

# 005

## GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# QUE LIXO É ESSE? UM PROBLEMA DE TODOS

**Karine Conceição de Oliveira**

**Orientador: Edgilson Tavares**

## INTRODUÇÃO

Pensar no lixo é nos colocarmos diante de um grande problema negligenciado pelo coletivo da sociedade. Ações esporádicas e de apelo midiático são promovidas, mas com pouca capacidade de sensibilização e de convencimento da necessidade da redução na produção do lixo.

Ainda que negligenciada a geração de lixo trás problemas a serem enfrentados por órgãos governamentais e pela sociedade civil. O descarte inadequado daquilo que chamamos lixo é responsável por enchentes, proliferação de vetores, doenças em decorrência destes vetores, poluição nas águas, além de servir como alternativa de sobrevivência de um grupo crescente de trabalhadores a margem dos processos de empregabilidade e geração de renda.

Até metade do século XX o lixo produzido era basicamente orgânico, havendo um processo de reintegração deste à natureza. A industrialização e a consequente mudança no perfil de consumo romperam com este ciclo, as sociedades passaram a exigir cada vez mais produtos processados com embalagens com pouca capacidade de absorção natural. Como consequência, o descarte passou a afetar a vida cotidiana, especialmente nos centros urbanos, onde montanhas de lixo passaram a fazer parte do cenário das cidades e a atrair cada vez mais pessoas excluídas do mercado de trabalho para a atividade de catação.

Segundo Cefai (2017), uma situação torna-se problemática quando as reações habituais de um organismo às solicitações de seu ambiente já não proporcionam a satisfação de suas necessidades e de seus desejos. No tocante específico a problemática do lixo, os conflitos que se seguiram a partir dos anos 1990 impulsionaram o debate acerca da definição do que é lixo e quem o define; a responsabilidade pelo descarte e tratamento adequados - o público ou o privado; o que fazer com os grandes geradores; usar ou não embalagens etc. A indeterminação de respostas aos conflitos levou a distúrbios, estabelecendo sua arena e posteriormente um conjunto de políticas públicas federais que tiveram como foco de ação a qualificação do trabalho dos catadores.

O presente artigo busca apresentar a questão do lixo enquanto problema público, a sua construção e compreensão dentro da sociedade. Utiliza conceitos sintetizados em Cefai (2017) e Dewey (1927) para traçar o percurso da construção do problema formulado entorno da temática, quais os agentes e os conflitos gerados. Apresenta as dimensões de abordagem do problema, visto que a arena é constituída por muitos atores com particularidades distintas que afetam o coletivo. E, por ser uma dimensão socialmente importante, será abordada a questão do lixo a partir do problema social de trabalhadores em situação de lixão, buscando evidenciar a invisibilidade social do catador, e de que forma este problema foi acolhido na agenda da gestão dos governos federais do Partido dos Trabalhadores – PT (entre 2002 e 2016), se traduzindo nas políticas públicas do período. Por fim, serão pontuadas algumas consequências do golpe político/jurídico de 2016 que contribuiu para a descontinuidade das políticas públicas para catadores.

