

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-607-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# **XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

A edição do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na cidade de Salvador/BA, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas neste evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico, dando visibilidade e contribuição significativa aos problemas urbanos que vão desde o direito à moradia, acessibilidade, mobilidade urbana, auxiliando, dessa forma, a construção do instituto jurídico das “Cidades Sustentáveis”.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

O trabalho intitulado “A GESTÃO SUSTENTÁVEL DO LIXO DOMÉSTICO NAS CIDADES DEPENDE DOS ATORES ENVOLVIDOS: PODER PÚBLICO, AGENTES RECICLADORES E SOCIEDADE” de autoria de Eduardo José Lima Barbosa aborda a necessidade de que os resíduos produzidos pelas aglomerações urbanas tenham uma destinação ambientalmente adequada, garantindo a sustentabilidade urbana, através do envolvimento de todos os atores: cidadão empreendedor, poder público e sociedade.

Já o trabalho “A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO AMAZÔNICO: O CASO DO BAR DO PARQUE EM BELÉM-PA” de autoria de Dan rodrigues Levy, analisa a mercantilização do espaço urbano através da gentrificação, instrumento de “revitalização” de áreas degradadas que descaracteriza o uso, a arquitetura, e a memória da cidade, violando as normas urbanísticas e contribuindo para aprofundar o processo de segregação e fragmentação nas cidades.

O autor Pedro Dias de Araújo Júnior trabalha uma discussão sobre o novel instituto da REURB, no artigo intitulado “A REURB COMO METAJUNÇÃO DOS INTERESSES INDIVIDUAIS, COLETIVOS, URBANÍSTICOS E MEIO AMBIENTE – A NOVA POLIS”, onde analisa que, na aplicação da REURB, se tem um verdadeiro feixe de princípios constitucionais, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento sustentável e da segurança jurídica.

Já os autores Leonardo de Carvalho Peixoto e Daiana Malheiros de Moura, através do trabalho intitulado “A SUSTENTABILIDADE DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL” trabalharam a importância da teoria de sustentabilidade e solidariedade para as comunidades tradicionais, destacando que é urgente e necessário uma maior dedicação para manutenção desses povos e comunidades.

No trabalho intitulado “ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A URBANIZAÇÃO NO BRASIL: SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E A ATUAÇÃO DO ESTADO NO MERCADO IMOBILIÁRIO” os autores Diogo De Calasans Melo Andrade e Rita de Cassia Barros de Menezes exploraram, de forma crítica, o processo de urbanização no Brasil e o mercado imobiliário, o controle urbanístico por parte do Estado e a militarização da vida urbana.

Já os autores Cristiane Penning Pauli de Menezes e Francieli Puntel Raminelli, na escrita “ARTE URBANA, GRAFISMO URBANOS E CIDADES SUSTENTÁVEIS: UM OLHAR A PARTIR DOS CONSTRUTOS DE DIREITO À CIDADE”, exploraram a temática relacionada ao grafismo e em que medida eles contribuem para a consolidação de uma Cidade Sustentável.

Na pesquisa intitulada “DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO PROGRAMA “ALEGRA CENTRO” NA CIDADE DE SANTOS-SP” os autores Juliana Buck Gianini e Vivian Valverde Corominas analisaram a evolução do conceito da função socioambiental da propriedade à função social da cidade, levando-se em consideração o programa de revitalização na área central de Santos/SP, denominado “Alegra Centro”.

Nessa linha de raciocínio a autora Silvia Elena Barreto Saborita traz uma importante contribuição ao trabalhar a discussão sobre “O DIREITO DE LAJE COMO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”, trazida pela novel Lei nº 13.465, de 2017, bem como sobre a regularização desse instituto junto ao Registro Imobiliário.

Já os autores Éverton Gonçalves Moraes e Paulo Henrique Tavares da Silva, através do artigo “O ESPAÇO URBANO E O CAPITAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRECEITO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE” analisaram a morfologia do espaço urbano, a partir da análise do domínio dos meios de produção e da força do trabalho pelo capital em contraposição ao princípio constitucional da função social da cidade.

Buscando fazer uma análise sobre a mobilidade urbana e a sua importância para a construção de cidades sustentáveis, Bruna Agra de Medeiros e Igor Matheus Gomes Ferreira trazem sua contribuição no artigo intitulado “O FENÔMENO DA CRISE NO BRASIL E NO SISTEMA DE TRANSPORTES: A ASCENSÃO DAS ECONOMIAS DE COMPARTILHAMENTO COMO UMA ALTERNATIVA VIÁVEL À MOBILIDADE URBANA E AO ACESSO À CIDADE”

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores Giovani da Silva Corralo e Aline Moura da Silva Boanova trazem sua contribuição com o escrito “O PODER MUNICIPAL E A ACESSIBILIDADE NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS”, fazendo uma análise do tema “acessibilidade à cidade” e as transformações e avanços do direito brasileiro sobre esse assunto.

O artigo “O PROCESSO EXCLUDENTE DE FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS E DOS PLANEJAMENTOS URBANOS”, de autoria de Nathalia Assmann Gonçalves avança no entendimento da formação histórica das cidades, que não ocorre de forma imparcial, com múltiplos interesses, muitas vezes não coincidentes com o ideal de justiça.

Já o artigo “O QUE FALTA DE LEGISLAÇÃO? DESAFIOS DO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE”, de autoria Jussara Romero Sanches e Miguel Ettinger de Araujo Junior trabalham a falta de efetividade dos institutos urbanísticos, como é o caso da não aprovação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e da progressividade do IPTU no município de Londrina.

O trabalho “ OS REFLEXOS DA ORIGEM DA PROPRIEDADE PRIVADA E DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO DIREITO SOCIAL À MORADIA”, de Andressa Karina Pfeffer Gallio, reflete sobre a propriedade privada, as políticas habitacionais e o déficit a ser suprido, numa abordagem crítica da urbanização brasileira.

O escrito “POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E SANEAMENTO

BÁSICO”, de Nicholas Arena Paliologo e Daniel Machado Gomes revelam a necessidade de políticas articuladas e intersetoriais a fim de promover o desenvolvimento urbano de forma sustentável.

