do município de ventania (ACAVENT) Abre crédito suplementar. Repassou mensalmente durante 12 meses o valor de 20 mil para a associação
Lei nº 676/2015	Firmar convênio com a ACANVET Repasse de 20 mil por mês durante 12 meses e fornecimento de materiais de uso pessoal, trabalho para os catadores
Lei n 756/2018	Autoriza o município a firmar convênio com a ACANVET Repasse de 23 mil mensais por 12 meses e materiais de uso pessoal, trabalho para os associados

Fonte: organizado pela autora

Resgatando a discussão realizada no capítulo anterior em relação a formulação de políticas públicas, entende-se conforme Di Giovanni (2009) que seu processo de constituição é evolutivo, expresso na realidade que se manifesta. Por isso, as políticas públicas passam por constante processo de transformação social. Por isso, pode-se perceber os nuances que diferenciam cada município na pauta de ações direcionadas aos catadores. É necessário reafirmar que a política pública tem relação direta também com a vontade política, ou seja, depende também daqueles

que se mostram dispostos a lutar por um ideal e efetivá-lo enquanto uma ação do Estado, que não se caracterize por uma ação isolada.

Nesta ótica, a partir do levantamento realizado acima, podemos refletir sobre a formulação de um problema na agenda política destes municípios. Utilizando aqui, novamente de Secchi (2014) o qual considera a política pública sob dois aspectos: sua intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Percebe-se as menções em relação a *declaração de utilidade pública, abertura de crédito suplementar, doação de cesta básica, permissão de uso, renda mínima*. Dentre essas medidas colocadas a partir de leis e/ou resoluções, pode-se perceber a disparidade ao que preconiza a partir da PNRS.

Por exemplo, no que diz respeito a abertura de crédito suplementar, apenas os municípios de Ivaí, Ponta Grossa e Ventania dispõe de tal medida. Analisando separadamente o município de Imbaú destinou até o ano de 2014 um auxílio mensal no valor de R\$3.000,00 reais, para ser utilizado exclusivamente nas atividades de reciclagem de materiais, no pagamento financeiro aos *coletores* de materiais recicláveis, aquisição de produtos alimentícios e manutenção de despesas básicas. Já o município de Ponta Grossa, apresentou-se no ano de 2010 a abertura e crédito suplementar no valor de R\$35.000,00 para manutenção do programa de atendimento as associações de catadores de materiais. Enquanto no município de Ventania o último decreto encontrado data o ano de 2018 e diz respeito ao repasse mensal de R\$23.000,00 mensais pelo período de doze meses, para aquisição de materiais de uso pessoal e trabalho para os catadores associados.

Em relação a declaração de utilidade pública, percebe-se que os municípios de Porto Amazonas, Ponta Grossa, Piraí do Sul, Jaguariaíva e Ivaí possuem tal medida. Conforme a Lei nº 13.204 de 2015 que estabelece o regime jurídico de parcerias voluntárias, estabelece que em seu artigo 1º:

[...] o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2015)

No que diz respeito a doação de cesta básica, percebe-se como uma prática que foi comum entre os anos de 2009 a 2015 no município de Palmeira, sendo inicialmente no ano de 2011 condicionada a comprovação de renda de meio salário mínimo mensal²⁴. Conforme dados do DIEESE (2011) neste mesmo ano, identificou que a capital paulista registrou o maior custo para aquisição dos itens básicos, somando R\$273,48, sendo que a cidade mais barata era a de João Pessoa R\$206,22. Nesta ótica, considerando que na CF/88 estabelece o preceito que o salário mínimo deve suprir as despesas de um trabalhador e sua família, com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência. Contudo, estimou que o salário mínimo necessário deveria ser de R\$2.297,51. (DIEESE, 2011).

Ainda, é necessário a reflexão em torno dos pormenores que se colocam para a instituição de uma ação dessa dimensão, ou seja, inicialmente apresentaram-se critérios que conforme passaram os anos foram sendo elencados outros, apresentando até mesmo a limitação no número de cestas básicas concedidas. É importante refletir que, a condição do trabalho dos catadores mesmo enquanto trabalhadores organizados coletivamente os coloca exposto a uma série de riscos, a situação da vulnerabilidade social permeia a condição de trabalho ao qual eles estão sujeitos, pensar em medidas assistencialistas, sem o cunho de uma política orientada para a inclusão social, não resolve o problema que se coloca no cotidiano dos catadores, mas potencializa as dificuldades na medida que trata a questão alimentar, enquanto uma atitude de caridade e não de um direito²⁵.

A permissão de uso, por si só não garante um espaço que seja condizente com as necessidades específicas para o desenvolvimento seguro do trabalho dos catadores, uma vez que, os locais podem não ser adaptados as reais necessidades. E/ou muitas vezes possuem caráter temporário, o que gera total insegurança na continuidade do trabalho no local que se coloca, uma vez que dever-se-ia pensar num local fixo de propriedade das próprias organizações coletivas de trabalho. Não necessariamente buscando locais para alugar.

Ainda sobre os dados acima, percebe-se que os municípios de Imbaú, Ponta Grossa e Ventania dispõem, conforme legislação de ações de cunho financeiro

²⁴ O salário mínimo no Brasil em 2011 correspondia ao valor de R\$545,00.

²⁵ A partir de relatos informais, identificou-se que atualmente no município de Palmeira todo o processo da cadeia produtiva de reciclagem é terceirizado, ou seja, não existe cooperativa e/ou associação de catadores no município.

direcionada aos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Contudo, cabe citar que apenas o município de Ponta Grossa formalizou através da lei nº 12.657 de 2016 um projeto que dentre outras ações específicas, consta o programa de geração de renda mínima. Sendo que, em tal legislação entendem renda mínima da seguinte forma:

XV - programa de geração de renda mínima: programa de garantia de renda familiar mínima, no âmbito municipal, almejando ser um programa de transferência de renda que assegura a melhoria das condições de vida do grupo familiar dos catadores de materiais recicláveis, por meio da concessão de benefício financeiro. Que tenha como objetivos promover o acesso do grupo familiar dos catadores de materiais recicláveis à rede sócio assistencial do território do Município, estimular a frequência escolar dos filhos dos catadores de materiais recicláveis e fortalecer os vínculos familiares e a convivência comunitária.

Diante disso, o entendimento do poder público municipal em torno do direcionamento de uma *renda mínima* aos catadores de materiais recicláveis, evidencia a busca pela melhoria das condições de vida do catador e de sua família, frequência escolar, acesso a rede socio assistencial, contudo, não problematiza a condição de trabalho dos catadores. Ou seja, mostra-se insuficiente, na medida que busca direcionar um benefício financeiro pelo trabalho realizado, sem um olhar aprofundado sobre a realidade que se coloca no dia a dia do trabalho dos catadores. A PNRS estabeleceu indicativos para os pagamentos *por serviços ambientais* para os catadores de materiais recicláveis em associações e cooperativas. Contudo, não ocorreu um esforço maior no sentido de propor de fato uma política ambiental que seria conduzida, neste caso, a partir do instrumento econômico acima.

No Brasil, existem propostas de pagamentos por serviços ambientais aos catadores de materiais recicláveis, sendo uma dela elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010), no qual propõe esquemas de pagamentos por serviços ambientais para a cadeia de reciclagem. Ou seja, concentram-se os esforços para propor formas de estimar os benefícios econômicos e ambientais inerentes ao processo de reciclagem a partir da comparação da diferença dos custos da produção e de uma tonelada de material usando matéria-prima virgem comparado aos custos desta mesma produção com o material recicláveis.

Outra experiência que se tem no Brasil, que conforme Barbosa (2015) caracteriza-se também como uma experiência pioneira mundialmente. Tal iniciativa foi ratificada em 2012²⁶ pelo governo de Minas Gerais que instituiu o chamado *Bolsa Reciclagem*, nele consta que os recursos disponibilizados a cada trimestre seriam definidos em função dos recursos orçamentários e financeiros, pra tal eles calculariam o somatório dos quantitativos dos diferentes tipos de materiais multiplicados pelos seus respectivos coeficientes. (Minas Gerais, 2012). Porém, Barbosa (2015) pontua que nem a lei nem o decreto que instituiu o programa, apresentam claramente os fundamentos metodológicos do direcionamento pelo pagamento do serviço ambiental, percebendo que ocorre um esforço para justificar o repasse de recursos públicos para as cooperativas e associações, mas há uma lacuna de esforços para a definição e valoração do serviço ambiental.