## A QUESTÃO DO LIXO ENQUANTO PROBLEMA PÚBLICO

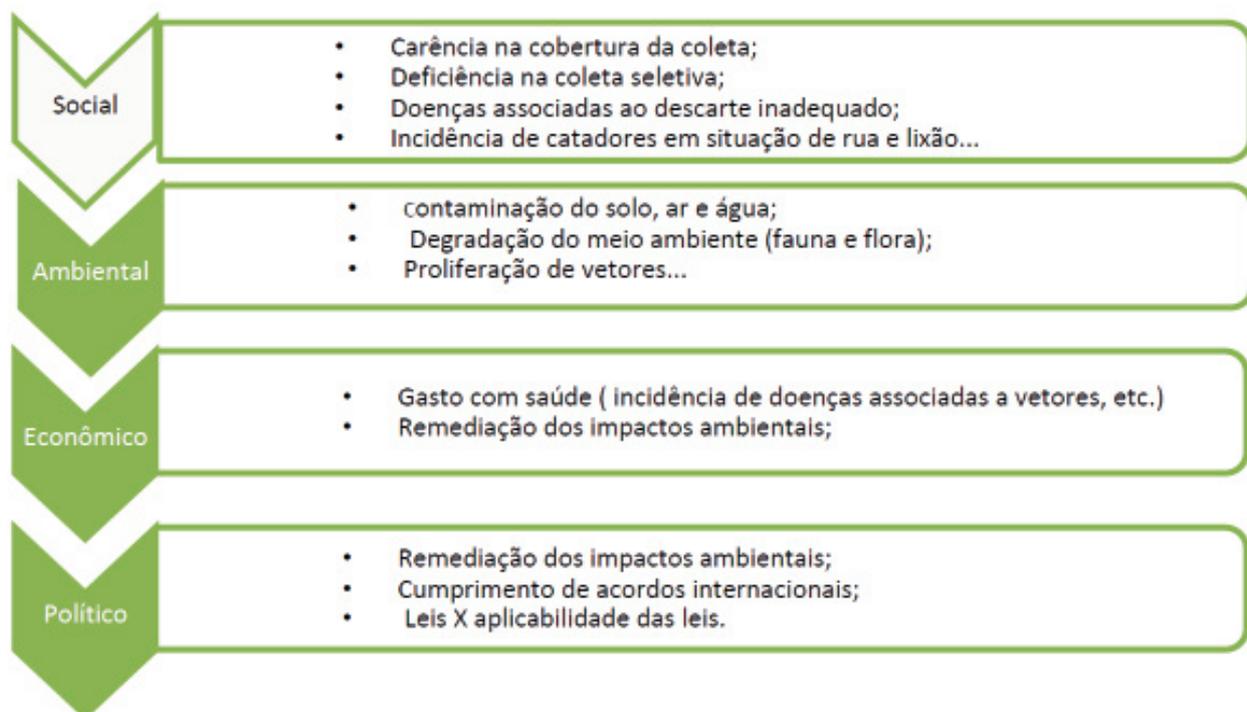
As desigualdades sociais e a velocidade com a qual o capitalismo ocupou as sociedades, em especial os países subdesenvolvidos, ocasionou o surgimento de bairros naqueles locais de depósito do nosso “lixo”, lá as relações sociais, tais quais as conhecemos foram reformuladas e adaptadas a um novo modo de vida, modo este imperceptível aos olhos dos que estão incluídos na sociedade individualizada e de consumo a qual vivemos. Os catadores e catadoras, assim como os seus problemas nos são invisíveis!

Nesse sentido, trazendo os catadores para a visibilidade, a partir dos microdados da amostra do Censo de 2010 do IBGE foram identificados 171.553 catadores, classificados na ocupação de código 9612 (Classificadores de resíduos), entretanto ao agruparmos a classificação de código 9611 “Coletores de lixo e material reciclável”, chega-se ao quantitativo 398.348, cerca de 400 mil. Apenas 10% destes estão organizados (IPEA, 2010).

De acordo com o relatório de pesquisa “Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos” realizado pelo IPEA (2010) se somados aos 400 mil catadores diagnosticados os membros das famílias, é possível chegar a informação de que cerca de 1,4 milhão de brasileiros que sobrevivem da catação. Ainda segundo o estudos, a maioria dos catadores é formada por homens jovens, negros ou pardos, baixa escolaridade e vivem nas cidades com uma renda média de R\$ 571,56.

De acordo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, dados de 2016, 78,6% dos municípios brasileiros têm serviços de manejo de resíduos sólidos. Pouco mais de 69,6% dos municípios registraram alguma iniciativa de coleta seletiva. O Brasil gera diariamente mais de 214 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos, cerca de 91,16% foram coletadas; entretanto, apenas 58,4% receberam destinação adequada. Cerca de 1.559 municípios brasileiros possuíam lixões e 1.774, aterros “controlados”; em apenas 2.244 haviam efetivamente aterros sanitários; 65 faziam uso de usina de compostagem; no total, 3.334 municípios não tratam adequadamente dos resíduos sólidos urbanos (ABRELPE, 2017; MCIDADES/SNSA, 2016).

No contexto brasileiro, em que pese à invisibilidade do catador, o lixo gerou situações problemáticas ocasionando mobilizações no sentido de reconhecer o(s) distúrbio(s) e identificar suas causas e razões, o problem-defining e problem-solving. Com isso abriu-se o processo político entorno do lixo, sendo o principal motivador as questões ambientais, mas não exclusivo. Nesse sentido, na tentativa de definir posteriormente a arena pública categorizei o problema do lixo em quatro dimensões, sendo elas:



A partir da categorização e do levantamento dos dados, foi possível identificar quais atores atuaram na definição deste problema: a sociedade civil, que diante da existência do descarte irregular do lixo passou a se incomodar com a estética da cidade e o mau cheiro por ele gerado; os ambientalistas, pelo impacto ao ecossistema; o movimento de catadores, pela busca da dignidade na atuação da catação; os catadores individualizados, com pouco poder decisivo e invisível à sociedade; a justiça, através nos ministérios públicos e ministérios públicos do trabalho, estes por questões ambientais, humana e trabalhista; as grandes geradoras, que passaram a ser acionadas judicialmente pelo descarte inadequado e degradação ao meio ambiente; os organismos internacionais, que se debruçaram nesta questão e buscaram soluções coletivas através de acordos e tratados; os partidos políticos, que aderiram a cauda ambiental; consultores que perceberam oportunidade de trabalho com a agenda formada a partir das questões que envolvem o lixo; e por fim o governo, sendo este impelido a dar respostas a todos os atores.

