

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**Valéria Silvestre**

**QUE DEMOCRACIA FOI ESTA?**

**O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em São Paulo e a participação de  
Catadores de Materiais Recicláveis**

**São Paulo**

**2018**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**Valéria Silvestre**

**QUE DEMOCRACIA FOI ESTA?**

**O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em São Paulo e a participação de  
Catadores de Materiais Recicláveis**

**Artigo Acadêmico apresentado à Escola do  
Parlamento da Câmara Municipal de São  
Paulo como requisito parcial para  
aprovação no curso de Pós-Graduação  
Lato Sensu “Legislativo e Democracia no  
Brasil”.**

**Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup> Ana Maria Capitano.**

**São Paulo**

**2019**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**Valéria Silvestre**

**QUE DEMOCRACIA FOI ESTA?**

**O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em São Paulo e a participação de  
Catadores de Materiais Recicláveis**

**Média da avaliação da banca examinadora:**

**Nota Final:**

**São Paulo, ..... de .....de 2019.**

---

**ORIENTADORA: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Ana Maria Capitano.**

## **DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO.**

Eu, Valéria Silvestre, declaro ser a autora deste artigo acadêmico apresentado à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil”, e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior do mesmo. Declaro, também, que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ “) ou parafraseando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro, ainda, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, por fim, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988, de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos, responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

**Valéria Silvestre**

## AGRADECIMENTOS

Nesses últimos dois anos – período de nosso curso nessa honrada Casa Legislativa – o Brasil foi severamente marcado pela limitação de espaços democráticos e pelo retrocesso de direitos. E mesmo diante de tantas manifestações e lutas este processo de perda conseguiu tomar forma, ganhar espaço e poder, restando-nos o enfrentamento através de ferramentas via educação, união de forças e compartilhamento de conhecimentos. Neste aspecto, desejo agradecer pela realização deste curso que mesmo diante de tal cenário se manteve firme e com um corpo docente admirável.

Um curso que em sua base nos transmite conhecimentos suficientes para que cada um(a) de nós formando(a)s possamos como legado exercitarmos nossa cidadania e ainda, empoderar companheiros e companheiras para prosseguirem defendendo a democracia real com efetiva participação de todo(a)s.

Aos/Às companheiros/as Catadores/as de Materiais Recicláveis realizam um trabalho de suma importância para o a sustentabilidade do nosso planeta e que sempre me recebem com admirável acolhimento, abertos para o dialogo e o compartilhamento de conhecimentos. Agradeço a orientação da Professora Dra. Ana Maria Capitanio e por sua notória atenção ao meu tema de pesquisa e de militância.

Por todo apoio acadêmico, companheirismo e momentos de descontração e alegria que tanto recarregam as energias diante do desafio de se estudar, agradeço as queridas amigas Ana Grein, Juliana Conceição e Miramar Barnabé. Amizades valiosas e inesquecíveis nesse curso.

Eternamente agradecerei a minha Avó Josefina por ter sido a primeira mulher empoderada de minha vida, e por tudo que me transmitiu em motivação, coragem e determinação para prosseguir.

Sobretudo, agradeço ao meu Mestre Jesus Cristo, Senhor de minha alma um Ser de Divina Luz, que sempre andou ao lado dos oprimidos e se posicionou contra o mal da hipocrisia e intolerância. Modelo bendito a ser copiado.

## RESUMO

O objetivo deste artigo é abordar os principais pontos da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei 12.305/2010) - e do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS da cidade de São Paulo, para demonstrar a legitimidade da inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis, como categoria trabalhadora, nas políticas públicas e na execução da limpeza urbana. A PNRS até o momento representa o mais avançado marco regulatório para o estabelecimento do desenvolvimento socioambiental brasileiro. Ao PGIRS cabe, nesse cenário, a posição de principal instrumento para a implementação dessa lei no âmbito municipal, devendo ser constituído e executado respeitando preceitos democráticos, inclusive a responsabilidade de incluir em posição mais adequada e digna os Catadores de Materiais Recicláveis. Esse artigo apresenta o caso dos Catadores de Materiais Recicláveis através de pesquisa secundária e qualitativa, bibliográfica e principalmente documental – lançando mão de documentos oficiais resultantes das discussões ocorridas durante a construção do PGIRS (decreto 54.991/2014) – sobretudo a IV Conferência de Meio Ambiente, realizada em 2013 pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP. Um espaço participação que proporcionou reconhecido lugar de fala e exposições de ideias e de vivências destes trabalhadores. E o por último o Seminário PNRS na cidade de São Paulo: Implementando o PGIRS, uma significativa oportunidade de avaliação atualizada para a PNRS e para o PGIRS aplicadas neste município. Durante a construção do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, os catadores tiveram direito a voz e a voto em diversas circunstâncias do processo de elaboração do plano, sendo disponibilizados espaços cumpridores de preceitos democráticos, embora, pós-publicação do documento, na prática diária esse trabalhador continue exposto a atividades de forma de trabalho precária, insegura e marginalizada. Até o presente momento as expectativas geradas no processo de participação do PGIRS como a efetiva inclusão de cooperativas, associações e movimentos sociais de Catadores de Materiais Recicláveis na Coleta Seletiva e na Logística Reversa no município, não foram atendidas.

**Palavras-chave:** Catadores de Materiais Recicláveis, PNRS, PGIRS, Democracia, Participação Popular, Limpeza Urbana, Políticas Públicas.

## RESUMEN

El objetivo de este artículo es abordar los principales puntos de la Política Nacional de Residuos Sólidos - PNRS (Ley 12.305 / 2010) - y del Plan de Gestión Integrada de Residuos Sólidos - PGIRS de la ciudad de São Paulo, para demostrar la legitimidad de la inclusión de los Catadores de Materiales Reciclables, como categoría trabajadora, en las políticas públicas y en la ejecución de la limpieza urbana. La PNRS hasta el momento representa el más avanzado marco regulatorio para el establecimiento del desarrollo socioambiental brasileño. Al PGIRS cabe, en ese escenario, la posición de principal instrumento para la implementación de esa ley en el ámbito municipal, debiendo ser constituido y ejecutado respetando preceptos democráticos, incluyendo la responsabilidad de incluir en posición más adecuada y digna a los Catadores de Materiales Reciclables. Este artículo presenta el caso de los Catadores de Materiales Reciclables a través de investigación secundaria y cualitativa, bibliográfica y principalmente documental - lanzando mano de documentos oficiales resultantes de las discusiones ocurridas durante la construcción del PGIRS (decreto 54.991 / 2014) - sobre todo la IV Conferencia de Medio Ambiente , realizada en 2013, Ayuntamiento Municipal de São Paulo - PMSP. Un espacio participación que proporcionó reconocimiento de lugar de habla y exposiciones de ideas y de vivencias de estos trabajadores. Y por último el Seminario PNRS en la ciudad de São Paulo: Implementando el PGIRS, una significativa oportunidad de evaluación actualizada para la PNRS y para el PGIRS aplicadas en este municipio. Durante la construcción del Plan de Gestión Integrada de Residuos Sólidos, los recolectores tuvieron derecho a voz y voto en diversas circunstancias del proceso de elaboración del plan, estando disponibles espacios cumplidores de preceptos democráticos, aunque, después de la publicación del documento, en la práctica diaria este trabajador sigue expuesto a actividades de forma de trabajo precaria, insegura y marginada. Hasta el presente momento las expectativas generadas en el proceso de participación del PGIRS como la efectiva inclusión de cooperativas, asociaciones y movimientos sociales de Catadores de Materiales Reciclables en la Colecta Selectiva y en la Logística Reversa en el municipio, no fueron atendidas.