Outra experiência questionada por Barbosa (2015) é a da prefeitura de Goiânia, na qual após várias negociações no ano de 2012, ratificou-se um acordo entre a prefeitura e as cooperativas definindo um pagamento por serviço ambiental no valor de R\$3.000,00 por mês para cada cooperativa, sendo que esse valor deveria ser destinado a despesas operacionais, investimentos e cobrimento de custos inerente as atividades das cooperativas, não sendo permitido a divisão diretamente entre os catadores de materiais recicláveis. Nessa ótica, o pesquisador coloca alguns questionamentos como: a metodologia empregada para justificar o valor desembolsado para remunerar as cooperativas, o serviço ambiental gerado e a concordância entre o pagamento e o serviço provido. Por isso, por mais que reconheça a relevância das transferências, Barbosa (2015) entende que a iniciativa não permite identificar esforços de propor um esquema de pagamento por serviços ambientais e complementa que: “[...] O simples desembolso de recursos públicos para cooperativas de catadores, sem relação nenhuma com a geração de serviços ambientais e sem considerar os fundamentos de um instrumento econômico de política ambiental, não representa um esquema de pagamento por serviços ambientais.” (p. 150-151). Essa análise é fundamental para fins desse trabalho, pois entende-se conforme o autor acima que, na medida que não se estabelece um planejamento em torno da ação proposta, não se justifica nem o repasse de recursos públicos tampouco, potencializa a criação de políticas de cunho ambiental voltada

²⁶ Por meio do decreto Lei nº 19.823/2011 e decreto nº 45.975/2012.

para os catadores. É válido complementar aqui, que por mais que no município de Ponta Grossa tenha sido instituído via decreto, até a finalização desse trabalho não se encontrou experiências da efetivação de tal prática, ou seja, ficando apenas no campo das ideias e não da sua execução propriamente dita.

Diante disso, entende-se que as ações colocadas em pauta sob forma de decretos ou leis, não se constituem enquanto políticas públicas. Uma vez que, reiterando o debate realizado no capítulo anterior a partir de Potyara (2008) e Di Giovanni (2009) que debater política pública, pressupõe ações e medidas formuladas e executadas, com vistas as legítimas demandas e necessidades sociais e não individuais. Ainda, é preciso entender que as políticas públicas se constituem como uma forma de exercício de poder nas sociedades democráticas contemporâneas, contudo, no campo político elas não são as únicas e convivem com outras formas de exercício de poder, sendo o corporativismo, mandonismo local, populismo etc.

Diante disso, cabe destacar aqui a experiência de Passos (2012) na dissertação intitulada “Políticas Públicas para fortalecimento dos catadores de materiais recicláveis de Olinda” avalia as políticas públicas local e estadual que contribuem para o fortalecimento da atividade dos catadores de material reciclável de Olinda. Dentre os resultados, o autor aponta falhas na condução de políticas direcionadas aos catadores tendo como causa provável, o não acompanhamento sistemática nas fases de implementação bem como ausência de ações corretivas ao longo de sua execução.

Pirani (2010) na sua dissertação intitulada “Sustentabilidade e a gestão compartilhada dos resíduos sólidos no município de Ribeirão Preto (SP)” propôs uma análise das diretrizes da gestão compartilhada dos resíduos sólidos no município de Ribeirão Preto. Para ele o estudo do histórico municipal da cidadania apresenta um sistema de gestão de limpeza urbana e dos resíduos sólidos que é muito insuficiente, no que se refere as dimensões essenciais da sustentabilidade socio ambiental. O autor identificou também que na dimensão social, apesar a prefeitura firmar parceria com a cooperativa de catadores do município, verificou-se que as instalações atuais e o número de cooperados eram totalmente insuficientes face ao volume de material reciclável produzido na cidade. Pirani (2010) entendeu que conforme as diferentes administrações públicas, não se configurou uma verdade política municipal de gestão sustentável, integrada e compartilhada dos resíduos sólidos, que se observou foia

politização da atividade em duas vertentes desarticuladas entre si: “[...] 1) a empresarial, voltada para soluções convencionais de coleta e tratamento [...] 2) a coleta seletiva e a reciclagem, com participação ainda limitada dos catadores, que ocupa posição politicamente secundária no setor [...]”. (p. 101). Nesta ótica, o autor entende que se apresenta um desperdício de oportunidades de inclusão socioeconômica e de cidadania para uma parcela considerável da população urbana.

Por isso, analisar as ações presentes no quadro acima²⁷ demonstra que os municípios ainda passam por um momento de localização quanto ao seu papel referente as políticas públicas ambientais. Visto que, por mais que tenhamos uma legislação a nível nacional, que orienta os caminhos a serem seguidos e estabelece os critérios necessários, ainda se percebe que ações pontuais se fazem presente.

Conforme Schindwein (2013) a previsão constitucional do direito ao ambiente saudável está longe de se transformar na realidade brasileira. Não se coloca aqui a inexistência de dificuldades, mas é preciso olhar para os modelos que podem servir de exemplos para serem adaptados e incorporados por outras localidades, considerando todas as suas peculiaridades. Por isso, quando a PNRS dispõe sobre a necessidade de um planejamento para repasses de recursos, entende-se que seria necessário o estudo prévio de ações que dispusessem do repasse de recursos

²⁷ Outro viés de análise que poderia ser destacado mas não será trabalho aqui, é a partir da modernização das políticas públicas, Diante disso, coloca-se aqui brevemente em debate a proposta de modernização do Estado que conforme Souza (2017, p. 30): A modernização se desdobra em três grandes tipos, todos com impacto sobre o papel do Estado: (a) social, na qual o Estado é pressionado pela sociedade a promover mudanças, ou seja, um processo que se desenvolve no sentido sociedade-Estado; (b) social via Estado, na qual as pressões para reformar a sociedade provêm do próprio Estado, ou seja, um processo que se desenvolve no sentido Estado sociedade; e (c) do Estado, na qual o foco é a eficiência e sua expressão mais conhecida é a institucionalização da organização burocrática nos moldes preconizados por Weber, ou seja, um processo que se desenvolve no sentido Estado-Estado.³ Este trabalho focaliza o último tipo de modernização. Sob esta ótica, associa-se a ideia de modernização ao ideal de progresso e rompimento com o passado naquilo que pode ser considerado insatisfatório e como um entrave ao desenvolvimento da economia, da sociedade e do Estado. Ainda, considera-se que o processo de modernização é um processo contínuo e não possui tempo pré determinado. Souza (2017) destaca que o conceito de modernização por si só é insuficiente para que o Estado exerça seu poder formular e implementar políticas. Nesta ótica, o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. Conforme Souza (2017, p. 31): O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas.

públicos para serviços e/ou entidades, contudo, a partir das legislações citadas acima nota-se que as ações são reiteradas ano após ano, num caráter imediato de ação, ou seja, não permite que a ação tenha consecução uma vez que não há um planejamento do que avaliar, sendo constantemente renovada com fins emergenciais.

3.3. A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E OS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: UM OLHAR SOBRE

Neste item, buscamos trazer a percepção dos gestores públicos municipais acerca das ações direcionadas aos catadores e catadoras de materiais recicláveis. A discussão, leva em consideração um debate já realizado nos itens anteriores e nos leva a refletir, sobre a posição que os catadores ocupam na lógica de formulação de políticas públicas.

No quadro abaixo, encontram-se as informações referente ao conhecimento ou não da PNRS e o olhar dos gestores acerca do trabalho dos catadores e catadoras de materiais recicláveis.

Quadro 05 – Compilação das informações obtidas através do formulário enviado aos gestores do poder público municipal

(continua)

Identificação	Você tem conhecimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)?	Se sim, de que forma você entende que se pauta trabalho dos catadores de materiais recicláveis, a partir da PNRS?
M1	Sim	São agentes ambientais parceiros que prestam serviços ambientais ao município. Além de serem pagos ficam com os lucros da venda dos recicláveis.
M2	Sim	Município faz sua parte, dando condições aos catadores, através de infraestrutura e contrato, realizando repasse mensal pelos serviços prestados, e ainda custeia Luz e Água.
M3	Sim	De forma a garantir a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis e reconhecimento dos mesmos como profissionais.
M4	Sim	Que o plano sai do papel e seja aplicado conforme o seu contexto
M5	Não	Não se aplica
M6	Sim	A política nacional prioriza a atuação de associação de catadores de baixa renda inserida às políticas públicas na cadeia da reciclagem, portanto estas associações possuem um importante papel na cadeia da reciclagem através da triagem destes materiais e comercialização dos mesmos.
M7	Não	Que eles estejam orientados para que os diversos Materiais manipulados por eles sejam encaminhados de maneira correta e dentro das leis.

Quadro 05 – Compilação das informações obtidas através do formulário enviado aos gestores do poder público municipal

		(conclusão)
M8	Sim	A PNRS vem para garantir a participação dos catadores de materiais recicláveis no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos e permitir que sejam devidamente remunerados e reconhecidos pela prestação de serviço, permitindo a inclusão social, dignidade de trabalho, geração de renda e qualidade de vida.

Fonte: elaborado pela autora.

No quadro acima, temos o questionamento acerca do conhecimento da PNRS e percebemos que dois municípios isso não se faz presente. Isso nos faz refletir sobre uma possível descontinuidade de ações que são previstas na lei. Cabe aqui, salientar que a PNRS está chegando aos seus quase 10 anos de promulgação e ainda, permanece lacunas quanto ao conhecimento de suas possibilidades, deveres e ponto a de atenção que o poder público deve passar a ter. Resgata-se aqui a informação de Pinhel (2013) refletindo que antes da PNRS a gestão dos resíduos no Brasil eram realizadas de forma esporádica, por normas e decretos, sendo que a responsabilidade devida não era atribuída aos segmentos geradores de resíduos e também não se conciliava a isso os deveres do poder público.