A pesquisa “REFLEXÕES SOBRE O INSTITUTO DO TOMBAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO – MEMÓRIA OU DESENVOLVIMENTO”, de Irene Celina Brandão Félix, aborda a importância, o impacto e as consequências do instituto do tombamento, refletindo acerca da imutabilidade do bem tombado, de forma a preservar a lembrança do momento histórico artístico e cultural de determinada época

O artigo “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CIDADE SUSTENTÁVEL: PANORAMA SOBRE TENDÊNCIAS ATUAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA”, de Carlos Eduardo de Souza Cruz, busca compreender os impactos do novo marco legal de regularização fundiária, especialmente das ações voltadas à titularização.

O trabalho “SÍNTESE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA SOBRE O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DAS CIDADES”, de Noemi Lemos Franca, analisa o posicionamento jurisprudencial da corte baiana a fim orientar decisões na espacialidade pública e privada, bem como evitar futuros litígios.

As reflexões acerca da “TRANSOCEÂNICA E DIREITO À CIDADE: ALIENAÇÃO, FETICHISMO E DIREITO COMO INSTRUMENTO DE HEGEMONIA”, de Marcelo dos Santos Garcia Santana e Eraldo Jose Brandão analisa o processo de efetivação desta grande obra, seus impactos e a falta de participação social efetiva.

A pesquisa “VIRTUDES DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO: CAUSAS OU CONSEQUÊNCIAS DE UM SISTEMA ‘GREEN ECONOMY’”, de Eric Santos Andrade e Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão, analisa as similitudes das “cidades inteligentes” e do “green economy”, com fundamento nos institutos do Estatuto das Cidades.

O artigo “VISÕES ANTAGÔNICAS NA REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO”, de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Henrique Gaspar Barandier, analisa a aplicação da outorga onerosa do direito de construir e o seu potencial para financiar políticas públicas.

Finalizando, o trabalho “ACESSIBILIDADE E EXCLUSÃO NO TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MEIO DE APLICATIVOS: MOBILIDADE URBANA COMO DIREITO À CIDADE”, de Renato Bernardi e Ana Paula Meda, buscou investigar a existência de facilidades e dificuldades neste tipo de transporte, diretamente ao exercício ou negação do próprio direito à urbe, no tocante à acessibilidade/exclusão” conexo à segregação e estigmatização territoriais derivadas de regiões periféricas e consideradas violentas.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos cidadãos, em harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam esse espaço.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A GESTÃO SUSTENTÁVEL DO LIXO DOMÉSTICO NAS CIDADES DEPENDE DOS ATORES ENVOLVIDOS: PODER PÚBLICO, AGENTES RECICLADORES E SOCIEDADE.**

**THE SUSTAINABLE MANAGEMENT OF HOUSEHOLD WASTE IN CITIES DEPENDS ON THE ACTORS INVOLVED: PUBLIC POWER, RECYCLERS AND SOCIETY.**

**Eduardo Jose de Lima Barbosa**

**Resumo**

Os resíduos produzidos pelas aglomerações urbanas devem ter uma destinação ambientalmente adequada, garantindo a sustentabilidade urbana. Investigamos o papel dos atores envolvidos, focamos o aspecto social ligado à coleta seletiva, com a inclusão do "catador de lixo". Acreditamos que o estudo em conjunto das ações do estado e do município levam a uma melhor compreensão da questão socioambiental. É um estudo de caso, que Investigamos um modelo de gestão da coleta seletiva de resíduos. É um estudo qualitativo, realizado à luz do método fenomenológico.

**Palavras-chave:** Resíduos sólidos urbanos, Cooperação entre entes, Catador de resíduo reciclável, Coleta seletiva, Inclusão social

**Abstract/Resumen/Résumé**

The waste produced by urban agglomerations must have an environmentally adequate destination, guaranteeing urban sustainability. We investigated the role of the actors involved, focused on the social aspect linked to selective collection, with the inclusion of the "garbage collector" . We believe that the joint study of the actions of the state and the municipality lead to a better understanding of the socio-environmental issue. It is a case study, which investigated a management model of selective waste collection. It is a qualitative study, carried out in the light of the phenomenological method.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Urban solid waste, Cooperation between entities, Taster of waste recyclable, Selective collect, Social inclusion



## 1. INTRODUÇÃO

A cidade é o meio ambiente urbano, transformado pela ação humana, onde se pode observar facilmente o poder transformador do homem vivendo em sociedade, é nela que se realizam as escolhas em prol da coletividade, é nela que se esperam políticas públicas eficazes a serem desenvolvidas para a sustentabilidade da vida urbana, Silva (2010) e suas concepções para definir a cidade:

- a) a concepção demográfica, de acordo com a qual se considera cidade determinado aglomerado urbano com um certo número de habitantes – para a ONU esse número seria de 20 mil habitantes;
- b) a concepção econômica de cidade que, fundamentando-se na doutrina de Weber, analisa toda cidade como um local onde se constrói e se desenvolve o mercado;
- c) a concepção de subsistema, que considera a cidade como um conjunto de subsistemas no sistema nacional geral. Nos subsistemas administrativos, a cidade é a sede de organizações públicas; nos subsistemas comerciais, é o centro do comércio no sistema nacional; nos subsistemas industriais, forma o nexo da atividade industrial no país; e nos socioculturais, é o local propício ao florescimento destas atividades.

A cidade é o ambiente da diversidade social, onde convivem interesses conflitantes, onde facilmente percebe-se a existência de diferentes necessidades entre àqueles que a habitam. Tal situação de diferenças pode ser facilmente observada, quando passeamos pela cidade e percebemos a quantidade de pessoas que encontramos nas ruas tirando o seu sustento de cada dia do que desprezamos em nosso lixo doméstico.

Hoje o olhar para esse trabalhador que retira, principalmente, dos resíduos domiciliares seu sustento ganhou importância de política pública ambiental, por estar alinhada à questão da proteção ao meio ambiente e da construção da cidade sustentável.

Os primórdios da atividade desempenhada pelo catador de resíduos recicláveis, “catador de lixo” num passado recente, foi um retrato das desigualdades sociais que permeiam a sociedade brasileira dentro dos grandes centros urbanos. A questão urbana da aglomeração desordenada das cidades contribuiu para que pessoas trabalhassem com os resíduos que descartamos, principalmente o resíduo domiciliar, e encontrassem uma fonte de sustento revendendo materiais para seu sustento.