#### O COLHIMENTO DESTA DEMANDA NA AGENDA DA GESTÃO DOS GOVERNOS FEDERAIS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT (ENTRE 2002 E 2016)

Necessário dizer que a resposta pública, que no caso brasileiro, foi possível devido ao contexto político inaugurado em 2002, com a eleição do Partido dos Trabalhadores -PT a Presidência da República, uma vez que, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, que abordou a redução como um dos eixos de trabalho, o Brasil pouco avançou no cumprimento das metas estipuladas nas Agenda 21, sobretudo nas questões relacionadas ao desenvolvimentos sustentável.

Na gestão do PT, impulsionada pelo Rio+10, reunião de Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada pela ONU no ano de 2002, o governo brasileiro estruturou agendas para debater as metas contidas no documento resultante do encontro, a Declaração do Milênio, sendo a meta *7 qualidade de vida e respeito ao meio ambiente* responsável pela agenda do lixo.

A partir da formação da agenda, o lixo passou a ser definido como problema, e passivo de políticas públicas. Cabendo, então, à arena estabelecida à correlação de forças para garantir a formulação e implementação das políticas públicas. Quanto à natureza do problema, foi possível identificar as seguintes características:

- **Interdependência**- Na medida em que o padrão de consumo aumentou, a produção de lixo duplicou, os processos tecnológicos passaram a gerar demandas de mercado que, por um lado reduz postos de trabalho, e por outra eleva a necessidade de consumo e produção de embalagens cada vez mais sofisticadas. A elevação do padrão de consumo (aumento da produção de lixo) aliado ao desemprego (aumento da pobreza econômica) agrava os problemas ambientais e aprofundam os processos de exclusão destes desempregados, excluídos do mercado formal de trabalho e incluído em uma atividade de geração de renda que o exclui da sociedade.
- **Subjetividade do problema** – os atores que compõem a arena o explicam a partir das suas vivências e experiências com ele. Assim, o problema explicitado pelo catador, não será o mesmo descrito pelos ambientalistas, por exemplo.
- **Artificialidade do problema** -o problema do lixo é um constructo social, onde os muitos atores formularam as intervenções à situação problematizada. A decisão de intervenção do governo surge dos conflitos explicitados na arena. **As definições e soluções apresentadas são diversas e seguem em fluxo constante.**

Quanto à classe do problema público, o problema do lixo pôde ser considerado como moderadamente estruturado, pois, ele é constituído de muitos atores (Sociedade civil, grandes geradores, governos, justiça, etc); poucos *DecisionMakers*(governos), as alternativas de resolução dos múltiplos problemas por ele causados são limitadas (aterros, lixões, centrais de reciclagem, incineração); os resultados das possíveis soluções são incertos. Enfatizo, contudo, a existência de interesses diversos e, por tanto, neste critério ele é mal estruturado e de difícil consenso. Sendo de difícil consenso, ele é um problema complexo, onde os atores concordam com a existência dele, mas não com as propostas de soluções.

Uma decisão clara de gestão que atribuo ao programa de governo do PT foi o estabelecimento do construto do problema público do lixo a partir das questões sociais e não apenas ambientais, assim as políticas públicas destinadas ao encerramento dos lixões tinham como ponto de partida a dignificação da vida do catador e da catadora. Em 2003 foi criado o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizados e Recicláveis (CIISC), que tinha como objetivo absorver as demandas vindas da arena e articular nos Ministérios todas as ações voltadas para o encerramento dos lixões, incluindo a obrigatoriedade do trato para com o trabalho do catador. Durante dos 14 anos da gestão do PT foram implementadas as seguintes políticas públicas:

- 2003 - Criação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizados e Recicláveis (CIISC);
- 2006 – Decreto 5.940 – institui a separação dos resíduos recicláveis pelos órgãos públicos;
- 2007 – Lei 11.445 – Lei do saneamento básico prevê a universalização da coleta de lixo para garantir a saúde da população;
- 2007- Alteração do Art. 24 da Lei 8.666, permitindo a dispensa de licitação para contratação de cooperativa de catadores para realização da coleta seletiva;
- 2009 – Cataforte1
- 2010 – Lei 12.305 – institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (encerramento dos lixões até agosto de 2014 e implementação da logística reversa);
- 2010 – Decreto 7.405 - Programa Pro-catador;
- 2011 – Cataforte2;
- 2011 – regulamentação da profissão do catador;
- 2013 – Cataforte3;
- 2014 – Prorrogação do prazo de encerramento dos lixões até 2015;
- 2015– Prorrogação do prazo de encerramento dos lixões até 2018;