Diante disso Tawfeiq (2015) faz uma crítica direta ao poder público e nos leva a refletir sobre a preparação deste para o trato com a política de resíduos sólidos. Para este autor, não se pode visualizar ainda a preocupação com a redução de danos, se ainda não se pode dar conta de atender os preceitos do desenvolvimento sustentável, uma vez que não se viabiliza medidas de redução de danos.

Vivemos num desafio ambiental com traços sociais, éticos e políticos e não meramente um desafio técnico/econômico; evidenciamos a questão ambiental como produto do atual modelo de crescimento econômico numa atualização de seu discurso (desenvolvimento sustentável) que se conformou historicamente por meio das relações de poder no sistema-mundo moderno-colonial inaugurado em 1492 e cujas consequências revelam-se gravíssimas para todos, em especial aos mais pobres e desprovidos de poder. (TAWFEIQ, 2015, p. 173).

Percebemos que num dos municípios os catadores são por si considerados *agentes ambientais* como descritos no capítulo anterior e somado a isso, elenca-se que os catadores além de serem pagos por seus serviços, ficam com o lucro das vendas. Até que ponto podemos pensar que a venda dos materiais geraria lucro suficiente para eles e, ao pensar nesta ótica, elucida-se o catador como um

trabalhador detentor dos meios de produção o qual pode buscar sua ascensão social por meio disso? Ou seja, o catador que trabalha coletivamente é detentor dos meios de produção, ou seja, capitalista?

Noutro momento, podemos perceber a inércia advinda do poder público, no que diz respeito ao fazer mais do que o suficiente na visão dos gestores. Até que ponto se reflete para além da dimensão econômica, sobre o impacto do trabalho dos catadores. Trazendo para o debate a questão ambiental, será que fazer “o que pode” é suficiente ao refletirmos sobre a geração dos resíduos em larga escala?

Ainda é possível perceber a noção da perspectiva da inclusão social pelo trabalho, ou seja, torná-los incluídos socialmente a partir da profissionalização do trabalho do catador.

As informações contidas no quadro acima possibilitam a reflexão acerca do conhecimento ou do seu desconhecimento do que preconiza a PNRS. É perceptível na fala, daqueles que afirmam conhecimento da política, pelo menos minimamente, os critérios, orientações e principalmente a forma de se pautar o trabalho dos catadores de materiais recicláveis. Daqueles que pontuaram não saber, percebe-se mesmo assim o esforço em torno de ao menos orientar os catadores sobre o trabalho que desempenham. Mas antes disso, é necessário pontuar que, nada mais importante e com mais propriedade de conhecimento acerca da atividade que desempenha – os próprios catadores – multiplicarem sua prática cotidiana. O poder público precisa refletir sobre quem realmente precisa ter o conhecimento prático da atividade, aqui não se despreza as outras ações realizadas como consultorias contábeis e judiciais, que são fundamentais e requerem profissionais especializados da área, mas é preciso olhar para os catadores também como trabalhadores especializados na atividade que desempenham, que podem contribuir significativamente na formulação, implementação e consecução de políticas que beneficiem não apenas seu cotidiano de trabalho, mas potencialize em larga escala a sensibilização para com sua posição na sociedade.

Sobre o trabalho dos catadores e catadoras de materiais recicláveis e as ações do poder público municipal direcionadas a eles, no âmbito municipal, podemos observar conforme o quadro abaixo:

Quadro 06 – Resposta dos gestores públicos municipais acerca do trabalho dos catadores e das ações direcionadas a eles.

Identificação	De que forma você visualiza o trabalho dos catadores de materiais recicláveis? E as ações do poder público direcionada a eles, você acredita que as ações são suficientes?
M1	O trabalho é essencial ao município. São suficiente e pode sofrer pequenos ajustes.
M2	Na parte do Secretário Municipal de Meio Ambiente e gestor desta pasta acredito que sem dúvida a classe deve ser amparada, mas, no entanto, a total falta de gestão da cooperativa faz com que haja perda de recursos públicos. A manutenção dos trabalhadores é essencial para o bom andamento do processo, mas tem que haver Gestão dos trabalhos urgentemente.
M3	Hoje há vários catadores em nosso município que não querem participar da Associação. Como tivemos que reestruturar a associação, pois a antiga foi abandonada nas gestões anteriores isso causa descrença no poder público. Também há acomodação das catadoras e falta de iniciativa para o associativismo em nossa cidade. As ações não são suficientes, pois deveria haver um apoio mais efetivo (contábil, social, promoção da coleta seletiva) e contratação da associação em vez da terceirização para aumentar a renda e incentivar o funcionamento. As poucas ações que existem são devido à cobrança do MP através de TAC firmado em 2013.
M4	De suma importância para o município e meio ambiente. As ações não suficientes pelo poder público
M5	Não se aplica
M6	O trabalho das associações na cadeia da reciclagem é de suma importância. Nem sempre as ações do poder público são suficientes, mas o setor produtivo que o grande gerador de todo material reciclável também deve ter um importante papel junto as associações.
M7	De primordial importância. Não ainda mais o poder público (suprimido) está sempre buscando melhorias para os catadores.
M8	O trabalho desenvolvido pelos catadores é de extrema importância, os quais atuam como agentes ambientais e saúde pública e devem ser reconhecidos e remunerados por este serviço. No caso do município (suprimido) as ações do Poder Público são suficientes pois são colocadas em prática através do contrato com a Associação.

Fonte: elaborado pela autora

Em relação aos dados acima, podemos perceber que as percepções sobre o trabalho dos catadores giram em torno da sua *primordial importância, suma importância, extrema importância*. Mas isso nos leva a refletir de que importância esses gestores estão pautando essa dimensão, ou seja, não basta considerar o trabalho deles enquanto importantes se enquanto gestores não se busca medidas efetivas para tornar o trabalho dos catadores e catadoras ao menos praticável.

Percebe-se ainda, uma desresponsabilização do poder público em alguns aspectos, como dito acima em relação a gestão ineficiente por parte dos catadores da organização coletiva de trabalho. É preciso compreender que, o trabalho associativo primeiramente deve partir da iniciativa dos próprios sujeitos, mas a sua consecução não está sujeita apenas a sua prática e colaboração interna, ainda mais quando se discute as organizações coletiva de trabalho dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Estudos apontam a dificuldade que se coloca na gestão de uma associação e ou cooperativa, uma vez que demanda tempo e conhecimentos

específicos, e mais do que isso a identificação quanto ao trabalho coletivo no ambiente de trabalho. Percebe-se uma aceitação da rotatividade nas associações, não na perspectiva de mudança de campo de trabalho, mas para a substituição daqueles que não são considerados suficientes na dinâmica de trabalho.

Afirma-se novamente que, nada mais justo que falar sobre seu próprio trabalho àqueles que se submetem diariamente a essa jornada, porém é necessário que o poder público busque entender para além do aparente as relações por contraditórias e os sujeitos que constituem o processo de trabalho, de modo a potencializar sua prática para que a gestão possa ser realizada pelos catadores. Mas não se pode, desresponsabilizar-se enquanto poder público nesse gerenciamento, uma vez que o trabalho realizado pelos catadores de materiais recicláveis constitui-se de um caráter público, e que necessita sem impeditivos da presença do poder público em todos os processos que se colocam dentro da cadeia produtiva da reciclagem.

Ainda dentro dessa perspectiva, é preciso considerar que a iniciativa para o trabalho associativo, requer além da identificação os meios necessários para o desenvolvimento pleno do trabalho. Como visto no capítulo anterior e nos dados citados anteriormente, a parceria com o poder público vem suprir diretamente as lacunas referente a infraestrutura, manutenção e proteção no ambiente de trabalho. Por isso, é preciso entender que o trabalho dos catadores e catadores não é realizado por si só, mas por atores sociais que devem estar em sintonia de modo que a consecução das ações não sejam prejudicadas ou descontinuada.

No tocante ao entendimento das ações direcionadas enquanto suficientes, pode-se partir do entendimento que os gestores percebem como finita a atenção direcionada aos catadores, ou seja, pode-se não levar em consideração as inúmeras transformações que perpassam todo esse cenário. Com isso, quer se dizer que é preciso que os gestores avaliem quantitativamente e qualitativamente até em que medida que pode afirmar que suas ações podem ser consideradas como suficientes, ou seja, todos os catadores encontram-se trabalhando nas ações ou ainda se pode ver catadores individuais nas ruas? Todos os catadores possuem os meios necessários para o desenvolvimento de seu trabalho? A remuneração dos catadores e catadoras corresponde ao trabalho desempenhado por eles? E o mais importante, a sociedade já percebe o papel que os catadores e catadoras desempenham nos centros urbanos e buscam uma sensibilização ambiental a partir disso? Essa

avaliação não se limita a essas questões, mas nos coloca sob a necessidade de entender os catadores enquanto sujeitos sociais inseridos no processo socio histórico de construção da sociedade e principalmente, da realidade concreta que se coloca cada vez mais enquanto um desafio para os gestores.