O autor Kowarick (1980), sobre a lógica da desordem, fala “é o preço que se paga”, para ele, essa frase ao mesmo tempo traduz e justifica o crescimento caótico da metrópole. Tal situação é um reflexo da incapacidade do poder público de regular e fiscalizar a ocupação do solo. Na opinião do autor, as condições de vida na cidade dependem de fatores ligados a dinâmica das relações de trabalho. Segundo o autor é possível fazer leituras das condições de vida que decorrem do processo de expansão

urbana, relações sociais e níveis de consumo, aspectos diretamente ligados ao processo de acumulação do capital.

As cidades vistas como centros onde existem às aglomerações urbanas, são locais onde se desenvolve a vida urbana. É na cidade onde se desenvolve às atividades econômicas, onde se localizam os maiores mercados consumidores e, por conseguinte, onde se produzem a maior quantidade de resíduos sólidos, em especial o resíduo domiciliar. Pensar a cidade sob uma perspectiva da sustentabilidade urbana foi um dos aspectos que nos motivou a desenvolver uma pesquisa voltada para discutir a cidade e suas políticas públicas de gestão do resíduos domiciliares ao mesmo tempo que compreendemos que o catador de resíduos existe dentro desse contexto, Lima et al (2004):

A sustentabilidade urbana há que ser encarada como um processo (BEZERRA;FERNANDES, 2000) no qual as ações do poder público e da comunidade no presente considerem e promovam uma situação desejável no futuro, observando cuidadosamente os resultados semeados no passado. Dependendo da matriz discursiva seguida, como analisou Acsehrad (1999), a sustentabilidade urbana poderá ser definida em função da maior eficiência no uso dos recursos naturais, econômicos e financeiros, de um determinado limite de tamanho compatível com as características do sítio urbano ou ainda pela capacidade de distribuir equitativamente os benefícios e ônus da experiência urbana, oferecendo níveis adequados de qualidade de vida a todos os seus habitantes, no presente e no futuro.

O artigo é fruto de uma pesquisa sobre Política Nacional de Resíduos Sólido e o processo da gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, onde a visita às associações e à cooperativa de catadores de Fortaleza, representou um olhar como a questão social do catador está sendo enfrentada pelo gestor público, pois às entrevistas aos gestores públicos apontam para a necessária implantação de um modelo de coleta seletiva com inclusão social e produtiva do catador de resíduos reciclável.

O objetivo geral da nossa investigação foi o de identificar, descrever e avaliar o processo de gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos segundo o modelo da coleta seletiva com inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, sob uma perspectiva da articulação por meio da cooperação entre os atores do processo implantado no estado do Ceará e município de Fortaleza.

A investigação procurou identificar a concretização da PNRS por meio das políticas públicas de gestão dos resíduos sólidos urbanos, com foco no lixo domiciliar, que tem sido a matéria prima do trabalho dos agentes recicladores, vulgos “catadores de lixo”. Os meios de inclusão social que pudemos constatar eram ineficazes. Mesmo havendo previsão na legislação federal, estadual e no próprio plano municipal da

necessária inclusão social do catador, as ações implantadas pelo que observamos foram ineficazes.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos determina ainda que haja uma gestão integrada e um gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Sobre a gestão integrada, esclarece a lei ser o 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.

Besen (2011) apud Günther e Grimberg (2006) sobre o conceito de gestão integrada sustentam que:

a gestão integrada, sustentável e participativa é um conceito interdisciplinar e em construção que pode ser entendido a partir de três níveis intimamente relacionados: 1) as etapas da administração: geração, acondicionamento, coleta, transporte, tratamento reaproveitamento de recicláveis e biomassa e disposição final com recuperação energética; 2) a busca da intersetorialidade pela administração pública, articulando as diferentes áreas do governo envolvidas com a temática dos resíduos sólidos, tanto na esfera municipal e regional, quanto nas estaduais e federal; 3) o envolvimento de múltiplos agentes sociais em ações coordenadas pelo poder público, buscando a intersetorialidade entre governo, setor privado e sociedade<sup>1</sup>.

A nossa pesquisa pretendeu responder ao problema: Como a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos favorece o modelo da coleta seletiva com inclusão social do catador de resíduos reciclável?

Assim, com base no que os autores Günther e Grimberg (2006) entendem o que seja gestão integrada, buscamos na realidade do estado do Ceará e do município de Fortaleza identificar no mundo empírico esses três níveis, que segundo os autores estão intimamente relacionados, por ser um conceito interdisciplinar e em construção:

- 1) As etapas da administração: geração, acondicionamento, coleta, transporte, tratamento reaproveitamento de recicláveis e biomassa e disposição final com recuperação energética;

---

<sup>1</sup> BESEN, G. R. Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. São Paulo, 2011. 57-58p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

Investigamos uma dessas etapas da administração, a coleta, porém aquela que se relaciona com a atividade do catador de material reciclável. Percebemos que as etapas da administração enumeradas por Günther e Grimberg (2006) engloba o que a lei da PNRS define como Gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei.

A pesquisa foi delimitada para a investigação do processo de gestão integrada e o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, por meio do modelo da coleta seletiva com a inclusão social do catador de resíduos reciclável. Assim o papel do agente reciclador, “catador de lixo”, ganha importância quando pensamos ele como uma agente transformador por meio de sua atividade laboral dentro da cidade que se pretende sustentável.

Outros dois níveis do conceito de gestão integrada também são analisados: a busca da intersetorialidade pela administração pública e o envolvimento de múltiplos agentes sociais.

- 2) A busca da intersetorialidade pela administração pública, articulando as diferentes áreas do governo envolvidas com a temática dos resíduos sólidos, tanto na esfera municipal e regional, quanto nas estaduais e federal.

Essa busca da intersetorialidade é justamente a investigação de campo que realizamos na Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), e na Secretária Estadual do Meio Ambiente (SEMA), onde buscamos identificar por meio de entrevistas à técnicos e gestores: Como os entes públicos (regionais e locais) se articulam para o alcance da cooperação exigida no art4º da PNRS.

Também está plasmada em um dos objetivos da PNRS, art.7º:

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

- 3) O envolvimento de múltiplos agentes sociais em ações coordenadas pelo poder público, buscando a intersetorialidade entre governo, setor privado e sociedade.

A gestão integrada que vise garantir a sustentabilidade ambiental da cidade demanda a concretização do Princípio da visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos,

que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

Ações coparticipativas voltadas para a busca de soluções para a gestão dos resíduos sólidos necessitam de cooperação entre os atores do processo. Há previsão expressa de cooperação entre os atores na PNRS, manifestação do princípio da cooperação entre os diferentes setores que participam do processo de gestão integrada: poder público, setor empresarial e dos demais segmentos da sociedade.