**Palabras clave:** Catadores de Materiales Reciclables, PNRS, PGIRS, Democracia, Participación Popular, Limpieza Urbana, Políticas Públicas.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
2	METODOLOGIA.....	13
3	POLÍTICAS PÚBLICAS: A RACIONALIDADE DO ESTADO .....	15
4	POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: VINTE ANOS DE DISPUTA .....	21
5	PGIRS E PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	24
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
	REFERÊNCIAS.....	32

# 1 INTRODUÇÃO

## A legitimidade dos Catadores no processo decisório

O objetivo deste artigo é abordar os principais pontos da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei 12.305/2010) - e do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS - elaborado e constituído para a cidade de São Paulo, para favorecer a compreensão dos leitores a respeito da importância e relevância da inclusão dos catadores de Materiais Recicláveis em todo o escopo de implementação e avaliação dessas políticas públicas.

No ano de 2014 foi aprovado, no município de São Paulo, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS<sup>1</sup>, um documento que apresenta diretrizes para que haja o planejamento do processo e da operacionalização da limpeza pública urbana do município, considerando: a coleta, o transporte, o tratamento, a destinação adequada, a educação ambiental, a ampliação gradual da coleta seletiva e da reciclagem, com a inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis neste processo e operacionalização, sobretudo, na implementação da Coleta Seletiva<sup>2</sup> e da Logística Reversa<sup>3</sup>.

Os catadores representam uma quantidade significativa de pessoas que ainda exercem sua atuação de forma muito invisibilizada por um sistema de administração pública que exclui esse profissional da verdadeira tomada de decisão das políticas públicas e dos negócios de limpeza urbana do município, os quais correspondem um dos maiores percentuais no orçamento desse município.

Os contratos de limpeza urbana e de manutenção dos aterros sanitários representam, de fato, um dos maiores percentuais de gastos no orçamento municipal<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Sua elaboração baseou-se em dados de 2012 e conta com a validade de 20 anos (revisado a cada dez anos).

<sup>2</sup> Coleta Seletiva: Triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, contribuindo de forma significativa para a cadeia produtiva da reciclagem. Disponível em <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/catadores> (acesso em 01/agosto/2018)

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/logistica-reversa>. (acesso em 01/agosto/2018)

<sup>4</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-paulo-mais-limpa/noticia/2012/05/prefeitura-de-sp-gasta-r-56-milhoes-por-mes-com-recolhimento-de-lixo.html> - (acesso em 20/11/2018).

mas essa categoria trabalhadora continua em situação precária e invisibilizada pela administração pública da cidade de São Paulo.

O projeto da pesquisa que fundamenta a edição deste artigo acompanha o tema desde a aprovação do PGIRS de São Paulo e procura desde 2014:

- Demonstrar como foi elaborado o PGIRS, em que pese a qualidade da democracia em suas etapas de participação e de abertura para receber a colaboração dos Catadores organizados do município.
- Verificar qual a relevância desta categoria de trabalhadores no cerne do PGIRS, em resposta às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei 12.305/2010).
- Descrever a atuação desta categoria na IV Conferência Municipal de Meio Ambiente - Decreto: 53.924/2013 (realizada em 30/31 de agosto e 1º de setembro de 2014).
- Averiguar se a expectativa destes profissionais organizados em cooperativas, associações e movimentos sociais foram atendidas pela gestão pública nestes quatro anos após o lançamento do respectivo documento legal.
- Incluir nesta pesquisa as discussões atuais realizadas no Seminário<sup>5</sup> Políticas Nacionais de Resíduos Sólidos na cidade de São Paulo: Implementação do PGIRS, aproveitando-o como um espaço de análise do PGIRS, realizada em São Paulo no ano de 2017.

No intuito de nivelar conhecimentos teóricos, este artigo também aborda de maneira incidental, os conceitos gerais da Teoria do Ciclo das Políticas Públicas<sup>6</sup>, citando como uma espécie de *case* o processo de construção da PNRS, que levou duas décadas de tramitação no Congresso Nacional, obviamente mantendo o foco no recorte do nível de inclusão da categoria dos trabalhadores Catadores de Materiais Recicláveis nos negócios de limpeza pública dos municípios, nosso objeto de pesquisa.

---

<sup>5</sup> Realizado em 27/06/2017 pelo Instituto Pólis; Aliança Resíduo Zero; Rede Nossa São Paulo; Rede Gaia; Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

<sup>6</sup> Disponível em <https://jus.com.br/artigos/55955/o-ciclo-de-politicas-publicas-uma-sintese-epistemologica> (acesso 30/ julho/2018).

Considerando que a inclusão dos catadores daria a oportunidade de geração de renda, de trabalho digno em condições seguras e adequadas para pessoas de várias faixas etárias e etnias, uma categoria trabalhadora se organizou como movimento e está se profissionalizando ao longo do tempo. A sua trajetória, há cerca de dez anos, já se destaca como legitimada nos espaços de discussão para a formulação da legislação ambiental municipal, sobretudo pela sua capacidade de atuação no processo de logística reversa dos municípios e que deve ser incluída nos espaços de discussões e de decisões, conforme já expressava, inclusive, a Lei de Saneamento Básico (11.445/2007).

O objeto dessa pesquisa se destaca pela fundamental e significativa importância socioambiental<sup>7</sup> que essa categoria exerce, pelas práxis e pela atuação social que a sua inclusão traria, com a possibilidade de contrabalançar o poder nas mesas de discussões, um dos preceitos de uma democracia consolidada. Sobre a política pública que é manifestada via contratos e parcerias para o funcionamento das engrenagens do sistema de gestão da limpeza urbana da maior cidade do Brasil, a relevância desse estudo seria trazer para a pauta da gestão da cidade a discussão sobre a implementação devidamente inclusiva do PGIRS, propiciando também uma janela de oportunidade para o necessário desenrolar da abordagem sobre raça<sup>8</sup>, gênero, juventude, condições e direitos de colocação no mercado de trabalho e desenvolvimento profissional dos Catadores de Materiais Recicláveis, como um tema transversal na agenda pública, fazendo justiça à verdadeira aplicação dos Direitos Humanos no Brasil, especialmente do direito ao trabalho.

Este artigo tem como cerne a seguinte pergunta orientadora: as expectativas da participação e da inclusão de cooperativas, associações e movimentos sociais de Catadores de Materiais Recicláveis na Coleta Seletiva e Logística Reversa no município, em atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS - instrumentalizada via Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, foram atendidas?

---

<sup>7</sup> Refere-se a questões de processos sociais, econômicas e ambientais. Tendo em conta sua relação com o meio ambiente: desenvolvimento socioambiental.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.mncr.org.br/noticias/noticias-regionais/negros-e-negras-sao-maioria-entre-os-catadores-de-materiais-reciclaveis>. “Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que levantou dados do Censo 2010, mostra que 66,1% dos catadores de materiais recicláveis do Brasil se declararam negros ou pardos.” (acesso em 20/julhol/2018).

A *priori*, a hipótese que se destaca é que o espaço de discussão – sim – foi aberto, mas o espaço de tomada de decisão efetivamente não foi participativo, nem democrático como se almejava. Os detentores do poder burocrático e econômico continuam decidindo pela cidade e para a cidade, mesmo sendo juridicamente vinculante a edição com o cumprimento das metas do PGIRS para a administração pública. As Associações e Cooperativas de reciclagem (objeto de destaque também da PNRS) têm sido desvalorizadas e até mesmo lacradas<sup>9</sup> desde 2016, numa decisão unilateral da prefeitura. Segundo relatos na própria conferência e registros de manifestações públicas dos movimentos sociais<sup>10</sup>, as cooperativas e associações não receberam fomento a contento, conforme previsto nas metas para emancipação e exercício de autonomia. Ao invés de serem fortalecidas, continuam marginalizadas e invisíveis para a sociedade e a educação ambiental contínua e permanente não ocorre no município.