Referente a ações não previstas nas legislações municipais direcionadas aos catadores, podemos observar conforme o quadro abaixo:

Quadro 07 – Existência ou não de ações não previstas em lei executadas pelo poder público em prol dos catadores

Identificação	Existe outro tipo de ação que não está prevista em lei, mas está sendo executada pelo município em prol dos catadores?
M1	Custeamento total da usina de Reciclagem e pagamento de salários.
M2	Temos contrato de trabalho, onde pagamos por tonelada de material reciclado.
M3	Não.
M4	Em prol aos catadores são muito vagas as ações municipais
M5	não se aplica
M6	O município está em constante busca por melhorias em todos os aspectos para a associação.
M7	Sim convênios com empresas, Universidades que trazem vários benefícios para os catadores dentro das Associações como E'pis, Uniformes, treinamentos em Segurança no trabalho, Equipamentos, treinamentos na Área Administrativa, Higiêne
M8	Sim. Foi criado uma Lei Municipal 2.225 de 7 de Maio de 2009, que garante aos catadores o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual, transporte dos associados da Sede até o Centro de Triagem e Compostagem (CTC), café da manhã, almoço e café da tarde, uniforme, suporte técnico, manutenção da infraestrutura entre outros benefícios que garanta a operacionalização do CTC.

Fonte: elaborado pela autora.

Em relação ao quadro acima, identificamos que dois municípios entendem que as ações do poder público constituem-se enquanto um projeto em construção, sendo que, um deles entende como vagas as ações direcionadas, ou seja, aquelas sem caráter de planejamento, já trabalhado no tópico anterior, que nos leva a reflexão sobre a consecução e/ou descontinuação de uma ação. Já outro, que pontua que constantemente o município busca melhorias, para todos os aspectos das associações. Até que ponto, pode-se dimensionar que todos os esforços estão voltados para tal demanda, e mesmo que estejam, de que forma são pautados? É preciso que os gestores delineiem suas ações e propostas, de modo que suas pontuações não se tornem ideias que se desmancham ao passar de uma orientação e outra ação contraposta. É preciso ter claro que no que diz respeito as ações direcionadas as associações de catadores, é necessário ter como horizonte as orientações preconizadas na PNRS e legislações correlatas, para que assim possa-

se afirmar que direciona os esforços com base ao que se dispõe na lei e não ao que se coloca no momento de decisão política, a partir de ações pontuais.

Percebe-se que um dos municípios possui uma lógica mais estruturada na tratativa referente ao trabalho para com os catadores, entendendo que a atuação do poder público se coloca desde o transporte individual de cada um até o local de trabalho, e posteriormente fornecimento de EPIs, alimentação nos três turnos de trabalho, uniformes, suporte técnico e manutenção da infraestrutura. Retoma-se aqui o que entendemos por vontade política na execução das ações, resgatando aqui a diferenciação que se colocou brevemente no capítulo anterior acerca da diferença entre política de governo e política de Estado. É necessário compreender que, o rompimento e/ou descontinuação de uma política de governo impossibilita que uma ação seja construída de uma forma mais estruturada, permitindo que se alcance metas e objetivos a longo prazo. Nesta ótica, é importante refletir sobre a como se colocam a construção de projetos, planos e ações direcionadas aos catadores de materiais recicláveis, ou seja, entendendo-os enquanto ações pontuais que não necessitam de atendimento contínuo, ou aquelas necessárias e precisas por prazo indeterminado, entendendo que a construção de uma cadeia de reciclagem em cada município deve levar em consideração o papel de cada ator envolvido nesse cenário.

Diante disso, no que tange o olhar dos gestores municipais acerca da inclusão social e cidadania, podemos observar que:

Quadro 08 – Percepção dos gestores públicos municipais acerca da inclusão social e cidadania.

(continua)

Identificação	O que você entende por inclusão social e cidadania?
M1	Capacitar essas pessoas a integrar a sociedade e ao trabalho.
M2	Dar condições de trabalho e dignidade aos catadores.
M3	É garantir que todos tenham condições de igualdade, emprego e renda digna para sobreviver, acesso aos serviços públicos, exercício dos direitos e deveres em participar da sociedade e não estar a margem como são vistos por os catadores. Também entendo a valorização do mesmo pelo serviço prestado em favor do meio ambiente e da sustentabilidade.
M4	A inclusão social são ações que defina políticas públicas voltada aos menos favorecidos para acesso aos programas sociais, para uma melhor qualidade de vida, cidadania estão ligadas pois os cidadão deveria ter acesso aos seus direitos constituídos para uma construção de uma sociedade mais justa.
M5	Não se aplica
M6	Entendo que as oportunidades estão ligadas a qualidade de vida. Quanto mais oportunidades existirem, melhor será a qualidade de vida das pessoas.
M7	Que os <i>cidadões</i> estejam cientes de todos os seus direitos e sendo assim procurem e lutem por eles não aceitando que seus direitos sejam vistos apenas como benesses do poder público.
M8	É a participação em todas as esferas das políticas públicas do município, do estado e da nação, bem como educação, saúde, lazer, esporte e ter condições dignas de

Quadro 08 – Percepção dos gestores públicos municipais acerca da inclusão social e cidadania.

(conclusão)

	trabalho sendo remunerado adequadamente e poder exercer seus direitos e deveres de cidadão. No caso da Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de (suprimido) , a maioria são mulheres e as responsáveis pelo sustento da família, isto representa o empoderamento das mulheres.
--	--

Fonte: elaborado pela autora.

O debate acerca da cidadania e inclusão social dos catadores de materiais recicláveis sob a perspectiva dos gestores municipais nos colocam frente a duas questões: a interrelação entre cidadania e a condição de trabalho e apelação entre as dimensões provenientes da discussão acerca da cidadania. Resgatando o debate feito no primeiro acerca da cidadania formal no primeiro capítulo, podemos refletir a partir de Marshal (1967) e Ferrajoli (1999) os quais possuem definições acerca da cidadania tratadas de formas distintas. Se analisarmos a partir da definição de Marshall (1967) que a considera a partir da vivência de um *status* na sociedade, o qual diz respeito as pessoas que pertencem numa dimensão de totalidade de uma comunidade, ou seja, cidadão é aquele que diz respeito a posição ocupada na sociedade que traz ou não a aptidão para o pleno gozo dos direitos. Já Ferrajoli (1999) a partir da discussão jurídica acerca da cidadania parte da discussão dos direitos fundamentais que se desdobram nos direitos de personalidade e nos direitos do cidadão. Nesta ótica ao desdobrarmos as quatro classes de direitos presentes na definição de Ferrajoli (1999), os quais são: os direitos humanos, os direitos públicos, os direitos civis e os direitos políticos. Dos quais, cabe destacar a relação intrínseca com a capacidade de acesso aos meios de trabalho, que em virtude disso poderiam acessar outros direitos os civis e os políticos.

Concorda-se com os autores quando defendem que a cidadania não pode mais ser reconhecida no Estado moderno, como um fator de inclusão e igualdade. Isso fica evidente nos depoimentos referentes ao entendimento da cidadania a partir da capacidade laboral dos sujeitos, ou seja, a partir do acesso ao mercado de trabalho sem evidenciar o caráter do trabalho desempenhado e suas reais condições. Para tal questão, parte-se do princípio que a cidadania se coloca como um privilégio nas sociedades, não se pode negar que suas dimensões defendidas no início do Estado Moderno, sofreram fortes alterações, principalmente no caso da construção da cidadania brasileira.

Alves (2012) na sua dissertação intitulada “O perfil das demandas para a proteção social dos catadores de materiais recicláveis de Guarapuava – PR” que buscou analisar as demandas socioeconômicas dos catadores de materiais

recicláveis em Guarapuava, considerou que as demandas socioeconômicas estão fortemente atreladas ao direito ao trabalho, sendo que é a partir disso que os catadores buscam acessar outros direitos.

Percebe-se também o entendimento de que a cidadania e a inclusão social perpassariam pela condição de 'capacitação' para integração a sociedade. Nesta ótica, parte-se do pressuposto de que os catadores de materiais recicláveis não sujeitos a parte da sociedade, os quais não a integram socialmente a partir das dimensões clássicas da cidadania, mas que acessariam o sistema de garantia de direitos a partir da lógica de acesso ao mercado de trabalho. Nesta ótica, resgata-se o que Medeiros e Macedo (2006) trazem para discussão acerca do trabalho desempenhado pelos catadores, que significa a inclusão pela exclusão. Isso significa que conforme a atividade desempenhada, os sujeitos passam a ser incluídos pela lógica de mercado, de geração de lucro e mais valia, contudo passam a ser excluídos pela condição de seu trabalho, os catadores especialmente, devido a matéria de seu trabalho – os resíduos, tudo aquilo que é descartável e não tido como útil pela sociedade.

Outra questão que se coloca em debate é a interrelação da cidadania e inclusão com a existência de oportunidades para melhoria de vida dos sujeitos. A partir disso, considera-se atual a discussão que Fleury (1994) faz acerca do processo de correlação de forças que perpassa a construção da cidadania. Nesta ótica, a cidadania se estabelece a partir da relação entre Estado e sociedade dominadas, o qual permite em sua lógica a constituição da cidadania como um fator de exclusão social. Onde pretende-se chegar é que, o fato de existir oportunidades não significa por si o acesso aos direitos e/ou a garantia da cidadania. Disso, pode-se aludir como se constrói uma visão utilitarista acerca da cidadania no cenário contemporâneo.