Dentro dessa perspectiva da obrigatoriedade de desenvolver ações de gestão e gerenciamento de resíduos, reputamos importantíssimo para o processo o papel desempenhado pelo estado e pelos municípios, que podem agir isoladamente, porém desde já adiantamos a importância fundamental da ação cooperada para o processo de gestão e de gerenciamento dos resíduos sólidos por meio da coleta seletiva com inclusão social e produtiva do catador de resíduos.

Dentre os princípios da PNRS, fundamentam a discussão do modelo de coleta seletiva com inclusão do catador de materiais recicláveis os seguintes:

- A visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;
- A cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;
- O reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;
- O direito da sociedade à informação e ao controle social.

Os princípios elencados acima são fundamentais para o processo de identificação, descrição e avaliação de ações diretamente envolvidos com a delimitação do tema. A pesquisa tem como objetivo geral identificar, descrever e avaliar o processo de gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos segundo o modelo da coleta seletiva com inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, sob uma perspectiva da articulação por meio da cooperação entre os atores do processo implantado no estado do Ceará e município de Fortaleza.

Buscamos responder ao seguinte questionamento: Como a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos favorece o modelo da coleta seletiva com inclusão social do catador de resíduos reciclável?

Embora o modelo cooperativo entre entes seja uma faculdade, sua implementação torna-se uma estratégia de gestão pública imprescindível para a limitação de recursos. É de fundamental importância a participação social no processo das escolhas públicas, sobretudo quando é necessária a adesão da sociedade para o atingimento de ações eficazes na seara da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, assim entre os atores do processo encontra-se a sociedade.

### 3. PRINCIPAIS ATORES INVESTIGADOS: A SOCIEDADE, O PODER PÚBLICO E O CATADOR DE MATERIAIS RECICLÁVEIS.

A participação social relaciona-se com os princípios do direito da sociedade à informação e ao controle social, com o reconhecimento dos resíduos sólidos como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania e com a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública.

Políticas públicas ambientais demandam participação democrática da sociedade e exige pactos entre os atores no seu planejamento, na sua gestão, no seu controle e na sua avaliação, pois políticas públicas ambientais devem ser voltadas para à sociedade, por mais que estejam presentes diferentes interesses.

Somente uma gestão pública que promove ações de cidadania participativa, pela coleta seletiva solidária, pode implementar uma política de resíduos sólidos com inclusão social e produtiva do catador de materiais recicláveis. As ações da sociedade são imprescindíveis para a concretude do modelo de coleta seletiva com inclusão social do catador de materiais recicláveis, porém o catador deve ser beneficiado pelo ato de cidadania e solidariedade que é a coleta seletiva solidária.

As entrevistas de campo nos órgãos ambientais e nas associações de catadores fez-nos identificar a necessária participação cidadã para realizar o modelo de coleta seletiva com inclusão social do catador de resíduos em diversas situações: I. Na população abraçando a causa da coleta seletiva de lixo, por meio da coleta seletiva solidária; II. No reconhecimento social do papel do Catador como um agente imprescindível para o processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos; III. A sociedade cumprindo o objetivo da não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, que são aspectos ligados a sustentabilidade urbana.

Desde 2010 existe uma política nacional de resíduos sólidos que orienta por meio de princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos às ações dos entes da federação. Assim desenvolveu vários instrumentos de ação que realizam a gestão integrada, onde se destacam na nossa investigação: o modelo da coleta seletiva; a inclusão social do catador de resíduos recicláveis por meio do incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Como hipótese temos que: A ação em regime de cooperação entre o Governo Federal, estados, DF e municípios confere um grau de eficácia que a ação isolada, mesmo que possível jamais irá alcançar na busca da sustentabilidade ambiental das cidades quando se pensa a gestão integrada.

A hipótese de ação fragmentada entre os atores do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos dificulta o processo de implantação do modelo de coleta seletiva com inclusão social do catador de resíduos sólidos. Buscamos em nossa pesquisa identificar as articulações, que acreditamos serem necessárias, por meio da cooperação entre os entes públicos, estado e município ou entre municípios, por eles desenvolverem necessariamente ações que demandam cooperação por conta das limitações financeiras, tecnológicas e humanas tanto na gestão quanto no gerenciamento dos resíduos sólidos.

A lei é composta por inúmeros dispositivos que fortalecem a ideia de gestão compartilhada, na qual deve ser respeitada questões próprias de cada localidade ao mesmo tempo em que há uma preocupação com a inclusão social, por meio de vários dispositivos e dando ênfase ao controle social.

A cooperação entre as diferentes esferas de poder público não é uma obrigatoriedade, pois a PNRS propõe que as ações possam ser isoladas como também possam ocorrer por meio dos acordos de cooperação entre os entes federados. Decidindo-se pela cooperação entre os entes o art.11 da lei 12.305/2010 estabelece a forma que se dá esta cooperação.

É importante destacar quanto a este modelo cooperativo previsto no art.11 da PNRS. Ele pode ocorrer entre estado e municípios, pode ocorrer entre municípios. A lei prevê para o Estado um papel de agente integrador ou mesmo facilitador desses modelos cooperativos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

O estado também deve controlar e fiscalizar esta atividade por meio do seu órgão estadual competente concedendo ou denegando o licenciamento ambiental, tal prerrogativa pode funcionar como um importante instrumento de regionalização da gestão de resíduos sólidos. Aqui destacamos a licença ambiental como um importante instrumento de política pública ambiental, pois por meio dele o estado pode gerenciar o compartilhamento de ações nas diversas localidades do estado.

Delimitado o tema, nosso objetivo geral é: Identificar, descrever e avaliar o processo de gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos segundo o modelo da coleta seletiva com inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, sob uma perspectiva da articulação por meio da cooperação entre os atores do processo implantado no estado do Ceará e município de Fortaleza na busca da sustentabilidade ambiental da cidade.

Partindo-se do conceito do que é uma gestão integrada, sustentável e participativa dos autores Günther e Grimberg (2006):

a gestão integrada, sustentável e participativa é um conceito interdisciplinar e em construção que pode ser entendido a partir de três níveis intimamente relacionados: 1) as etapas da administração: geração, acondicionamento, coleta, transporte, tratamento reaproveitamento de recicláveis e biomassa e disposição final com recuperação energética; 2) a busca da intersectorialidade pela administração pública, articulando as diferentes áreas do governo envolvidas com a temática dos resíduos sólidos, tanto na esfera municipal e regional, quanto nas estaduais e federal; 3) o envolvimento de múltiplos agentes sociais em ações coordenadas pelo poder público, buscando a intersectorialidade entre governo, setor privado e sociedade<sup>2</sup>.