A contribuição desta pesquisa está na busca de uma mensuração das mudanças efetivas que ocorreram com a institucionalização do PGIRS na vida real de Catadores de Materiais Recicláveis organizados em cooperativas, associações e movimentos sociais no município de São Paulo, de acordo com as prerrogativas desse plano.

## 2 METODOLOGIA

A aspiração contida na realização deste trabalho é demonstrar que os Catadores de Materiais Recicláveis têm direito e legitimidade para estarem nas mesas de tomadas de decisões e de fazerem parte dos negócios de limpeza pública do município. E que o Estado, a administração pública e o governo vigente têm a obrigação de fomentar o desenvolvimento destes trabalhadores para que atuem em paridade, em igualdade.

Neste aspecto, a metodologia adotada para a realização do trabalho foi o uso de pesquisa secundária e qualitativa, bibliográfica e principalmente documental, que

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/04/gestao-doria-ameaca-despejar-cooperativas-de-catadores> - Guarda Civil Metropolitana (GCM) tentou lacrar duas cooperativas no bairro do Glicério. (acesso em 30/maio/2018).

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.mnrc.org.br/noticias/blog-sudeste/catadores-da-zona-leste-da-sao-paulo-organizam-luta-por-melhorias-no-trabalho?searchterm=luta+em+s%C3%A3o+paulo> (acesso em 30/05/2018).

lançou mão de documentos oficiais resultantes das atividades realizadas nos espaços de discussões durante a construção do PGIRS (decreto 54.991/2014). Foram usados sobretudo os documentos da IV Conferência de Meio Ambiente (setembro de 2013, realizada pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP) e, por último o Seminário PNRS na cidade de São Paulo: Implementando o PGIRS (junho de 2017, realizado pelo Instituto Polis). O seminário destaca-se qualitativamente na pesquisa, por ter sido um encontro estruturado para poder-se avaliar os avanços, os retrocessos e as estagnações do PGIRS de São Paulo, na ótica e nas experiências dos atores envolvidos na gestão da limpeza pública da cidade.

Também foi feita análise de vários dispositivos legais, especialmente os contidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS - (Lei 12.305/2010), no âmbito nacional; e no Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS, aplicado ao município de São Paulo.

Foram utilizados artigos acadêmicos e publicações disponíveis no acervo de bibliotecas de universidades e órgãos públicos que tratam do ciclo das políticas públicas, do desenvolvimento socioambiental<sup>11</sup>, da sustentabilidade<sup>12</sup>, da inclusão social<sup>13</sup>, da economia solidária<sup>14</sup>, do cooperativismo<sup>15</sup>.

Utilizaram-se também bases de dados da Câmara Municipal de São Paulo, as bases oficiais do governo federal, sobretudo, na esfera municipal e acervos

---

<sup>11</sup> Está ligada a ações que respeitam o meio ambiente e a políticas que tenham como um dos principais objetivos a sustentabilidade. Todos são responsáveis pela preservação ambiental: governos, empresas e cada cidadão. Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental.html>

<sup>12</sup> Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

<sup>13</sup> Conjunto de ações que garante a participação igualitária de todos na sociedade, independente da classe social, da condição física, da educação, do gênero, da orientação sexual, da etnia, entre outros aspectos. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/temas-em-discussao-na-rio20/onu-estabelece-tres-pilares-para-o-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises-economico-social-e-ambiental.aspx>

<sup>14</sup> Economia Solidária é um termo recente, da década de noventa, criado com o objetivo de reunir diversos movimentos e iniciativas, novas e antigas, que possuem como valores comuns entre o cooperativismo e a autogestão. Disponível em <http://www.unisolbrasil.org.br/o-que-e-economia-solidaria/>

<sup>15</sup> Cooperativa é uma associação de pessoas com interesses comuns, economicamente organizadas de forma democrática, isto é, contando com a participação livre de todos e respeitando direitos e deveres de cada um de seus cooperados, aos quais presta serviços, sem fins lucrativos. As Sociedades Cooperativas estão reguladas pela Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo e instituiu o regime jurídico das Cooperativas.

disponíveis on-line. Artigos acadêmicos, dissertações e teses de doutorado foram utilizados como bases para o desenvolvimento dos conceitos sociais implícitos no contexto do caso tratado neste artigo. Houve também a participação em Congressos, Seminários e Palestras onde especialistas e pesquisadores discorreram sobre o tema da pesquisa.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS: A RACIONALIDADE DO ESTADO**

A política pública é um processo contínuo e permanentemente inserido num contexto de relações de poder e de burocracia que transforma tomadas de decisão na condução da administração pública e tem a sua relação direta com a sociedade. Sem a inclusão da sociedade nos sistemas orçamentários, sem destinação transparente e participativa nos espaços de decisões, as suas propostas não passam de discursos, e não produzem uma ação efetiva.

São através das Políticas Públicas que se definem diretrizes do poder público para responder a sociedade em todas as áreas e que devem ter como resultado final o atendimento aos anseios de um público-alvo e obviamente a solução de um problema. Elas são construídas por etapas/fases<sup>16</sup>, nem sempre estanques, e envolvem diversos atores (político, público, privado). É um processo coletivo e dinâmico por onde se manifesta a racionalidade do Estado. Compõem um estado decisório político e administrativo envolto por conflitos de interesses e disputas numa correlação de forças entre seus atores.

As políticas públicas são implementadas através de um conjunto de projetos, programas, planos de atividades governamentais, e têm a capacidade de influenciar e direcionar o cotidiano da sociedade, envolvendo e comprometendo a utilização do orçamento público, assim, vale destacar que aprimorar os métodos de acompanhamento, de fiscalização e de controle social das políticas públicas também é um legítimo exercício de cidadania que coaduna com a oportunidade de melhorias.

---

<sup>16</sup> Ciclo de Políticas Públicas (diagnóstico do problema, agenda setting, formulação da política, implementação da política, avaliação dos resultados, extinção/continuidade da política).

O processo de elaboração de políticas públicas (policy-making process) também é conhecido como Ciclo de Políticas Públicas (policy cycle). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequencias e interdependentes. Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) Diagnóstico e identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. (SECCHI, 2012).

- Diagnóstico/Preparação da decisão política – refere-se à formação da questão a ser resolvida. É neste estágio que se decide enfrentar ou não um determinado problema, buscar a solução ou ao menos confrontá-lo.
- Agenda *Setting* (formação da agenda pública) – sendo o segundo estágio no processo de formulação das políticas públicas, assume o componente de tornar o que era um problema em questão política e adquire o importante status de problema público.
- Formulação (tomadas de decisões) – é nesta etapa que a discussão passa a girar em torno do desenvolvimento de cursos de ações aceitáveis e pertinentes para lidar com um determinado problema público. É a tradução da questão que tomou espaço na agenda pública, numa questão política, é onde se desenha o programa ou política e apresenta-se a proposta de solução do problema. Vale ressaltar que é justamente neste estágio da política pública que passam a ser definidos os objetivos e os marcos jurídicos, administrativos e financeiros que serão inerentes à construção da solução do problema, desenvolvendo-se o apoio político à política em pauta, de maneira que seja autorizada e legítima.
- Implementação – quarta etapa da aplicação da política pública é onde envolve sobremaneira a máquina burocrática do governo. Referindo-se também ao estágio do planejamento administrativo e de recursos humanos necessários ao processo. Neste estágio se questionam o tempo hábil, os recursos materiais e humanos para a colocação das ações na prática. Leva-se inevitavelmente à reflexão da adequação sobre a relação de causa-efeito ou meios-fins da política. Na mesma direção – o interesse de sucesso na implementação – observa-se se os objetivos da política pública (também denominada de Programa) estão suficientemente claros

e se a comunicação e a coordenação estão realmente adequadas às necessidades da implementação.