Outro aspecto que resgata aqui a discussão feita também nos dados acima é a percepção de que os sujeitos possuam consciência de seus direitos de modo a reclamá-los ao Estado. Ora, se a questão da luta pela cidadania se circunscreve-se somente neste quesito, não necessitaria de tanta luta para manter o que se construiu ao longo da história, uma vez que a luta pela cidadania perpassa um cenário de avanços e retrocessos, os quais não podem ser desconsiderados e ainda mais, alocados na consciência daqueles sujeitos que historicamente situam-se numa condição clara de exclusão e não discernimento dos seus direitos. Por vezes, acabam

sendo taxados como folgados, que não gostam de trabalhar e junta-se a isso o mito da dependência de benesses do governo, entendendo o sujeito não a partir da lógica do direito e sim, a partir da lógica da caridade. Sendo que, cabe ao Estado os meios necessários para que se pense na efetivação dos direitos referente a cidadania.

Cabe aqui a explanação do professor Boaventura de Souza Santos, no 6º Festival do Lixo e Cidadania, realizado em Belo Horizonte, por iniciativa do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e disse:

Aprendi que os seres humanos, mesmo os mais excluídos e nas condições mais indignas, aqueles para quem o nosso lixo é um luxo e o endereço é um viaduto ou uma soleira de porta, não desistem de lutar por uma vida digna, assente na reivindicação de direitos de cidadania que, apesar de impunemente desrespeitados, lhes dão notícia da sua humanidade. São milhares de sombras móveis coladas a carroças desengonçadas que percorrem as cidades, atrapalhando os postais ilustrados e a indústria turística, populações descartáveis apesar de ganharem o seu sustento colectando para reciclagem o que descartamos como papel velho, vidro e plástico usados ou sucata.

Aprendi que muitas das lutas mais exigentes pela inclusão social exigem formas de organização e mobilização autónomas, já que as agendas dos partidos não contemplam as aspirações dos mais excluídos e os sindicatos não reconhecem formas de trabalho que extravasam do modelo do capitalismo industrial. (MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS, 2008)

Nesta ótica, quando se pensa a condição de cidadania dos catadores de materiais recicláveis não se pode desatrelar a condição de seu trabalho com a condição do meio ambiente. Resgata-se aqui a necessidade de refletir sobre a construção de uma nova cidadania, que perpassa pelo viés daqueles que trabalham com os restos provenientes de uma sociedade que não está preparada ainda, para entender que a matéria prima do trabalho dos catadores de materiais recicláveis, advém diretamente do que as pessoas entendem como inutilizável. Discutir uma nova cidadania não se restringe apenas aos catadores de materiais recicláveis, mas coloca-se também para a realidade contemporânea que se coloca no presente, ou seja, pensar numa cidadania ambiental nos possibilita um olhar ampliado sob as diversas dimensões e potencialidades da presente sociedade, dissociar o meio ambiente das dimensões clássicas da cidadania, impossibilita que se debata os direitos inerentes a pessoa humana de modo global e plural. Ademais, identifica-se aqui, que a condição do trabalho dos catadores não os coloca sob um *status de cidadão* pelo contrário,

desqualifica-os diante da sua posição frente a sociedade, quem dirá então a inclusão pela cidadania ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi mobilizada por uma inquietação que foi se delineando no percurso acadêmico da pesquisadora. Questionamos, a partir de um universo de pesquisa amplo, a interrelação entre cidadania e a condição de trabalho dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Desse modo, nosso objetivo foi analisar as iniciativas previstas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo poder público municipal destinadas aos catadores de materiais recicláveis no período de 2010 a 2017, com vistas a cidadania na região dos Campos Gerais - Paraná.

Em nossa dissertação defendemos ser necessário ter um olhar sensível para a condição da cidadania moderna, entendendo que as suas dimensões clássicas, a partir dos direitos sociais, políticos e civis não conseguem abranger a complexidade dos fatores e dimensões da sociedade contemporânea, que se configura como um desafio para a efetivação da cidadania. Por isso, reafirmamos a necessidade de refletir sobre a emergência de uma nova cidadania, que conforme Botelho e Schwarcz (2012) configura-se uma luta por diferentes direitos, dentre eles os direitos ambientais.

Ao contextualizar o Estado Moderno e sua relação com a cidadania, observamos como as condições constitutivas do Estado e da cidadania possuem uma interrelação, mas ao mesmo tempo se distanciam. A partir da leitura dos clássicos como Marshall (1967) que defende a cidadania a partir da condição de status, discutiu-se a cidadania numa Europa Ocidental, num período histórico em que a sociedade emergia com atores sociais em busca de reconhecimento e fortalecimento de sua condição enquanto cidadão. Diferente deste, Ferrajoli (1999) parte da discussão jurídica acerca dos direitos fundamentais, que se desdobram nos direitos da personalidade e nos direitos do cidadão, por isso, os direitos da pessoa dizem respeito a todos os seres humanos como indivíduos ou pessoas, e os direitos de cidadania correspondem exclusivamente aos cidadãos.

A discussão acerca da cidadania no Brasil, nos fez refletir sobre como é recente o debate em torno da cidadania no país, ainda mais ao considerar a constituição sócio histórica do país. As contribuições de Santos (1987) potencializaram a noção da cidadania enquanto um campo de inclusão, mas principalmente como um fator de exclusão, a partir dos conceitos de cidadania passiva e receptora e cidadania regulada. Ainda, Carvalho (2002) contribuiu para a elucidação

em torno das categorizações de cidadania que podem ser visualizadas na sociedade, a partir de três classes, a primeira representada pelos privilegiados, a segunda pelos cidadãos simples e a terceira, a grande população marginal das grandes cidades, que na prática tem seus direitos civis ignorados e desrespeitados por outros cidadãos. Entendendo que, não são apenas esses, mas as diversas dimensões que constituem a cidadania moderna.

O debate acerca da cidadania a partir da ótica ambiental constitui-se como elemento central deste trabalho, que buscou elementos de interrelação no intuito de defender a necessidade e um olhar diferenciado, para além da contribuição dos clássicos modernos, entendendo que as dimensões clássicas da cidadania não abarcam mais, a condição de cidadania plena. A argumentação da questão ambiental permitiu a contemplação de que o meio ambiente não se constitui por fatores isolados, a exemplo: florestas, rios, mares, resíduos, entre outros. Mesmo que, por vezes, esses elementos sejam vistos de forma descontextualizada e separadamente. Por isso, é preciso entender que a cidadania e a questão ambiental, fazem parte de um cenário de disputa de poder e de acesso ou não a direitos. Por isso, Latour (2018) nos auxiliou no entendimento de que as crises ambientais ou ecológicas divulgadas na primeira década deste século, manifestam-se como um problema de constituição política generalizada. Não podemos dissociar a condição do meio ambiente de seu caráter político e social, ou seja, não o isolar enquanto um fator secundário, mas entendê-lo como fator primário de acesso a direitos ou bem como, um fator de exclusão daqueles que são os primeiros a serem afetados em casos de desastres ambientais. Diante disso, é necessário ter no horizonte a discussão em torno da justiça ambiental, que no Brasil a partir das contribuições de Acselrad (2002) atrela a defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos; a defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado; a defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes no mercado e principalmente, a defesa dos direitos das populações futuras.

Observamos que a relação estabelecida entre a cidadania e políticas públicas ainda é frágil, principalmente no campo do meio ambiente. Partindo do entendimento de Di Giovanni (2009) de que o conceito de política pública é evolutivo, ou seja, passa

por um processo de transformação histórico social a partir das relações entre Estado e sociedade. Considerando as contradições que se colocam no cenário sociopolítico, entendemos que as políticas públicas se constituem como fator de decisão política, e inserem-se diretamente no debate da diferença entre políticas de Estado e políticas de governo. Percebe-se que, as políticas públicas podem ser construídas sobre uma ótica de direito ou de uma benesse por parte do poder público. Diante disso, é necessário ter cautela do que se considera por política pública, que por vezes, é confundida com ações pontuais e descontextualizadas do seu papel enquanto resposta a um problema público advindo daqueles que reclamam por seus direitos.

A respeito dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, defendemos a necessidade de entendê-los como sujeitos socialmente políticos, sociais e principalmente ambientais, ou seja, aqueles que lidam diretamente no dia a dia com os resíduos, considerados por vezes, como inútil, descartável, sem valor por quem descarta. A discussão realizada acerca da cidadania trouxe os elementos necessários para o entendimento que a categoria dos catadores e catadoras de materiais recicláveis é impedida de possuir uma condição de cidadão, na ótica dos direitos clássicos da cidadania, mas principalmente num olhar amplo e sensível, com vistas a questão ambiental. Por isso, é preciso refletir sobre o papel que os catadores desempenham, para além da ilusão de que o trabalho deles é fundamental para a sociedade e meio ambiente, é preciso criar condições para que o trabalho torne-se praticável a longo prazo, é preciso olhar os catadores e catadoras enquanto sujeitos de direitos e garantias que o Estado deve garantir, buscando meios de efetivação da categoria enquanto uma profissão, e não os relegando apenas enquanto base da cadeia produtiva da reciclagem, expostos a diversos riscos e inseguranças, seja aqueles que trabalham individualmente quanto os que trabalham em associações e cooperativas. Ainda, é preciso um olhar atento a relação estabelecida entre os catadores e catadoras com a condição de pobreza, considerando os últimos dados divulgados pelo IBGE, que demonstra que existem 13,5 milhões de pessoas sobrevivendo com até R\$145,00 mensais, sendo que este número vem crescendo desde 2015.