Dentro desses três níveis que compõem o conceito de gestão integrada, sustentável e participativa, na visão de Günther e Grimberg, investigamos as articulações que ocorre no mundo empírico entre o estado do Ceará e o município de Fortaleza, buscando identificar a intersectorialidade dentro da administração, buscando concretizar o ideal de cidade sustentável quando se pensa na gestão dos resíduos sólidos urbanos, com foco no lixo domiciliar.

Foram realizadas entrevistas nos órgãos ambientais do estado e do município, buscando identificar e descrever as ações articuladas, previstas na PNRS, compreender o regime de cooperação entre entes públicos estado do Ceará e município de Fortaleza,

---

<sup>2</sup> BESEN, G. R. Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. São Paulo, 2011. 57-58p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.



buscando realizar um processo de gestão integrada e gerenciamento adequado de resíduos sólidos.

A lei atribui aos estados um papel integrador dessas ações, assim eles funcionam com um agente articulador. Pesquisamos os meios de integração implantados pelo estado do Ceará, que valorizam a ação cooperada para a gestão dos resíduos sólidos.

Da pesquisa de campo realizada nos órgãos ambientais destacam-se como primeiros mecanismos de integração e fomento: o Índice de Qualidade do Meio Ambiente e o Selo Município Verde. Esses mecanismos de integração já existiam para o fomento e a integração dentro da política estadual de resíduos sólidos do estado do Ceará, uma vez que esses meios de difundir a política estadual de resíduos sólidos são anteriores à nova lei de 2016.

Um aspecto relevante à ser destacado dentro dessa política pública é o aspecto da autonomia federativa dos entes que permite eles desenvolverem suas próprias políticas de resíduos sólidos. A gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos deve respeitar os campos de atribuições político-administrativos resguardados na Constituição Federal brasileira. A fala da gestora estadual, colhida em entrevista de campo, é muito importante sobre as ações e as barreiras encontradas pela política estadual de resíduos sólidos do estado do Ceará. Pelo depoimento da secretaria executiva da SEMA, foi necessária uma mudança na forma de como o consórcio deve ser idealizado.

O modelo do consórcio não pode ser idealizado para a construção de aterros, deve servir muito mais para o desenvolvimento de um modelo de gestão integrado, modelo esse que deve privilegiar o modelo da coleta seletiva com inclusão social do catador de materiais recicláveis e observando o ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final.

O planejamento regionalizado é justamente um plano de gestão integrado desenvolvido pelo estado do Ceará e seus municípios. O estado age sendo um agente integrador por regiões, assim implementa uma política estadual pautada na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

É importante destacar que a parceria: estado e município é uma prerrogativa dos entes, pois qualquer política pública deve respeitar a autonomia garantida aos entes pela constituição federal. Outro ponto é o aproveitamento das ações até então desenvolvidas com o sistema de consórcios e os mecanismos de fomento das políticas que estavam sendo desenvolvidos: o selo município verde e a política do IQM.

A lei traz a ideia de gestão compartilhada dos resíduos sólidos, embora cada ente, estado e município, tenha suas atribuições, a gestão de como proceder depende de uma escolha daquele ente que possui autonomia político-administrativa. Há um sistema de responsabilidades compartilhadas no processo de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, assim dentro do campo das atribuições constitucionais e legais fica fácil identificar o papel do estado e o papel dos municípios.

O estado do Ceará ao desenvolver uma política de resíduos sólidos, ele busca um modelo de gestão consorciado de municípios, ele fomenta o mecanismo de contratualização para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, ele incentiva o modelo da coleta seletiva com inclusão social e produtiva do catador, ele orienta para que não aja produção excessiva de resíduos por meio da não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, ele procura um modelo de gestão integrado, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

#### 4. MECANISMOS DE FOMENTO ESTADO DO CEARÁ.

O estado do Ceará inovou a forma de realizar política estadual de resíduos sólidos, foi apresentado aos municípios um modelo de gestão fruto de um GT (grupo de trabalho), formado pelo estado, município de Fortaleza e com os demais municípios representados pela APRECE (Associação dos Municípios do estado do Ceará).

Percebemos, claramente, que por estar desenvolvendo a sua segunda política estadual de resíduos sólidos, o estado do Ceará resolveu adotar essa forma de trabalhar, por meio de um grupo de trabalho entre os municípios do estado que participaram não só de discussões sobre a política estadual, mas também da elaboração desse instrumento que irá orientar todos os entes neste desafio que é gerir resíduos sólidos no Ceará. Em certa medida é uma tentativa de realizar a questão da gestão entre os diversos setores envolvidos.

O estado trouxe consigo a experiência anterior, pautada na afirmação de que não basta ter os recursos para implantar a política, é necessário haver a sinergia entre os entes municipais e para isso foi necessário criar uma mentalidade de grupo, uma mentalidade de rede de cooperação entre os entes e para isso criou vários mecanismos tentando aproximar os municípios da gestão estadual.

A secretaria executiva da SEMA (Secretaria de meio ambiente do estado do Ceará) bem no começo da entrevista nos falou de alguns instrumentos utilizados pelo estado na busca de resultados, assim já que o estado não pode impor sua vontade, por conta da autonomia entre os entes resguardada na Constituição Federal, resolveu então criar mecanismos de fortalecimento do vínculo estado e município.

O plano estadual de resíduos sólidos trouxe a política do ICMS ecológico para o Ceará, assim utilizando-se de mecanismos financeiros de fomento, o estado utiliza-se de um instrumento econômico extrafiscal, aumentando a receita fiscal do município desde que ele faça uma boa gestão ambiental.

O estado trouxe, ainda, a política de valorização por ações de sustentabilidade ambiental denominada de selo município verde, trata-se de um selo de qualidade ambiental, que poderá ser utilizado como requisito do IQM, que calcula o repasse decorrente do ICMS ecológico.

No Ceará, o ICMS ecológico, foi aprovado pela lei nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007, sendo ele um instrumento de fomento econômico extrafiscal, o estado busca, com o auxílio desse instrumento, implantar uma política de resíduos sólidos. O IQM, índice municipal de qualidade meio ambiente, foi pensando para tentar fomentar nos municípios uma política de sustentabilidade ambiental dos resíduos sólidos. Só haverá repasse de verba estadual caso o município atenda os fatores determinantes do índice.