- Monitoramento (Avaliação pontual) – está diretamente interligado ao impacto da implementação. É durante o monitoramento que se abre a possibilidade de correção da política, no que tange à fase da implementação. Sendo neste caso inclusive uma oportunidade de se rever o desenho e desempenho da política, mas para também poder maximizá-la e adequá-la num caminho que atinja a efetividade.
- Avaliação de Resultados – este estágio concentra-se especificamente nos efeitos gerados. Esta etapa oferece subsídios necessários para possibilitar a análise sobre o quanto das metas foram de fato atingidas ou não, e orientar uma tomada de decisão sobre o futuro dessas ações.
- Extinção/ Continuidade da Política Pública – definida pela existência ou não existência do problema/demanda inicial.

O termo não é novo, remontando ao início do século passado em outros países:

É na década de 1930 que Harold Lasswell criou a expressão análise de políticas públicas como forma de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos, estabelecendo assim, um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesses e governo. E também para referir-se a um conjunto de métodos voltados para a investigação dos processos políticos, com vistas a contribuir para a atuação dos governos (RUA; ROMANINI, 2014).

No Brasil, a efervescência das políticas públicas tem como principal marco a promulgação da Constituição Federal de 1988. Até então, foram décadas de vivência num regime autoritário em um longo período de ditadura<sup>17</sup>. Este regime mantinha um modelo centralizado de gestão pública, o que acabou por imprimir o senso comum de que política pública é exclusivamente coisa de governo, sem a interferência civil. Toda

---

<sup>17</sup> A Ditadura militar no Brasil teve seu início com o golpe militar de 31 de março de 1964, resultando no afastamento do Presidente da República, João Goulart, e tomando o poder o Marechal Castelo Branco. Podemos definir a Ditadura Militar como sendo o período da política brasileira em que os militares governaram o Brasil. Esta época vai de 1964 a 1985. Caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar. Disponível em <http://www.sohistoria.com.br/ef2/ditadura/>. Acesso em 08 set. 2018.

política pública tem seu desenho muito influenciado pela conjuntura do momento e, em que pese essa falsa crença, as políticas dos setores sociais são, na sua maioria, resultado dos esforços e união de forças entre sociedade, instituições, organizações e movimentos.

Sob o advento da nova ordem, houve desde a constituinte a ampliação significativa dos direitos sociais, do subsídio da legitimação e do encorajamento da participação social, que se traduziu, desde então, na absorção, pela constituição de direitos em uma série de políticas públicas, nos três níveis de governo e a busca de melhoria do desempenho de cada uma delas.

Se fosse possível dividir em níveis a trajetória das políticas públicas no Brasil, identificaríamos estágios bem pontuais:

- Primeiro estágio, o empenho constitucional em universalizar os direitos como saúde e educação, por exemplo;
- Num segundo estágio a ampliação do enfrentamento das desigualdades sociais e, assim, a busca do estabelecimento de melhor equilíbrio social no país. Muito provavelmente pelo fato da qualidade da universalização destes direitos e do enfrentamento às desigualdades terem atingido resultados aquém das expectativas e da necessidade real do país, neste momento, o Brasil demanda intensamente por participação social, para que a sociedade responda com políticas públicas construídas cada vez mais coletivamente e que correspondam com os princípios da transparência.

Este é o desafio brasileiro, considerar o fator diversidade de sua sociedade como um valor em si, construir políticas públicas que verdadeiramente respeitem este valor com qualidade, eficiência e eficácia. Conforme registra Dowbor:

Estamos acostumados a que a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê através de dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e, em menor escala, o eixo sindical-trabalhista. O primeiro tem como instrumento central a eleição de representantes, e como palco de luta o parlamento e as estruturas executivas do Governo. O segundo utiliza o instrumento que constitui a negociação empresarial e a greve, e tem como palco a empresa, visando à apropriação mais equilibrada do produto social. Penetrou muito pouco ainda na nossa consciência a importância de um terceiro eixo que surge com força, que tem

como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação o bairro, o município (DOWBOR, 2008).

É neste aspecto, que se amplia a importância dos movimentos sociais na política pública. São grupos formados por pessoas que se organizam conscientemente de si e de uma causa, que atuam de forma autônoma e coletiva, movidas pelo desejo de emancipação, capazes de gerar novas consciências sobre questões complexas que envolvem o Estado, os governos, a sociedade e o arcabouço jurídico.

Naturalmente a política pública<sup>18</sup>, na prática, está envolta por disputas e conflitos de interesses, diante das diferentes visões de mundo de cada ator (indivíduo ou grupo) que se movimenta em torno da política pública. Não seria diferente com a política de limpeza urbana e coleta de lixo do município de São Paulo, que deve estar em pleno atendimento e conformidade com a PNRS.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS – (Lei 12.305/2010), no âmbito nacional; o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, aplicado ao município de São Paulo; e a história do Movimento dos Catadores de Materiais Recicláveis se envolvem diretamente neste setor da gestão pública municipal como uma oportunidade para a inclusão social de uma classe trabalhadora que, mesmo prestando um serviço ambiental<sup>19</sup> de suma importância, segue invisibilizada pelas ruas da cidade e deveria ser ao menos remunerada pelos custos evitados.

É neste contexto que essas duas políticas públicas (PNRS e PGIRS) convergem, na importância e na inclusão dos Catadores (através de associações e cooperativas) no negócio público da limpeza urbana. Pensando no processo contínuo de relações de poder em que ambas as políticas estão inseridas, seja no âmbito da burocracia administrativa, da legislativa e da participação popular de trabalhadores

---

<sup>18</sup> Políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem-estar da população. Disponível em <https://www.todapolitica.com/politicas-publicas/> (acesso 10/outubro/2018).

<sup>19</sup> O pagamento por serviços ambientais tem assumido uma importância crescente nas discussões em torno das estratégias de desenvolvimento ambientalmente sustentável no mundo. No Brasil esse tema tem permeado as discussões do novo Código Florestal. No entanto, desde 2007 existem várias proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, cuja análise e deliberação podem contribuir para a construção de um marco regulatório inovador nas relações entre o Estado, a sociedade e o meio ambiente. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-105-pagamento-por-servicos-ambientais-aspectos-teoricos-e-proposicoes-legislativas> (acesso em 10/outubro/2018).

Catadores de Materiais Recicláveis em sua movimentação como categoria de trabalhadores, os Catadores poderiam ter alcance para transformar as tomadas de decisões e a aplicabilidade da gestão da limpeza urbana na implementação da coleta seletiva do município. Porém, as relações são remotas e marginais e ninguém parece querer se responsabilizar pelo trabalho essencial realizado pelos catadores, conforme se vê abaixo:

O trabalho do catador alimenta vários segmentos de reciclagem que estão ligados a cadeias produtivas muito diferentes, de vários setores da economia. Eles trabalham para a indústria de reciclagem de plástico, de pet, de papel, de metais. Mas nenhuma delas se sente mínima ou remotamente responsável pelo que está se passando na ponta. E nenhuma dessas empresas se sente responsável, porque o catador não trabalha só para a indústria de PET. A relação é remota, marginal, nas franjas do mercado (GONÇALVES-DIAS, 2009).