Observamos conforme os dados apresentados que os municípios que participaram da pesquisa, possuem organizações coletivas de trabalho sobre a forma de associação ou cooperativas de catadores e catadoras de reciclagem. Sendo que

três municípios, já apresentavam essa formalização mesmo antes da promulgação da PNRS em 2010 e apresentam um número expressivo de catadores e catadoras organizados. Porém, é preciso refletir sobre aqueles que ainda trabalham individualmente, nas ruas, expostos a riscos, acidentes e potencial desvalorização do trabalho realizado, é preciso problematizar que o trabalho associado e cooperado deve abranger esses sujeitos, de modo a não constituir-se como um fator de *status* que inviabilize ações de promoção ao trabalho coletivo, aqueles que optaram por trabalhar individualmente.

A respeito da cadeia produtiva da reciclagem, observamos uma disputa entre os atores que permeiam o ciclo produtivo, especialmente os catadores e catadoras e as empresas privadas. A partir da revisão de outros trabalhos, identificamos que o interesse da iniciativa privada se faz presente em várias etapas da cadeia produtiva. Mas é preciso ressaltar que, conforme disposto na PNRS se preconiza a atuação direta dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, conforme apoio do poder público, na cessão de instrumentos e infraestrutura que viabilize o trabalho a ser realizado nas etapas de coleta, transporte e triagem dos materiais.

Diante disso, é preciso encarar a problemática da sociedade moderna da geração excessiva de resíduos, quando dispostos de forma inadequada interferem diretamente no ciclo biológico dos recursos naturais, geram poluição demasiada e comprometem o ciclo produtivo que, possui o resíduo reciclável como matéria prima de trabalho. Quando descartados incorretamente, os resíduos deixam de chegar àqueles que necessitam diretamente da sua disposição, para geração de trabalho e renda. Não se defende aqui a geração constante de resíduos, mas o máximo aproveitamento da disposição dos resíduos gerados, entendendo que existe o consumo excessivo, mas também a disposição incorreta, o que compromete o ciclo produtivo da reciclagem.

Sobre as ações do poder público destinada aos catadores e catadoras de materiais recicláveis, observamos que não existe a relação entre o que é disposto na PNRS. As ações destinadas caracterizam-se por questões pontuais, descontextualizadas de um planejamento, com finalidade clara e específica, principalmente quando do direcionamento de recursos públicos. As legislações encontradas e revisadas, nos permitiram visualizar que a normatização legal de ações direcionadas aos catadores tem caráter passageiro, por vezes contraditórias e com

intervalos de tempos que, acarretam a descontinuação de ações. Por isso, se reafirma a elaboração de políticas públicas como fatores de decisão e vontade política, que não foram visualizadas nos dados encontrados. As ações não podem ser caracterizadas enquanto políticas públicas, o que compromete diretamente o olhar do poder público diante das questões e problemáticas que advém da geração de resíduos, e principalmente da defesa pelo trabalho desempenhado pelos catadores e catadoras de materiais recicláveis.

Percebemos que a atitude do poder público na concessão de cestas básicas aos catadores e catadoras, pode ser confundida sob a ótica de uma benesse e caridade, o que se distancia da lógica do direito. Quando construímos o pensamento em torno da condição de cidadania e suas dimensões constitutivas, defendemos a necessidade de que os direitos previstos sejam efetivados e debatidos para além do que se expressa classicamente, porém, percebemos que é necessário ainda um debate profundo e conceitual que permita ao poder público, visualizar novas práticas a partir da concretização de direitos, entendendo que as ações de caráter caritativo impedem e transparecem o descomprometimento do poder público, com os problemas que se colocam a partir da necessidade dos cidadãos, **sendo dever do poder público a elaboração e implementação de políticas públicas.**

O discurso dos gestores em torno da visualização do trabalho desempenhado pelos catadores, nos permitiu compreender que parte deles não possui clareza do que é preconizado pela PNRS tampouco conhecimento do trabalho realizado pela categoria. É preciso ir além do entendimento dos gestores público de que o trabalho dos catadores e catadoras são *muito importantes* e *de extrema importância*, visto que essa questão é imprescindível, mas é necessário compreender essa importância em outros aspectos, ou seja, importante para quem? O trabalho é praticável? É urgente que pensemos os catadores e catadoras enquanto sujeitos sociopolíticos, defendendo-os enquanto categoria profissional e buscando meios para sua formalização. Revelar a importância de seu trabalho é eminente, mas é preciso construir, discutir, elaborar e implementar políticas públicas que permitam aos catadores e catadoras colocar em pauta os impactos do trabalho realizado por eles. Os gestores públicos precisam estar preparados para olhar os catadores enquanto categoria profissional, ou continuarão a destinar ações fragmentadas, de cunho pontual e assistencialista, sem relação ao que se estabelece a PNRS e muito menos,

com a ponderação de entender os catadores e catadoras enquanto cidadãos e cidadãs que permitem, a reflexão de uma cidadania que abranja outras dimensões constitutivas, especialmente a condição ambiental.

Ao problematizarmos o entendimento dos gestores em torno da cidadania e inclusão social, observamos que existe diferentes percepções que por vezes relacionam-se a busca por direitos ou como formas de garantia do que se prevê aos direitos mínimos básicos. Contudo, não se coloca a perspectiva de que os catadores se constituem como uma categoria em exclusão, não somente no cenário do trabalho que desempenha, mas também no acesso as diversas dimensões que a cidadania traz consigo. Por isso, discutir uma nova cidadania não se restringe apenas aos catadores de materiais recicláveis, mas coloca-se também para a realidade contemporânea, ou seja, pensar numa cidadania ambiental nos possibilita um olhar ampliado sob as diversas dimensões e potencialidades da presente sociedade, dissociar o meio ambiente das dimensões clássicas da cidadania, impossibilita que se debata os direitos inerentes a pessoa humana de modo global e plural. Ademais, identifica-se aqui, que a condição do trabalho dos catadores não os coloca sob um *status de cidadão* pelo contrário, desqualifica-os diante da sua posição frente a sociedade, quem dirá então a inclusão pela cidadania ambiental.

Diante dos dados apresentados e conforme os recentes acontecimentos no cenário político brasileiro, entrou em pauta a discussão do Programa Lixão Zero, conforme iniciativa do Ministério do Meio Ambiente. A proposta alinha-se ao que chama de segunda fase da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana e busca a partir da atuação do governo federal, estados, municípios e iniciativa privada, fechar todos os lixões que existem no país. Para tal, preconizam o protagonismo da iniciativa privada no ciclo produtivo, relegando a figura dos catadores enquanto agentes secundários. O Programa Lixão Zero foi alvo críticas pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), as quais concordamos, e ponderam a necessidade do poder público observar a obrigação legal de inclusão social e econômica das cooperativas e associação de catadores e catadoras a partir do processo de encerramento das atividades dos lixões; a inserção no programa da indicação legal de contratação direta das associações e cooperativas para a coleta seletiva e, remover o incentivo a práticas de incineração e suspensão dos efeitos e normas. Entendendo que a proposta não foi discutida com profundidade, em

audiências públicas e similares, a partir de uma análise exaustiva de estudos técnicos bem como a ponderação a partir de experiências internacionais.

Por fim, este trabalho além de ter desvelado as relações estabelecidas entre o discurso e a prática da gestão pública com vistas a cidadania dos catadores e catadoras de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais - Paraná, não se encerra aqui. Pelo contrário, demonstra ser necessário o aprofundamento em torno do debate de uma nova cidadania atrelada a condição ambiental, a condição de trabalho dos catadores e catadoras a partir da sua formalização enquanto categoria profissional, da (des)continuidade das ações preconizadas pela PNRS, entre outros.

Ainda, caracteriza-se como um instrumento de consulta e reflexão dos gestores para a discussão, elaboração e implementação de políticas públicas. Por mais que façamos críticas ao trabalho desempenhado, é preciso permitir que enquanto academia a partir de nosso olhar, novas possibilidades de atuar e enfrentar os desafios que se colocam no cenário atual. Dessa forma, conhecer outras experiências é fator imprescindível para a fundamentação teórico-burocrática, que se desdobra na atuação dos gestores públicos municipais. Novos desafios se delineiam no atual cenário e é cada vez mais necessário, que a ampliação do debate em torno dos direitos constitutivos da cidadania, entendendo que a cidadania ambiental deve constituir-se como parte da agenda política e social.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Rev. Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 5, Universidade Federal do Paraná, 2002.

ALVES, Dan Júnior. **O perfil das demandas para a proteção social dos catadores de materiais recicláveis de Guarapuava-PR**. 2012. 228 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Direito e Cidadania) - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA, Ponta Grossa, 2012.