O ICMS ecológico não é uma invenção do nosso estado, assim percebemos ser esse um importante mecanismo de fomento a preservação e a sustentabilidade ambiental, que vem sendo utilizado pelos diversos estados da federação para diversas finalidades. O interessante dessa lei é que a construção do índice de qualidade ambiental vai depender de que tipo de política ambiental o estado pretende desenvolver por meio do fomento financeiro. A lei do ICMS ecológico atribui ao estado a autonomia para construir seu índice de qualidade ambiental.

No estado do Ceará este índice apresenta peculiaridades de uma política ambiental direcionadas a tornar eficaz a política estadual de resíduos sólidos, entre os requisitos que compõe o IQM estadual encontram-se: a implantação da Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU (Política de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos), a implantação da coleta sistemática, a implantação da coleta seletiva, a apresentação da Licença de Instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente, consorciada e a apresentação de Licença de Operação válida para a Disposição Final dos resíduos sólidos urbanos.

Já a política do selo verde funciona por intermédio de um selo que funciona como um Certificação Ambiental Pública, recebe o selo os municípios cearenses que protegem o meio ambiente, porém as ações protetivas do meio ambiente são aquelas estabelecidas em critérios preestabelecidos, gerando melhores condições para as gerações presentes e futuras.

Os parâmetros do programa são: Confiabilidade, Equidade Seletiva, Exequibilidade, Legitimidade e Sustentabilidade. Os municípios são avaliados seguindo um formulário de Avaliação com 5 eixos temáticos, a saber: 1. Política Municipal do Meio Ambiente, 2. Saneamento Ambiental e Saúde Pública, 3. Recursos Hídricos, 4. Agricultura Sustentável e 5. Biodiversidade.

Realizada a avaliação documental, os municípios que atingirem a nota de corte igual ou maior que 50 pontos do Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) e de acordo com a pontuação alcançada, serão classificados conforme as categorias (A, B e C) e receberão a visitas de técnicos da SEMA e de representantes do Comitê Gestor para averiguação das informações.

Identificamos e descrevemos a concretização da PNRS por meio dos gestores públicos e suas ações que fazem parte do processo que é a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos, dentro do modelo de coleta seletiva com inclusão social do catador de lixo. Assim iremos aprofundar o papel da sociedade e do agente reciclador no processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, segundo o modelo da coleta seletiva com inclusão social e produtiva do catador.

## 5. A SOCIEDADE.

A participação social relaciona-se com os princípios do direito da sociedade à informação e ao controle social, com o reconhecimento dos resíduos sólidos como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania e com a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

A inclusão da sociedade no processo das escolhas públicas é fundamental para que o processo de gestão integrada funcione e dê resultados. É fato que por muito tempo a sociedade não foi chamada a participar da gestão do Estado, somente a partir da Constituição Federal de 1988 foram criados instrumentos de participação da sociedade por meio de conferências, fóruns, câmaras, comissões e ouvidorias.

“A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização e execução, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais. Para efeitos deste trabalho, a participação social no campo das políticas sociais será analisada a partir de duas dimensões, ambas definidas pela Constituição de 1988. A primeira diz respeito à participação social nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas, e se institucionaliza em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais<sup>3</sup>.”

Enfim os instrumentos de participação popular existem, a dificuldade maior é quanto à conscientização tanto da classe política quanto da sociedade da importância da efetivação desta previsão constitucional. Não se trata de uma faculdade de criar políticas públicas orientadas pelas necessidades sociais, mas constitui uma condição de existência e permanência no modelo de democracia no qual vivemos.

Criar estímulo à participação da sociedade para discutir as políticas é fator importante para o fortalecimento ou a construção de organismos de representação visando o controle social como, por exemplo, os conselhos municipais. Este é um dos eixos prioritários da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a utilização de metodologia de discussão e conferências que buscam valorizar o papel da sociedade organizada e dos conselhos estaduais e municipais, e fortalecer os espaços de participação social. (Guia Para a Elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, MMA, página 43)

Um aspecto importante ligado ao processo de implantação desta Política relaciona-se às ações fundadas numa uniformidade de princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos que assegurem direitos políticos, sociais e civis, atendendo-os numa perspectiva que favoreça o desenvolvimento sustentável das cidades e o pleno exercício da cidadania.

O processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos deve gerar uma harmonia dentro do meio ambiente urbano, favorecendo o homem e o meio ambiente urbano sustentável, dentro de práticas e modelos de gestão pautados na moralidade e probidade administrativa.

---

<sup>3</sup> Silva, F. B. da; Jaccoud, L.; Beghin, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

Segundo T. H. Marshall, um dos primeiros autores a escrever sobre o instituto da cidadania. O autor inglês associa o conceito de cidadania ao de igualdade, assim em sociedades divididas em classes sociais a cidadania não é gozada em sua plenitude.

“A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status.”<sup>4</sup>

Sobre classe social o autor inglês expõe:

“A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideias, crenças e valores.”<sup>5</sup>

Do pensamento de Marshall compreendemos que o conceito de cidadania e de classe social possuem lógicas antagônicas, pois enquanto a cidadania para ser conquistada é necessária à igualdade de status, o conceito de classe social demanda necessária desigualdade de status.

Pensamos que a cidadania trazida aos agentes recicladores por meio das associações e cooperativas é fundamental, porém a mera existência de modelos cooperativistas não resolve o problema do “catador de lixo”, hoje é necessário uma igualdade de tratamento frente as corporações empresarias que reciclam grandes quantidades de resíduos e recebem benefícios do poder público das municipalidades.

Políticas públicas ambientais devem ser voltadas para à sociedade, por mais que estejam presentes diferentes interesses. Esses instrumentos não poderão ser utilizados para finalidades diversas que não seja a prestação do serviço público eficiente e dentro da legalidade. Na gestão e gerenciamento dos resíduos os estados e os municípios devem no processo seguir os princípios da supremacia do interesse público sob o interesse privado e da indisponibilidade do patrimônio público, esses princípios compõem o Regime Jurídico de Direito Público.