A ampliação do debate é especialmente oportuna, pois, além de popularizar a desconhecida importância e contribuição dos catadores na cadeia produtiva e no enfrentamento da degradação ambiental causada pelo resíduo urbano, traz à tona também a necessidade do combate dos estigmas e da discriminação da figura deste trabalhador. A legislação existente deve ser fortalecida para diminuição das dimensões de precariedade na execução do trabalho e para a ampliação da qualidade de vida destas pessoas expostas cotidianamente às intempéries, a toda sorte de doenças e de acidentes, sobretudo por se considerar que o estado de São Paulo possui o maior contingente de catadores do país:

A divisão regional desse montante de trabalhadores aponta que a região Sudeste concentra 161.417 pessoas, o que representa 41,6% do total. O estado de São Paulo possui o maior contingente, com 79.770 trabalhadores. Ou seja, além de possuir praticamente a mesma quantidade da soma dos outros três estados da região, **São Paulo abriga 20,5% de todos os catadores do país.** A região Nordeste vem em seguida, com 116.528 catadores. Já o Norte possui o menor contingente, 21.678, representando 5,6% do total (IPEA, 2013).

Como apoio para as duas políticas públicas já citadas, o município de São Paulo conta com o PROJETO DE LEI 01-00591/2013<sup>20</sup> que prevê a:

Inserção das cooperativas e associações de catadores da coleta seletiva no Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, autoriza a remuneração das cooperativas e associações de catadores pela prestação de serviço, cria o Conselho Gestor da Coleta Seletiva (D.O, 29/08/2013, p.76).

<sup>20</sup> No Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 29 de agosto de 2013, à página 76.

Este Projeto de Lei reforça a legitimidade da figura do Catador de Materiais Recicláveis, mas, passou de uma gestão municipal para outra sem ser sancionado pelos prefeitos, demonstrando que há um mercado da reciclagem<sup>21</sup> que coloca frente a frente em disputa os interesses sociais e os interesses privados, com poder e forças totalmente desiguais, cabendo ao poder público facilitar e mediar este o conflito desta disputa e proteger o lado mais vulnerável. Para um governo com o perfil voltado para a proteção e inclusão social, certamente a formação da coleta seletiva em seu município é uma janela de oportunidade para gerar trabalho e renda, e observa-se que mais que uma posição apaixonada em defesa da participação desta classe trabalhadora, existem argumentos técnicos e racionais suficientes para a sua valorização e inclusão na mesa de discussão e nas tomadas de decisões sobre a política da limpeza urbana.

#### **4 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: VINTE ANOS DE DISPUTA**

Relatar o processo de disputa em torno da Política Nacional de Resíduos Sólidos auxilia na compreensão do mar revolto que circunda a figura desse trabalhador de baixa escolaridade e baixo poder aquisitivo, qual seja, o Catador de Materiais Recicláveis, que circula pelas ruas trabalhando e fazendo parte da história da cidade desde quando a catação era observada exclusivamente como algo marginal e de sobrevivência emergencial. Sob o advento da criação de um mercado estruturado internacionalmente de aparas e reciclagem, o Catador disputa com organizações e governos pelo direito de se organizar e de trabalhar.

Derivada do Projeto de Lei do Senado nº 354/89 e do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 203/91, e cerca de mais 100 projetos apensados e tramitados em conjunto ao longo do processo legislativo, a discussão para a elaboração da PNRS se

---

<sup>21</sup> Disponível em :Vale conhecer - <http://www.exposucata.com.br/>; <http://www.expolixo.com.br/>; <http://www.revistareciclagem.com.br/eventos.html>; <http://www.setorreciclagem.com.br/>; <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do>; <https://observatorionprs.org/> (acesso em 12/novembro/2018).

alongou por 20 anos. Após 20 anos, a lei foi promulgada e sancionada, regulamentada pelo Decreto 7.404 de 23 de dezembro de 2010.

O referido diploma normativo criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa e deu outras providências pertinentes à implementação da política.

A Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) configura-se como uma janela de oportunidade para a mudança de paradigmas nesta sociedade. Têm em seus objetivos, princípios, instrumentos e a decisão de se efetivar em todo o território nacional uma gestão adequada e segura dos resíduos sólidos (como bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda) e dos rejeitos (sem possibilidades de recuperação e tratamento). Tudo sob o objetivo de promover a proteção da saúde pública, da qualidade ambiental, da distribuição de renda, da inclusão social e da redução da pobreza.

A partir de um modelo de desenvolvimento que direcione esforços para uma produção e consumo sustentável, o PNRS atua de forma que responsabilize compartilhadamente na sociedade (setor público, privado e consumidores) toda a geração dos resíduos sólidos e rejeitos, assim como as ações de solução desse problema. Esta lei, que além de se destacar pela importância ambiental, apresenta também princípios norteadores para os procedimentos na administração pública, que inclusive correspondem à expectativa do chamamento das licitações sustentáveis, expresso na Lei 8.666/1993, em seu *art.3º*, “*que pretende garantir a promoção do desenvolvimento sustentável*”.

As duas décadas de discussão do projeto de lei, segundo relatos documentais e análises, foram devido à complexidade das repercussões que ele implica, por refletir diretamente nas relações de produção e de consumo em toda a sociedade. O projeto também foi exposto a situações de discussões bastante acaloradas pelo alcance social que dele se refletirá e que, assim, poderá nortear, em sua concepção central, alterações nas relações de trabalho e condições de vida dos trabalhadores Catadores de Materiais Recicláveis em todo o Brasil. Conforme registra Calderoni:

Órgãos de governo, empresas privadas e atores sociais, de diferentes interesses e afiliações, travam polêmica acalorada sobre a questão da reciclagem. Alternam-se posições de cunho essencialmente emocional com outras baseadas em análises racionais de tema, embora seguindo perspectivas ainda parciais

(CALDERONI, 2003, p. 99).

A presente lei foi elaborada pela União e sua regulamentação, que dá as diretrizes para a criação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, deixou sob a responsabilidade de coordenação do MMA - Ministério do Meio Ambiente (que encaminhará o resultado à Presidência da República), essa política pública. Um programa de Estado incluso no PPA – Plano Plurianual (inclusive o municipal), segundo o qual num ciclo de cada 20 anos, deverão ser realizados a sua reavaliação, atualização e ajuste às necessidades dos agentes que integram o ciclo de vida útil dos produtos, através da realização das audiências públicas em cada região do país.

A lei apresenta como fundamentais instrumentos a Logística Reversa, que prevê a responsabilidade pós-consumo (um dos maiores impasses, devido à resistência do setor industrial) e a obrigatoriedade da edição do PGIRS – Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos elaborados pelo poder público (Nacional, Estadual e Municipal) e o traçado das metas para efetivar a PNRS.

Aos municípios - com mais de 20 mil habitantes, ou que mantenham atividade turística, unidades de conservação, conforme previsto na Lei 9985/2000, caberão a elaboração completa. Enquanto para os demais municípios, com número inferior a 20 mil de habitantes (CF/88, art. 182 § 1º), caberá a elaboração de planos simplificados (art. 19).

O PGIRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - também deverão ser elaborados pela PJ - Pessoa Jurídica (com homologação no SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, quando houver acordos setoriais de logística reversa). Isto vale para a PJ que se caracterize como grande geradora de resíduos e de rejeitos (não cabe mais tratamento) e/ou que possuam obras, empreendimentos que causem impacto regional (fronteira de dois ou mais estados, ou o Brasil e outros países). O poder público, através de Editais de Chamamento, poderá exercer a iniciativa de buscar acordos setoriais e firmar termos de compromissos para estabelecer a logística reversa, especialmente para produtos e embalagens que ofereçam risco à saúde e ao meio ambiente.

O prazo final para entrega dos planos e adequação do destino final do lixo foi fixado em 02 de agosto de 2015 (art. 54), ou seja, os municípios e estados tiveram cinco anos para adequação e fechamento dos lixões. Mas, diante das dificuldades

explicitadas pelos municípios à União, o Congresso Nacional prorrogou e traçou um novo cronograma de datas: 31 de julho de 2018 para capitais e regiões metropolitanas e meados de 2019 para cidades de fronteiras e as que possuem população acima de 100 mil habitantes. E o prazo de 31 de julho de 2020 para municípios com 50 mil pessoas e 2021 para os menores que 50 mil habitantes.

Na perspectiva da Inclusão social e geração de renda, a lei inclui, na estrutura nacional de produção, o apoio à consolidação do trabalho organizado, através do apoio às Cooperativas (art. 8º, inciso IV) de Catadores (e a profissionalização dos cooperativados) e do financiamento aos municípios que aplicarem a coleta seletiva.

O artigo 5º da PNRS se destaca pela sua capacidade de integrar aspectos sociais, econômicos e de educação. Isto significa que ela é uma lei ambiental das mais abrangentes já promulgadas no Brasil, envolvendo atores sociais e os Stakeholders<sup>22</sup>.

## **5 PGIRS E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

No ano de 2014 foi lançado no município de São Paulo o PGIRS – Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Um documento com validade de 20 anos (revisado a cada dez anos) que apresenta diretrizes para que haja o planejamento do processo e da operacionalização da limpeza pública urbana, considerando: a coleta, o transporte, o tratamento, a destinação adequada, a logística reversa, a ampliação gradual da coleta seletiva e da reciclagem. E o mais relevante: houve a inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis nesse processo.

De fato, o destaque deste artigo na observação deste documento é o recorte da inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis neste processo e operacionalização, sobretudo, na implementação de Coleta Seletiva e da Logística Reversa, que deveria ter apresentado avanço gradual até suprir todo município, ou seja, aborda-se aqui o aproveitamento e a capacidade de inclusão do sujeito social que é este trabalhador que anda diuturnamente recolhendo toneladas de resíduos sólidos pelas ruas da cidade.

---

<sup>22</sup> Stakeholders: Palavra da língua inglesa que significa todas as pessoas física ou jurídicas que são direta ou indiretamente afetadas pelas atividades de uma organização e que também exercem sobre ela alguma influência. Geralmente os Stakeholders são profissionais altamente capacitados das áreas de Governo, de Administração de Empresas e Marketing, dentre outros.

O PGIRS propõe, para o trabalhador catador, a elaboração de planos para serem adotados no município, com estratégias de apoio à organização dos trabalhadores em cooperativas e associações, nos planos do processo de manejo, com a apresentação de metas (com implantação a partir de 2015 até 2022), revigoração das instalações existentes para manejo de resíduos e o fomento para a criação e a implantação de um conjunto de novas instalações.

O art. 3, inciso XI, da Lei 12.305 de 2010, define o que seria a gestão integrada de resíduos sólidos:

Gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Em São Paulo, o PGIRS (Decreto 54.991/2014) é uma revisão do plano de 2012, que havia sido elaborado em consonância apenas com a Política Nacional de Saneamento (Lei 11.445/2007) e com a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei 12.187/2009), mas ainda não contemplava as prerrogativas da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). Neste aspecto, a revisão e sua reelaboração se fizeram necessárias. Este processo oficial de revisão iniciou-se na IV Conferência Municipal de Meio Ambiente<sup>23</sup> (agosto 2013), que se destaca metodologicamente por possibilitar a participação da sociedade civil, que foi distribuída entre cinco grupos de trabalho (p. 03 do documento):

- GT-1 - elaboração do Plano Municipal de Educação Ambiental e Comunicação em Resíduos Sólidos;
- GT-2 - coordenação e reelaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo, incluindo o Plano para o Sistema de Coleta Seletiva;
- GT-3 - elaboração do Programa de Coleta Seletiva Solidária nos próprios municípios, com a inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis;
- GT-4 - coordenação e implementação das ações de manejo dos Resíduos da Construção Civil – RCC;

---

<sup>23</sup> Comissão organizadora paritária (poder público e sociedade civil) composta por 80 membros, sendo 20 representantes diretos dos catadores.

- GT-5 - proposição de instrumentos normativos e legais para a Política Municipal de Resíduos Sólidos.

O histórico do processo de elaboração da revisão demonstra esforços de estabelecer meios de participação popular, especialmente através da realização de audiências públicas e pré-conferências em cada uma das 32 Subprefeituras de São Paulo e do Decreto nº 53.924/2013, que criou o Comitê Intersecretarial para a Política Municipal de Resíduos Sólidos, composto pelas Secretarias Municipais de: Serviços; Governo; Verde e Meio Ambiente; Direitos Humanos e Cidadania; Assistência e Desenvolvimento Social; Trabalho e Empreendedorismo; Saúde; Coordenação das Subprefeituras. Os registros desta participação descrevem a realização de mais 50 encontros e oficinas técnicas com agentes sociais e das cadeias produtivas para discussão a respeito da temática. Segundo a Prefeitura Municipal de São Paulo, cerca de 7000 mil pessoas participaram em todo o processo, distribuído entre setor público, setor privado e sociedade civil organizada definindo objetivos e metas no âmbito legal, institucional e técnico, envolvendo o plano econômico e também o aspecto financeiro, e socioambiental.

A instrumentalização do PNRS, através do PGIRS, representa o mais novo marco regulatório para o estabelecimento de um desenvolvimento socioambiental e tem sim o poder de colocar como importante protagonista toda uma categoria de trabalhadores<sup>24</sup> que há anos circulam pelas ruas da cidade (centro e periferias), prestando um serviço ambiental de extrema importância, que se reflete diretamente na vida útil dos aterros sanitários, o que significa economia para o orçamento público e redução na emissão de poluentes. Contudo, segundo as discussões travadas e mesas de discussões constituídas em junho de 2017, na realização do Seminário PNRS na Cidade de São Paulo, na implementação do PGIRS, a categoria de catadores ainda tem a realização de seu trabalho muito invisibilizada e as suas demandas por trabalho digno, seguro e com participação nas discussões decisórias pouco atendidas, comprometendo,

---

<sup>24</sup> CBO 2000 – Classificação Brasileira de Ocupações – nomeia e descreve as ocupações do mercado de trabalho CBO 94 – Portaria 397 de 9/out/2002 Ministério do Trabalho e Emprego – Governo Federal. Disponível em [http://www.lixo.com.br/documentos/cbo\\_reconhecimento\\_da\\_profissao\\_de\\_catador.pdf](http://www.lixo.com.br/documentos/cbo_reconhecimento_da_profissao_de_catador.pdf) (acesso em 20/11/2018).

assim, o contexto na elaboração das políticas públicas. Conforme pronunciamento de Elizabeth Grimberg, do Instituto Polis:

A luta de fazer o processo todo aconteceu integrando os catadores de materiais recicláveis, que são na América Latina – demonstrado em pesquisas – os únicos que recuperam materiais há mais de 60 anos. (Pronunciamento no Seminário PNRS, 27/06/2017).