ARANTES, B. O.; BORGES, L. O. Catadores de materiais recicláveis: cadeia produtiva e precariedade. **Arq. bras. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 319-337, 2013. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S18095267201300030002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 19 ago 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2013**. São Paulo, 2014.

BARBOSA, Cleidinaldo de Jesus. Pagamento por serviços ambientais par catadores de material reciclável: oportunidades e desafios. Tese. (Doutorado em Ciências Ambientais) – UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, Goiânia, 2015.

BENVINDO, A. Z. **A nomeação no processo de construção do catador como ator econômico e social**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BESEN, Gina Rizpah et al. Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 259-278, Set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2014000300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 mar 2019.

BIRBECK, C. (1978). Self- employed proletarians in an informal factory: the case of cali's garbage dump. *World Development* 6 (9-10), 1173-1185

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BOBBIO, N. **Estado Governo Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES et al. Identidade, aprendizagem e protagonismo social: sentido do trabalho para sujeitos recicladores. **Outra Economía**, n. 8 v. 14. UNISINOS, 2014.

BORTOLI, Mari Aparecida. Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 248-257, Dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141449802013000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 mar 2018.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Cidadania, um projeto em construção**: minorias, justiça e direitos. 1 ed. Claro Enigma: São Paulo, 2012.

BRASIL, NORMA REGULAMENTADORA Nº 9, de 08 de junho de 1978. Atividades e operações insalubre

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, Presidência da República, 2012.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: os caminhos do desenvolvimento sustentável. Ed. Garamond: Rio de Janeiro, 2012.

CAMPOS, Heliana Kátia Tavares. Renda e evolução da geração per capita de resíduos sólidos no Brasil. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 171-180, June 2012 .

CARVALHO, J. M de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. O verdejar do ser: o movimento ambientalista. In: **CASTELLS, Manuel. O poder da identidade**. Tradução Kaluss Brandini Gerdardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CATANI, Afranio Mendes. **O que é capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004. 139 p.

CAVALCANTI, Clovis (Org.). **MEIO ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997. 436 p

CAVICHIOLO, Rafael Gustavo. **A ação consorciada para elaboração dos planos de gestão municipal integrada e o respectivo sistema de manejo de resíduos sólidos domiciliares nos municípios da região centro sul do Paraná**. 2017, 250f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez Editora 1998

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM. Ciclosoft 2018. Disponível em: < <http://cempre.org.br/ciclosoft/id/9>>. Acesso em 02 out 2019.

COSTA, L. C da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. [e-book]. Ponta Grossa: Editora UEPG.

DAGNINO, R. S. JOHASEN, I. C. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável, classificadores de resíduos e varreadores a partir do Censo Demográfico de 2010. In: **Mercado de trabalho**. IPEA (org.) 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/170505_bmt_62_10_econ_solidaria_catadores.pdf>. Acesso em 28 jun 2017

DEAN, Warren. **A ferro e fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica

brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 484 p

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Apenas cinco capitais têm queda no preço da cesta, em junho. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2011/201106cestabasica.html>>. Acesso em 07 out. 2019

DEUS, et al. Resíduos sólidos no Brasil: contexto, lacunas e tendências. **Eng Sanit Ambiente.**, v. 20, n. 4. Rio de Janeiro, 2015.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. Caderno de Pesquisa nº 82. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP): Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2009.

FACHIN, O. **Fundamentos da metodologia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2006

FERRAJOLI. L. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 1ª ed. Editorial Trotta: CIDADADE?, 1999.

FERREIRA, R. G. et al. Condições de saúde e estilo de vida dos catadores de resíduos sólidos de uma cooperativa da ceilândia, no distrito federal: um olhar acerca dos determinantes sociais e ambientais de saúde. In: **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional** / Bruna Cristina Jaquetto Pereira, Fernanda Lira Goes (organizadoras) – Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. **A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental**. 2ª ed. Piracicaba: Editora Inimep, 1995.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994, 252 p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Série Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HERKENHOFF, J. B. **Como funciona a cidadania**. 2ª ed. Manaus: Editora Valer, 2001.

HOEFEL, Maria da Graça et al . Acidentes de trabalho e condições de vida de catadores de resíduos sólidos recicláveis no lixão do Distrito Federal. **Rev. bras. epidemiol.**, São Paulo , v. 16, n. 3, p. 774-785, Sept. 2013 .

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação das catadoras e catadores de material reciclável**. Brasília: IPEA, 2013.

JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 135-158, Abr. 2011

JUNIOR, et al. Pesquisa exploratória: concepção e percurso metodológico. In: BOURGUIGNON, J. A e JUNIOR, C. R. O. **Pesquisa em Ciências Sociais: interfaces: debates e metodologias**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2012.

- KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**, 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1976
- LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2016. 231 p.
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**: busca de efetividade de seus instrumentos. 2.ed.rev.atual.ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 350 p.
- LATOURE, Bruno. **Políticas da natureza**. Como fazer ciência na democracia. Trad. de Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru, SP: Edusc, 2004. 411p.
- MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; VALLE, Tatiana Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, Jan. 2018.
- MANNARINO, C. F.; FERREIRA, J. A.; GANDOLLA, M. Contribuições para a evolução do gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no Brasil com base na experiência Européia. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v.21, n.2, p.379-385, 2016.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe e Status**. (Tradução de Meton Porto Gadelha). Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1967.
- MEDEIROS, L. F. R.; MACEDO, K. B. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência? **Revista psicologia & sociedade**, n.18, v. 2, 2006.
- MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende de; MACEDO, Kátia Barbosa. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?. **Psicol. Soc.**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 62-71, Aug. 2006
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 23 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. O mito do desenvolvimento sustentável. **Tese**. Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 1999. 266 p.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. **In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). Brasília: Ipea, 2016.
- NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 23 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico prática**. 6 ed. Campinas. São Paulo: Papyrus, 2000
- PADUA, José Augusto. Como bases teóricas da história ambiental. **Estud. av.** São Paulo, v. 24, n. 68, p. 81-101, 2010.
- PASSOS, Cláudio Roberto Farias. **Políticas Públicas para fortalecimento dos catadores de materiais recicláveis de Olinda**. Recife. 2012. 118 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

PINHEL, J. R. O catador de materiais recicláveis. In: **Do lixo à cidadania: guia para formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis**. PINHEL, Julio Ruffin (Org.) – São Paulo: Peirópolis, 2013

PIRANI, Nikolas de Camargo. **Sustentabilidade e a gestão compartilhada dos resíduos sólidos no município de Ribeirão Preto/SP: conflitos e desafios**. 2010. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; SADER, Emir (Org.). **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004. 177 p.

POTYARA, A. P. Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. Ivanete Boschetii et al organizadoras. Cortez: São Paulo, 2008.

SANTOS, Maria et al. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do MNCR. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Lígia (Org.). **Movimentos sociais e participação**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHLINDWEIN, Jaqueline Renata. **O discurso e a prática do gerenciamento de resíduos sólidos urbanos (RSU) em Caxias do Sul/RS**. 2013. 215 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SCHONS, Selma Maria. Uma questão ambiental e a da pobreza. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 70-78, junho de 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015

SILVA, S. P. **A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: IPEA, 2017.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: **História da Cidadania**. Jaime Pinsky, Carla Bassanezi Pinsky (orgs). 3 ed. Ed. Contexto: São Paulo, 2005

Siqueira, Leandro de Castro. Política ambiental para quem? **Rev. Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. XI, n. 2, p. 425-473, jul. Dez. 2008

SIQUEIRA, Mônica Maria; MORAES, Maria Sílvia de. Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, p. 2115-2122, Dec. 2009 .

SOUZA, Celina. O Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **POLÍTICAS públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. 397 p.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática

para a implementação de políticas federalizadas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 51, n. 1, p. 27-45, Feb. 2017 .

TAVOLARO, Sergio B. F.; TAVOLARO, Lília G. M.. A cidadania sob o signo do desvio: Para uma crítica da "tese de excepcionalidade brasileira". **Soc. estado.**, Brasília , v. 25, n. 2, p. 331-368, Aug. 2010.

TAWFEIQ, Reshad. **A política de resíduos sólidos do município de Ponta Grossa/PR e sua relação com a racionalidade ambiental globalizada**. 2015. 201 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Direito e Cidadania) - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA, Ponta Grossa, 2015

ULBRICHT et al. Avaliação das condições alimentares de catadores de materiais recicláveis em uma região no município de Piraquara, Paraná. **Saúde em Debate**. v. 36, n. 92, Rio de Janeiro, 2012.