Somente uma gestão pública que promove ações de cidadania participativa, pela coleta seletiva solidária, pode implementar uma política de resíduos sólidos com inclusão social e produtiva do catador de materiais recicláveis. As ações da sociedade são imprescindíveis para a concretude do modelo de coleta seletiva com inclusão social do catador de materiais recicláveis, porém o catador deve ser beneficiado pelo ato de cidadania e solidariedade que é a coleta seletiva solidária.

---

<sup>4</sup> MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

<sup>5</sup> idem

Identificamos a participação cidadã no modelo de coleta seletiva com inclusão social do catador de resíduos em diversas situações: I. Na população abraçando a causa da coleta seletiva de lixo, por meio da coleta seletiva solidária; II. No reconhecimento social do papel do Catador como um agente imprescindível para o processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos; III. A sociedade cumprindo o objetivo da não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, que são aspectos ligados a sustentabilidade urbana.

A pesquisa preocupou-se em estudar dois aspectos fundamentais do processo de gestão integrado e gerenciamento de resíduos sólidos, por um lado buscamos, por meio de entrevistas exploratórias nos órgãos estadual e municipal do meio ambiente, compreender as relações de cooperação que ocorrem na gestão entre os entes federativos. De outro lado, a pesquisa buscou avaliar o aspecto da PNRS, que se relaciona com a inclusão social e produtiva do catador de resíduos. Realizamos entrevistas nas associações e cooperativa de catadores de Fortaleza, onde pudemos compreender a situação real dessa categoria de trabalhadores.

De acordo com a pesquisa desenvolvida por Barbosa (2017), por meio de entrevistas realizadas nas associações, limitações próprias da linguagem são superadas, quando se ajusta a comunicação para investigação das condições dos associados. Assim algumas vezes precisamos provocar ou mesmo reperguntar a mesma pergunta para que não houvesse perdas de informações. Por muitas vezes, procuramos não limitar as respostas às indagações realizadas aos entrevistados, assim optamos por entrevistas com perguntas abertas, que foram gravadas e transcritas, conforme descrito no corpo do trabalho.

Buscamos informações de campo, nas associações de catadores, afim de contribuir para compreender a sustentabilidade da cidade. Por meio de um estudo das instituições que se relacionam com o processo de gestão e gerenciamento de resíduos urbanos, buscamos identificar a situação laboral decorrente das políticas públicas de inclusão social dos catadores.

A análise dos dados só foi possível após as entrevistas de campo nas associações de catadores de material reciclável, onde pudemos avaliar a conformidade entre o que é difundido pelo poder público e a categoria de trabalhadores vulgarmente alcunhada de “catadores de Lixo”.

## 6. ANÁLISE DOS RESULTADOS:

Dos dados coletados percebemos que há visões diferentes entre os atores do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. O estudo de caso que buscou identificar o modelo de coleta seletiva com inclusão social e produtiva do catador de resíduos dentro do município de Fortaleza, trouxe visões diferentes dos atores do processo.

No início da investigação, identificamos como possíveis causas da nossa investigação as seguintes hipóteses:

- A geração crescente de resíduos sólidos nos grandes centros urbanos exige uma ação articulada entre os diferentes atores do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.
- A participação popular nesta política pública é fundamental para se atingir a eficácia e a eficiência tão almejada inclusão social.
- O cenário para o catador de materiais recicláveis ainda é de exclusão, pois as condições em que desempenham suas atividades, ainda, são bastante precárias.
- O meio ambiente urbano é um local de exclusão social dos menos favorecidos, o desenvolvimento sustentável deve contemplar a inclusão social e produtiva dos que participam do processo por meio das ações de reciclagem.
- A ação fragmentada entre os atores do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos dificulta o processo de implantação e desenvolvimento de políticas socioambientais mais eficazes.

O cenário para o catador de materiais recicláveis ainda é de exclusão, pois as condições em que desempenham suas atividades, ainda, são bastante precárias. Identificamos três grandes associações, que possuem maior apoio do poder público municipal, porém há externalidades negativas causadas pela baixa eficácia do poder público municipal em consolidar o projeto implantado de associativismo/cooperativismo com as reais necessidades dos catadores associados/cooperados.

Dos dados coletados por meio das entrevistas aos associados e por observação “in loco”, constatamos que os catadores que recebem maior amparo do poder público se encontram:

- I. Dependentes das remessas de resíduos realizada pelo poder público municipal.
- II. Trabalhando numa capacidade inferior ao que gostariam, pois passam muito tempo ociosos, que decorre da falta de material.



III. Insatisfeito quanto ao modelo de coleta seletiva implantado pelo município de Fortaleza, pois na visão deles o poder público e o equipamento denominado ECOPONTO está prejudicando a sua atividade, pois concorrem diretamente com o grande empresário.

III. Impossibilitados de receber novos associados/cooperados, pois a renda que auferem como catadores é insuficiente para o sustento de suas famílias.

IV. Dependentes dos atravessadores para vender o produto da sua atividade

A lógica de que o meio ambiente urbano é um local de exclusão social dos menos favorecidos, contraria o proposto pela PNRS. O desenvolvimento sustentável das cidades deve contemplar a inclusão social e produtiva dos que participam do processo por meio das ações de reciclagem dialoga com a hipótese da participação popular nesta política pública.

É urgente a inclusão social do agente reciclador para se atingir a eficiência da PNRS, pois se os catadores/associados que recebem maior amparo do poder público encontram-se nessa situação problemática, de dependência da coleta realizada pelo estado, de outro lado a população não realiza a coleta seletiva solidária em casa, que é a separação do lixo seco do molhado.

A situação dos demais catadores que não recebem o apoio para coletar o resíduos recicláveis se encontram em situação de maior vulnerabilidade, pois como percebemos os ECOPONTOS, sistema de coleta implantado pela prefeitura de Fortaleza, e sua política de troca de resíduo por desconto da conta de energia elétrica reduziram muito o material coletado para os autônomos.

A diferença de tratamento entre os associados que não participam das três grandes associações (JANGURUSSU, VILA UNIÃO E BOM SUCESSO) e os associados de outras associações. Infelizmente a nossa visita a associação ACORES, foi acompanhada da triste constatação de que a vulnerabilidade e exclusão social ainda persistem em uma gravidade que impressiona pesquisadores dessa categoria profissional, pois observamos que o modelo de associativismo/cooperativismo possui aspectos positivos que foram observados pelas visitas em campo realizadas nas associações/cooperativa como:

- I. A estrutura dos galpões contribui para que a atividade do catador fosse menos penosa.
- II. Houve uma formalização das associações/cooperativas que garante a esses homens e mulheres celebrarem contratos amparados pela lei.