Este seminário, que contou com a participação da sociedade civil organizada (Instituto Polis; Aliança Resíduo Zero; Rede Nossa São Paulo; Rede Gaia; MNCR; Cooperativa do Glicério; Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento-SEMAE; dentre outras) e do poder público municipal, com destaque para a AMLURB, foi uma oportuna situação para avaliação do alcance das metas e objetivos do PGIRS no âmbito da coleta seletiva e logística reversa, ou seja, da inclusão dos catadores de forma digna no mercado milionário da reciclagem e no aproveitamento de suas práxis num plano de educação ambiental continuado.

Na linha de ação do PGIRS, o arquiteto e urbanista Carlos Henrique A. Oliveira, o primeiro palestrante do dia de discussões, em seu pronunciamento, chamou a atenção tanto para a exploração do catador, como para a falta de gestão dos condomínios no aspecto da reciclagem:

Na cadeia econômica da reciclagem existem mais de 5000 sucateiros/ferros velhos e apenas cerca de 10% deste total está legalizado ou regulamentado, e este alto nível de informalidades e irregularidades favorece a exploração do catador, além disto o baixo número de condomínios que realizam a gestão de seu resíduo com cooperativas locais, e que a coleta não seletiva do município (pelo excesso de contaminação e de compactação) compromete a qualidade do resíduo e impacta no valor de venda refletindo na renda do catador. (Seminário PNRS, 27/06/2017).

Isso significa que as oportunidades de inclusão, geração de trabalho e de renda estão comprometidas no PGIRS de São Paulo. Na apresentação do arquiteto, os gráficos demonstraram que a meta de recuperação de 19% dos resíduos sólidos não foi atingida e, o segundo palestrante, Fernando Beltrame, da Rede Nossa São Paulo, complementou alertando para a dificuldade de ir e vir dos catadores e manejo de utensílios para a catação de materiais nas ruas:

Faz necessário garantir o direito de ir e vir destes trabalhadores inclusive pelas ciclovias – puxando os carrinhos – e garantir que possam utilizar ferramentas que hoje são consideradas armas pela fiscalização e pela polícia (Seminário PNRS, 27/06/2017).

Em sua explanação, ficou nítida a baixa ou inexistente remuneração das cooperativas:

O justo seria remunerar as cooperativas por toneladas de recicláveis, considerando como base a taxa dos aterros e o custo do transporte para os aterros que são pagos pela prefeitura, afinal a realização da catação para a reciclagem gera economia para o orçamento público (Seminário 27/06/2018).

Observando o desenvolvimento do PGIRS nestes últimos quatro anos, nota-se que nem os prédios públicos ainda contam (em sua esmagadora maioria) com a devida coleta seletiva, ação que favoreceria a integração de cooperativas de reciclagem num plano de trabalho contínuo e mapeado. A falta de agilidade na certificação de cooperativas e associações para atuarem em convênio com o poder público impede a inclusão dos catadores neste mercado. O palestrante ainda destacou:

É necessária a mudança com urgência da obrigatoriedade imposta pela AMLURB de que toda a coleta deva ser realizada por um caminhão compactador, isto é inviável (pelo custo) às cooperativas e associações (Seminário PNRS 27/06/2017).

Certo é que a elaboração da revisão do PGIRS foi feita num modelo metodológico participativo, de modo que preservasse preceitos democráticos. Todavia, a efetiva absorção da mão de obra de trabalhadores catadores (devido às exigências burocráticas) está inviabilizada. A palestra da Catadora Walkiria Cândido, secretária da Rede Paulistana de Catadores e representante do MNCR, contribuiu também para a reflexão sobre a burocracia<sup>25</sup>:

A Rede está submetida a um grupo técnico de monitoramento que burocratiza todas as nossas possibilidades de elaboração e execução de um plano de trabalho, as nossas propostas de recuperação de resíduos e na geração de integração das cooperativas (Seminário PNRS, 27/06/2017).

Os alertas dos participantes no seminário em 2017 podem também ser encontrados na Carta de Caxias, elaborada em 2003, no Fórum Social Mundial, com a

---

<sup>25</sup> Burocracia não Weberiana.

colaboração direta de 800 catadores na sua redação. Se o PGIRS em 2014 é uma remodelação da gestão pública, uma obrigação do município e a sua edição é composta de metas vinculantes (Lei 12.305/2010 – PNRS), sendo que o seu não cumprimento responsabiliza diretamente a figura do prefeito em exercício, como é que demandas tão fundamentais, estruturantes, ainda não foram atendidas e superadas? Se a prefeitura responder juridicamente, terá que estabelecer um plano emergencial de ação (com um diagnóstico e uma justificativa plausível) para cumprir o proposto no documento, que afinal, foi construído de forma pública e participativa.

Neste cenário, o palestrante Dr. Wladimir Ribeiro (SEMAE) chama a atenção para a necessidade de uma revisão do PGIRS:

Ora: o não cumprir o plano: não existe esta opção, veja o processo não é estático, sob a condução do Ministério Público do Meio Ambiente, para que seja de interesse da sociedade, deveria ser remodelado para finalmente validar a PNRS e evitar a sua desmoralização (Seminário PNRS 27/06/2017).

Uma das opções abordadas para fomentar o apoio às cooperativas e associações, sobretudo na estruturação física e documental (licenças) foi levantada na palestra da catadora e secretária executiva da Rede Paulistana de catadores Walkiria Cândido:

Existe recurso do Fundo Municipal de Reciclagem para a adequação e fornecimento de equipamentos mínimos e licenças – como normas de segurança dos bombeiros – por exemplo (Seminário 27/06/2017).

Incluir os Catadores nas discussões decisórias de operacionalização da limpeza pública urbana favorece apenas o início de um ciclo virtuoso, sendo, sem sombra de dúvida, uma conquista notória e um processo educativo para a sociedade rumo a uma educação ambiental e à revisão de comportamentos individuais e coletivos sobre o descarte dos resíduos. Mas a leitura e acompanhamento do PGIRS levanta uma série de indagações inevitáveis e dentre elas a maior inquietação é sobre a renda, o lucro, o benefício para este trabalhador: isso está com o poder público ou com o setor empresarial? Quais são as reais alternativas para um trabalho digno, seguro e com justa remuneração?

Observamos que, durante a construção do plano, os catadores tiveram direito a voz e a voto em diversas circunstâncias do processo de elaboração, sendo disponibilizados espaços cumpridores de preceitos democráticos. Contudo, na prática diária, esse trabalhador continua exposto a atividades de forma precária, insegura e marginalizada. Os espaços de fala, de discussão, foram realmente abertos, mas, nas mesas de decisões, à categoria não é concedido lugar.

Verificamos que a categoria de catadores ainda tem a realização de seu trabalho muito invisibilizada e as suas demandas por trabalho digno, seguro e com participação nas discussões decisórias pouco atendidas, comprometendo, assim, o contexto da elaboração das políticas públicas e a construção de espaços realmente democráticos. Também não foram atendidas as expectativas da participação e da inclusão de cooperativas, associações e movimentos sociais de Catadores de Materiais Recicláveis na Coleta Seletiva e Logística Reversa no município, em atendimento ao que preconiza a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O meio ambiente urbano e a sustentabilidade são correntes crescentes de estudo. São temas que afetam diretamente o cotidiano e o resultado destes estudos possibilita, inclusive, compreender a necessidade da formulação de PNRS e como obter eficiência na transformação de tributos em serviços para a população e ainda como essa eficiência é capaz de regular os comportamentos, conflitos e organizar a burocracia.