Após o golpe político/jurídico ocorrido em 2016, a Presidenta Dilma Rousseff foi deposta, e junto com ela o programa de governo democraticamente eleito por 54 milhões de brasileiros. Com isso, todas as políticas públicas destinadas aos catadores sofreram descontinuidade, começando pela desarticulação do CIISC, e o problema do lixo perdeu a força, impactando na sua arena, que hoje não consegue pautar a agenda pública e garantir a continuidade do diálogo junto ao *decisionmakers*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema público do lixo é um construto da sociedade, ele começa a se estruturar efetivamente com os distúrbios gerados a partir da mudança do padrão de consumo da sociedade na segunda metade do século XX. Esta mudança impactou na estética das grandes cidades, gerando problemas de ordem ambiental, de saúde e social. No Brasil a temática ganha força com a eleição do Partido dos Trabalhadores, que, de posse das Diretrizes do Milênio se dispõe ao debate na arena, assimilando em sua agenda a questão do lixo e todos os problemas dele advindo.

Com foco prioritário nas ações sociais, as políticas públicas para atendimento as demandas oriundas a arena pública do lixo tiveram como ponto de partida os catadores e catadoras, assim, todas as ações ministeriais destinadas ao encerramento de lixões deveriam absorver as demandas dos trabalhadores em situação de lixão e catação de rua. Por se tratar de um problema globalizado e com a participação de muitos atores, a formulação da PP precisou ser construída com a participação de todos, e o CIISC foi o resultado dessa estruturação da política.

Nominada de Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, esta se destinava a responder o conjunto de atores que compunham a arena. Entretanto, não conseguia atender a todos as demanda, atuando mais como mediadora, na tentativa de minimizar as tensões existentes entre os interesses diversos.

Os limites apresentados na PNRS evidenciam suas fragilidades, sendo a mudança cultural nos hábitos da sociedade, talvez, uma dimensão pouco abordada, não resolvendo, portanto, as grandes questão que permeiam o problema do lixo, quais sejam: redução da produção; reutilização; reciclagem dos resíduos com a inclusão socioprotiva dos catadores; e encerramento dos lixões com a construção de aterros para que aquilo que efetivamente não possa ser reciclado tenha o seu destino adequado.

Por fim, por ser uma política com receptores difusos, que vai desde o cidadão - que não percebe a sua execução na medida em que o recolhimento do lixo é feito regularmente, até os grandes geradores - que em sua maioria, compunha a arena na tentativa de minimizar os efeitos legais sobre as atividades realizadas que impactam no ecossistema, a sua descontinuidade não foi percebida, a não ser para os catadores e ambientalistas, que observam, na resistência, o desmantelamento do que já foi feito, e estão, em certa medida, sem o apoio da sociedade, que não foi ao longo da gestão do PT estimulada a repensar o consumo e a produção de lixo.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Ministério Público. **Desafio do lixo: problemas, responsabilidades e perspectivas: Relatório 2006/2007** / Ministério Público do Estado da Bahia. Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Meio Ambiente.- Salvador: Ministério Público, 2006. 125 p.: il. I. Ministério

CEFAI, Daniel. **Públicos, problemas públicos e arenas públicas**. O que nos ensina o pragmatismo. (Parte 1) Tradução: Rosa Freire de Aguiar. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 01, p. 129- 142, mar. 2017.

CEFAI, Daniel. **Públicos, problemas públicos e arenas públicas**. O que nos ensina o pragmatismo. (Parte 2) Tradução: Rosa Freire de Aguiar. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 02, p. 187- 213, jul. 2017

DEWEY, John. **Em busca da grande comunidade**. In: BOYDSTON, Jo Ann (ed.). The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. CarbondaleandEdwardsville: Southern Illinois University Press, 1969-1991, p. 238-258)

DEWEY,John. **Em busca do público** In: BOYDSTON, Jo Ann (ed.). The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. CarbondaleandEdwardsville: Southern Illinois Uni

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmento, Maceió: EDUFAL, 2012, p. 35- 64

IPEA. **Catadores de materiais recicláveis : um encontro nacional** / Bruna Cristina Jaquetto Pereira, Fernanda Lira Goes (organizadoras) – Rio de Janeiro : Ipea, 2016. 562. p. : il., mapas color.

\_\_\_\_\_ Situação Social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável – Brasil Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_ **Diagnóstico sobre os catadores de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2011.