III. Os associados/cooperados ganharam autonomia na gestão de suas atividades.

IV. O trabalho realizado pelos associados ganha reconhecimento social, pois a associação representa uma categoria de trabalhadores.

Porém o que percebemos na fala dos associados das três maiores associações e das associações menores, que não participam da política de entrega de resíduos e nem da estrutura dada pela prefeitura municipal é que hoje está ocorrendo uma escassez de resíduos para os associados, decorrentes da coleta realizada pelos ECOPONTOS, que vão diretamente para uma empresa recicladora. Sem a participação do catador nesse processo, os associados falam que hoje o ECOPONTO está acabando com a atividade do catador de resíduos recicláveis.

Levantamos a questão que apesar dessa atividade ser bastante penosa ao ser humano, existe muitas pessoas que dependem dessa atividade laboral, entendemos que as políticas públicas não podem ser implementadas sem o olhar inclusivo para esse ator social do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

Hoje o cenário dos catadores é confirmado nas hipóteses que fizemos, assim: O meio ambiente urbano é um local de exclusão social dos menos favorecidos, o desenvolvimento sustentável da cidade ainda não contempla a inclusão social e produtiva dos que participam do processo por meio das ações de reciclagem e a ação fragmentada entre os atores do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos dificulta o processo de implantação e desenvolvimento de políticas socioambientais mais eficazes.

## 7. CONCLUSÕES.

Esta pesquisa foi realizada com os atores do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Inicialmente realizamos entrevistas nos órgãos ambientais do estado (SEMA) e do município (SEUMA) para compreendermos a PNRS do ponto de vista das relações de cooperação entre o estado do Ceará e o município de Fortaleza.

Em seguida fizemos um estudo de caso no município de Fortaleza onde estudamos o modelo de coleta seletiva de lixo existente, onde nos deparamos com a situação social do catador de resíduos recicláveis associado/cooperado. Este ator do processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos vem sendo incluído pelos entes da federação nos planos nacional, estaduais e municipal de resíduos sólidos, geralmente por intermédio do modelo de coleta seletiva de lixo com inclusão social e produtiva do catador no processo.

Assim buscamos identificar, descrever e avaliar o processo de gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos segundo o modelo da coleta seletiva com inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, sob uma perspectiva da articulação por meio da cooperação entre os atores do processo implantado no estado do Ceará e município de Fortaleza.

Os associados dessas três maiores associações/cooperativas trabalham jornadas reduzidas, o que faz seus ganhos serem pequenos, sempre abaixo de um salário mínimo. Como nos propomos a investigar o modelo da coleta seletiva com inclusão social e produtiva dos catadores, não buscamos o catador autônomo de rua. A nossa investigação focou no catador associado, que pertence ao projeto implantado há algum tempo, que está perdendo espaço para interesses do capital privado, que descobriu que o lixo gera riqueza.

Realmente a reclamação das associações não é infundada, pois eles estão realmente perdendo espaço para o empresário reciclador, que pode comprar em grande quantidade os resíduos trocados por descontos mínimos na conta de energia do cidadão que realiza a coleta seletiva solidária. Hoje a opção da população pelo ECOPONTO é uma realidade para todos os catadores associados.

Indagamos a presidente dos catadores ACORES qual é o futuro do catador associado? Ela respondeu que não via futuro nenhum para o catador. Ela argumentou ainda sobre a projeção que se fazia para os catadores associados, que seria uma vida melhor e nada disso se concretizou, acabou para os catadores na opinião dela. E a culpa é das autoridades, pois eles têm dinheiro para investir em programas sociais.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Eduardo. **Resíduos Sólidos: um estudo das ações implantadas do estado do Ceará e do município de Fortaleza e uma avaliação da condição social do catador de resíduos recicláveis.** Fortaleza, 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará.
- BESSEN, G. R. **Coleta seletiva com inclusão de catadores:** construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. São Paulo, 2011. 57f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.
- BEZERRA, M. C. L.; FERNANDES, M. A. (Coords.). **Cidades sustentáveis:** subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- BIANCHI, Ana Maria. **A pré-história da economia:** de Maquiavel a Adam Smith. São Paulo: Hucitec, 1988.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 5. ed. São Paulo: EdUNB, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm) > Acesso em: 11 dez.2013.

BRASIL. LEI 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF. **Diário Oficial da União**. 06 jan.2007. Seção 1, p.3. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)> Acesso em: 5 nov. 2013.

BRASIL. LEI 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF. **Diário Oficial da União**. 3 ago. 2010. Seção 1. p.44. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)> Acesso em: 11 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar para consulta pública (e cadernos diagnóstico) Brasília: MMA, 2011.

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, DF. **Diário Oficial da União**, 3 ago., 2010.Seção 2,p.4.

DIAS, S. M. Coleta Seletiva e inserção Cidadã: a parceria Poder Público/ASMARE em Belo Horizonte. In: JACOBI p. (Org.). **Gestão Compartilhada de Resíduos Sólidos no Brasil** – inovação com inclusão social. São Paulo: Annablume, 2006.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos na Região Metropolitana de São Paulo: avanços e desafios. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo,v.20, n.2, p. 90-104, abr/jun. 2006.

KOWARICK, Lucio. **A Espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

KUHNEN, A. **Reciclando o cotidiano**: representações sociais do lixo.Santa Catarina: Letras Contemporâneas,1995.103p.

LIMA, P. R. DE; KRÜGER, E.L. Políticas Públicas e desenvolvimento urbano sustentável. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Santa Catarina, v.2n.9, p 9 -21 (2004).

Lopes, J.R. (2001). **Urbanidade e cidadania**: as modulações do urbano e o direito à cidade. Ciências Sociais Unisinos, 37(158), 67-92. [

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, C. **Trabalhadores na Reciclagem do Lixo**: dinâmicas econômicas, sócio-ambientais e políticas na perspectiva de empoderamento. 2004. 210f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre,2004.

OLIVEIRA, M. **Vulnerabilidade e exclusão social**: uma abordagem sobre representações sociais de catadores de materiais recicláveis em Ipatinga-MG. 2007. 115f. Dissertação (Magister Scientiae) – Universidade Federal de Viçosa, UFV, Viçosa, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

Silva , F. B. da; Jaccoud , L.; Beghin , N. **Políticas sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud , L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.