VIANA, M. B. Exercício da cidadania ambiental. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Edições Câmara, 2013. v. 2.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO MODELO

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada 'Ações regulamentadas do poder público municipal direcionada aos catadores de materiais recicláveis na região dos campos gerais - Paraná', sob a responsabilidade da pesquisadora Karoline Dutra Szul. Nesta pesquisa nós estamos buscando entender quais são as ações regulamentadas destinadas aos catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais, mapeando as ações, identificando de que forma as legislações municipais pautam os catadores de materiais recicláveis e como se dá a relação entre o poder público e as associações/cooperativas de materiais recicláveis. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será obtido pela pesquisadora Karoline Dutra Szul, e será devidamente explicado aos sujeitos de pesquisa. Na sua participação o sujeito será entrevistado, conforme critério de seleção de amostra. As entrevistas serão realizadas através de perguntas semiestruturada e serão gravadas para que a pesquisadora possa explorar todo o conteúdo durante a realização da entrevista. Em nenhum momento você será identificado (a), primando pelo sigilo ético de pesquisa. Os resultados da pesquisa serão publicados e ainda assim a sua identidade será preservada. Você não terá nenhum gasto e ganho financeiro por participar na pesquisa. A pesquisa não possui riscos. Os benefícios serão destacar a importância de políticas públicas direcionada aos catadores de materiais recicláveis. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação. Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você. Qualquer dúvida a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Karoline Dutra Szul, pelo telefone (42) 98417-9287, e no endereço Avenida Carlos Cavalcanti, nº4748, Sala LP 109 do Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Pós-Graduação – CIPP. Poderá também entrar em contato com o Comitê de Ética na Pesquisa da Universidade estadual de Ponta Grossa, endereço Av. Carlos Cavalcanti, nº 4748, bloco M ,sala 116 – B, Uvaranas, Ponta Grossa – PR, telefone (42) 3220 – 3108.

Ponta Grossa, _____, _____, _____.

Assinatura do pesquisador _____

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido.

Participante da pesquisa _____

APÊNDICE B - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Ações do poder público direcionada aos Catadores de Materiais Recicláveis	
<p>Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada 'Ações regulamentadas do poder público municipal direcionada aos catadores de materiais recicláveis na região dos campos gerais - Paraná', sob a responsabilidade da pesquisadora Karoline Dutra Szul. Nesta pesquisa nós estamos buscando entender quais são as ações regulamentadas destinadas aos catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais, mapeando as ações, identificando de que forma as legislações municipais pautam os catadores de materiais recicláveis e como se dá a relação entre o poder público e as associações/cooperativas de materiais recicláveis. Na sua participação o sujeito responderá o formulário, conforme critério de seleção de amostra. Em nenhum momento você será identificado (a), primando pelo sigilo ético de pesquisa. Os resultados da pesquisa serão publicados e ainda assim a sua identidade será preservada. Você não terá nenhum gasto e ganho financeiro por participar na pesquisa. A pesquisa não possui riscos. Os benefícios serão destacar a importância de políticas públicas direcionada aos catadores de materiais recicláveis. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação. Qualquer dúvida a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Karoline Dutra Szul, pelo telefone (42) 98417-9287 ou pelo e-mail: karoldszul@gmail.com.</p>	
<input type="checkbox"/> Li e concordo em participar da pesquisa. <input type="checkbox"/> Li e não concordo em participar da pesquisa.	
Nome:	
Cargo:	
Município:	
Catadores e atuação do poder público	
De que forma se dá a organização dos catadores de materiais recicláveis no município?	<input type="checkbox"/> Associação <input type="checkbox"/> Cooperativa <input type="checkbox"/> Grupo informal <input type="checkbox"/> Outra forma de organização <input type="checkbox"/> Trabalhadores avulsos
Há quanto tempo existe as organizações coletivas de trabalho dos catadores? Qual o número aproximado de catadores que se vinculam a elas?	
Qual o local de trabalho dos catadores no município?	
A seguir, você deve nos dizer de que forma se constitui a cadeia produtiva no município:	
Coleta:	
Transporte:	
Triagem:	
Venda:	
Compra:	
No município:	
Existe coleta seletiva?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
Os catadores fazem a coleta?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
Empresas privadas fazem a coleta?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
Administração pública direta faz a coleta?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
Administração pública indireta faz a coleta?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
Os catadores são pagos por fazerem a coleta?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
A empresa privada é paga por fazer a coleta?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
Existe Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos?	<input type="checkbox"/> Sim () Não () Não se aplica
Sobre a atuação do poder público:	
Há fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual?	<input type="checkbox"/> Sim () Não
Promovem capacitações com os catadores?	<input type="checkbox"/> Sim () Não
Oferecem cesta básica?	<input type="checkbox"/> Sim () Não
Pagamento por serviço ambiental?	<input type="checkbox"/> Sim () Não
Transporte?	<input type="checkbox"/> Sim () Não
Cedem infraestrutura?	<input type="checkbox"/> Sim () Não
Custeiam despesas da infraestrutura?	<input type="checkbox"/> Sim () Não
Creche para as crianças?	<input type="checkbox"/> Sim () Não

Você tem conhecimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)?
<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Se sim, de que forma você entende que se pauta trabalho dos catadores de materiais recicláveis, a partir da PNRS?
De que forma você visualiza o trabalho dos catadores de materiais recicláveis? E as ações do poder público direcionada a eles, você acredita que as ações são suficientes?
Existe outro tipo de ação que não está prevista em lei, mas está sendo executada pelo município em prol dos catadores?
O que você entende por inclusão social e cidadania?

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Ações regulamentadas do poder público municipal direcionada aos catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais - Paraná

Pesquisador: KAROLINE DUTRA SZUL

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 08766719.9.0000.0105

Instituição Proponente: Universidade Estadual de Ponta Grossa

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.184.340

Apresentação do Projeto:

Projeto de Pesquisa:

Ações regulamentadas do poder público municipal direcionada aos catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais - Paraná

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar as iniciativas do poder público municipal destinadas aos catadores de materiais recicláveis no período de 2010 a 2017, com vistas a cidadania na região dos Campos Gerais – Paraná.

Objetivo Secundário:

Caracterizar os municípios da região dos Campos Gerais – Paraná

Mapear as ações regulamentadas do poder público municipal direcionada aos catadores de materiais recicláveis na região dos Campos Gerais – Paraná

Identificar como as legislações municipais dos municípios dos Campos gerais pautam os catadores de materiais recicláveis.

Verificar como ocorre o gerenciamento dos resíduos sólidos pelo poder municipal em prol do catador de material reciclável dentro da cadeia

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 **E-mail:** coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 3.184.340

produtiva da reciclagem na região dos Campos Gerais – Paraná

Descrever as ações desenvolvidas pelo poder público municipal e como contribuem ou não para a cidadania dos catadores na região dos Campos

Gerais – Paraná

Apreender como os gestores públicos municipais avaliam as ações e programas desenvolvidos pelo poder municipal na região dos Campos Gerais -

Paraná

Identificar junto aos representantes das associações/cooperativas os impactos das ações do município para eles

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Não há, desde que mantido o sigilo de informações

Benefícios:

Publicizar o estudo de forma que promova um olhar mais atento para os catadores de materiais recicláveis e demonstre ao poder público a

importância da formulação de políticas públicas para os catadores nos municípios

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O interesse pela temática de pesquisa surgiu a partir da trajetória acadêmica durante a graduação, a qual buscou conciliar o tripé da universidade

formado pela pesquisa, ensino e extensão. Primeiro, através da extensão universitária na Incubadora de Empreendimentos Solidários (IESOL), um

programa de extensão permanente na da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) vinculado a Pró Reitoria de Extensão e Assuntos

Culturais (PROEX), na qual pode-se ter o contato inicial com o universo dos catadores de materiais recicláveis no município de Ponta Grossa,

especialmente a Associação de Recicladores Rei do Pet (ARREP) durante os últimos três anos. Segundo lugar, o desenvolvimento de dois projetos

de iniciação científica (PIBIC) intitulados "A feminização da pobreza no Brasil" e "A face feminina do trabalho informal na coleta de materiais

recicláveis na Associação de Recicladores Rei do Pet (ARREP) no município de Ponta Grossa". Cabe também, a participação no núcleo da Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas/UEPG intitulado "Gênero, Questão

Ambiental e Condição de Pobreza", que no ano de 2017 desenvolveu uma pesquisa a campo sobre

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B

Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900

UF: PR Município: PONTA GROSSA

Telefone: (42)3220-3108

E-mail: coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 3.184.340

(in)segurança alimentar com os catadores de materiais recicláveis organizados coletivamente no município de Ponta Grossa. No que diz respeito a sua pertinência, a presente pesquisa busca preencher lacunas na área de conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas, especialmente contribuir para o Programa de Pós em Ciências Sociais Aplicadas/UEPG, na medida que não se encontra quantidade significativa de trabalhos que permitam analisar a relação entre o poder público municipal e os catadores de materiais recicláveis na região dos Campos GeraisParaná.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Em anexo e de acordo com as normas 466/2012 e 510/2016

Recomendações:

Enviar o relatório final ao termino do projeto por notificação via plataforma brasil

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1249621.pdf	17/02/2019 23:53:49		Aceito
Declaração de Pesquisadores	Questionario.pdf	17/02/2019 23:52:20	KAROLINE DUTRA SZUL	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	17/02/2019 23:48:14	KAROLINE DUTRA SZUL	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.docx	15/02/2019 00:24:21	KAROLINE DUTRA SZUL	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.docx	15/02/2019 00:19:33	KAROLINE DUTRA SZUL	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
UF: PR Município: PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 E-mail: coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 3.184.340

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PONTA GROSSA, 07 de Março de 2019

Assinado por:
ULISSES COELHO
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
UF: PR Município: PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 E-mail: coep@uepg.br