Estudar o caso da construção da PNRS e os desafios do PGIRS é observar as causas e as consequências de decisões e participações institucionalizadas em torno do tema, sendo possível compreender as escolhas de ação e até a inação do Estado através da atuação do governo vigente. A PNRS é um verdadeiro instrumento que, ao ser utilizado, imprimirá mudanças na forma do relacionamento do Estado com a sociedade em aspectos socioambientais e no combate à pobreza e à exclusão de milhares de pessoas do mercado de trabalho.

A fonte geradora de resíduos sólidos recicláveis é a alternativa de sobrevivência dos Catadores. Isto significa que conquistá-la e acessá-la é de suma importância para a categoria. O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais

Recicláveis - MNCR - há mais de 15 anos organiza catadores em todo Brasil, sendo que, em 2002, conquistou o reconhecimento legal da profissão, mesmo assim a informalidade da cadeia de reciclagem é muito grande e o gestor público, para o cumprimento da PGIRS e conseqüentemente da PNRS, terá que se ater a isto: desburocratizar a relação e a interação com a categoria, combater o atravessador, limitar as ações das médias e grandes empresas de aparas e, finalmente, protagonizar a figura do catador e favorecer as cooperativas e associações com uma legislação tributária mais adequada, contudo, facilitada e mais amena.

De acordo com Nohra Padilla, catadora da Colômbia, na sessão plenária da 102ª Conferência Internacional dos Trabalhadores, na OIT:

Os catadores sem acesso aos materiais recicláveis, são como os pescadores sem peixes ou campesinos sem terra — não podemos sobreviver se não garantir que os materiais recicláveis fiquem em nossas mãos e não em negócio capitalista de manejo de lixo (OIT, 2013).

A política pública é um processo contínuo de relações de poder inserido nesse contexto. A burocracia e a gestão que transformam as tomadas de decisões demandam, cada vez mais, capacidade de bom desempenho da gestão pública, exigindo maturidade das instituições e multidisciplinaridade no tratamento das questões. O profissional da administração pública, se não dotado de conhecimento adequado para percorrer os caminhos na construção da solução de demandas, terá uma participação insuficiente frente às necessidades desta nova sociedade que se redesenha a cada dia em comportamento, demandas e expectativas frente às instituições públicas. A administração pública, assim, é convocada a se adequar frente às demandas, aos princípios, como o da transparência, do respeito ao regime democrático e exigência de eficiência nas ações da administração. O que toma cada vez mais forma e voz, nesse contexto, é que a qualidade do impacto da gestão da máquina pública ultrapassa as questões de governo e se espalha também pela qualidade e capacidade do gestor na implementação das políticas públicas.

A valorização mais almejada pela categoria de catadores é o reconhecimento como profissionais aptos para realizar a coleta seletiva, com a mesma chance de oportunidade que os demais participantes desse mercado. Nesse sentido, é a reivindicação dos catadores, como se pode ver:

O que os catadores têm a oferecer é bastante claro: serviços de coleta, triagem, recuperação e reciclagem de resíduos a um custo razoável. O que eles querem também é bastante claro: o reconhecimento dos serviços que prestam; acesso aos resíduos; o direito de concorrer a contratos de gestão de resíduos sólidos; caminhões para transportar resíduos; espaço seguro e equipamentos para armazenamento, compactação, agregação e processamento de resíduos; e preços justos para os resíduos que coletam e os materiais reciclados que recuperam, processam e vendem (ONU, PNUMA, 2016, p. 205).

O problema ambiental provocado pelo descarte contínuo de resíduos no meio ambiente é tão vultuoso (mesurado sempre em milhões de toneladas) que há espaço para vários tipos e níveis de atuação, mas, para isso, é necessário a adoção do princípio da isonomia: tratar os diferentes de maneira diferente para alcançar a igualdade de oportunidades.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 12.305 DE 02 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.” Publicada no DOU em 03/08/2010.

BRASIL. CONSTITUÇÃO DA REPÚBLICA FEDERTIVA DO BRASIL, 1988.

CALDERONI, Sabetai. Os bilhões perdidos no lixo, 4ª ed., ed. HUMANITAS, FFLCH/USP, 2003. São Paulo/SP.

DOWBOR, Ladislau. O QUE É PODER LOCAL? [Http://Dowbor.Org/2000/09/Ladislau-Dowbor-O-Que-E-Poder-Local-2008.Html/](http://Dowbor.Org/2000/09/Ladislau-Dowbor-O-Que-E-Poder-Local-2008.Html/) Acesso Em 02/02/2018.

GONCALVES-DIAS, Sylmara L. F. Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem / Maria Cecília Loschiavo dos Santos; orientadora - São Paulo, 2009.

GONÇALVES, Pólita. A Reciclagem Integradora Dos Aspectos Ambientais, Sociais E Econômicos. Série Economia Solidária. Volume 5. Editora Fase. 2003.

IPEA, Os que sobrevivem do lixo. 2013. Ano 10 . Edição 77. [http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2941:catid&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2941:catid&Itemid=23) acesso 06/07/2016.

IPEA, Situação Social Das Catadoras E Dos Catadores De Material Reciclável E Reutilizável. Brasília, 2013. [Http://Www.Ipea.Gov.Br/Agencia/Images/Stories/Pdfs/Situacao\\_Social/131219\\_Relatorio\\_Situacaosocial\\_Mat\\_Reciclavel\\_Brasil.Pdf](http://Www.Ipea.Gov.Br/Agencia/Images/Stories/Pdfs/Situacao_Social/131219_Relatorio_Situacaosocial_Mat_Reciclavel_Brasil.Pdf) Acesso 15/12/2017.

IPEA, Diagnóstico Dos Resíduos Sólidos Urbanos: Relatório De Pesquisa. Brasília, 2012

[Http://Www.Ipea.Gov.Br/Agencia/Images/Stories/Pdfs/Relatoriopesquisa/121009\\_Relatorio\\_Residuos\\_Solidos\\_Urbanos.Pdf](http://Www.Ipea.Gov.Br/Agencia/Images/Stories/Pdfs/Relatoriopesquisa/121009_Relatorio_Residuos_Solidos_Urbanos.Pdf) Acesso 15/12/2017.

MOISÉS, Álvaro. (Org.). Democracia e confiança – por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. EDUSP, SP/SP 2010.

MOISÉS, Álvaro. Os brasileiros e a democracia. Ática, SP/SP, 1995.

ONU, RELATÓRIO DE BRUNDTLAND – NOSSO FUTURO COMUM, 1987.

ONU, PNUMA, 2016 <https://nacoesunidas.org/um-circulo-virtuoso-a-integracao-de-catadores-na-gestao-de-residuos-solidos/>

PMSP, SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS. Decreto 54.991/2014, Plano De Gestão Integrada De Resíduos Sólidos Da Prefeitura De São Paulo, 2014. <Http://www.Prefeitura.Sp.Gov.Br/Cidade/Secretarias/Upload/Servicos/Arquivos/Pgirs-2014.Pdf>

RUA, M.Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas, IGEPP, Rio de Janeiro, 2013

SÃO PAULO. Projeto de Lei n. 01-00591/2013- 29 de agosto de 2013

<http://www.mncr.org.br/noticias/noticias-regionais/catadores-discursam-na-conferencia-internacional-de-trabalhadores> acesso em 06/06/2018.

<http://www.mncr.org.br/artigos/o-catador-nao-pode-pagar-pela-criese?searchterm=empresa> acesso em 06/06/2018.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. Cengage Learning, 2012.