

A INTEGRAÇÃO DOS CATADORES LATINO-AMERICANOS NA GESTÃO PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: SOLUÇÃO OU CRIAÇÃO DE UMA NOVA MARGEM?¹

INTEGRATING LATIN AMERICAN WASTE-PICKERS INTO PUBLIC SOLID WASTE MANAGEMENT: A SOLUTION OR A CREATION OF A NEW MARGIN?

LA INTEGRACIÓN DE RECICLADORES LATINOAMERICANOS: ¿SOLUCIÓN O CREACIÓN DE UN NUEVO MARGEN?

Mathieu DURAND²
Fabio de Oliveira NEVES³

Resumo: No século XX, os governos latino-americanos lutaram persistentemente contra os catadores sob o pretexto de priorizar a segurança sanitária e a lógica higienista. Este quadro reverteu-se com a urgência em combater o desperdício de recursos naturais e a pobreza. Os catadores tornaram-se “agentes da preservação do meio ambiente” e foco das políticas municipais de reciclagem na América Latina, com reconhecimento de sua profissão e integração nas gestões públicas de resíduos sólidos. Entretanto, os limites dessas políticas apareceram rapidamente: a melhoria das condições de vida e trabalho de parte dos catadores é acompanhada pelo aparecimento de uma “nova margem”, de novos catadores informais que conflitam e interagem com aqueles que se formalizaram. Nesse contexto, é preciso perguntar-se: qual relação se constrói de fato entre catadores e destes com os governos locais em cidades latino-americanas? Neste ensaio, busca-se discorrer sobre essa questão utilizando-se dados de estudos realizados ou coordenados pelos autores em Lima (Peru), Bogotá (Colômbia) e em municípios do estado do Paraná (Brasil), entre os anos de 2010 e 2018. Assim, espera-se contribuir com uma interpretação sobre distintas experiências locais visando traçar um quadro sobre a situação do catador na América Latina.

Palavras-chave: Rudologia; Resíduos sólidos; Catadores; América Latina.

Abstract: In the 20th century, Latin American governments have persistently fought against waste pickers under the pretext of prioritizing health security and hygienist thought. This situation was reversed with the urgency to combat the waste of natural resources and poverty. Waste pickers have become “agents for preserving the environment” and the focus of municipal recycling policies in Latin America, with recognition of their profession and integration in public management of solid waste. However, the limits of these policies appeared quickly: the improvement of living and working conditions on the part of waste pickers is accompanied by the appearance of a “new margin”, of new informal waste pickers who conflict and interact with those who have formalized. In this context, it is necessary to ask: what relationship is built between waste pickers and between them and local governments in Latin American cities? In this essay, we seek to discuss this issue using data from studies carried out or coordinated by the authors in Lima (Peru), Bogotá (Colombia), and in municipalities in the state of Paraná (Brazil), between the years 2010 and 2018. Thus, it is expected to contribute with an interpretation of different local experiences to draw a picture of the situation of waste pickers in Latin America.

¹ Este artigo é uma versão em português do original intitulado “L’intégration des cueilleurs de déchets latino-américains ou la création d’une nouvelle marge”, publicado na revista Echogéo (Paris), édition électronique, n. 47, 2019, janvier/mars.

² Professor de Aménagement et Urbanisme na Le Mans Université, membro do laboratório Espaces et Sociétés (UMR CNRS) e do Institut Universitaire de France.

³ Professor do Programa de Pós-graduação em Geografia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Campus de Mal. Cândido Rondon.

Keywords: Rudology; Solid waste; Waste pickers; Latin America.

Resumen: En el siglo XX, los gobiernos latinoamericanos lucharon persistentemente contra los recicladores con el pretexto de priorizar la seguridad sanitaria y la lógica higienista. Esta situación se revirtió con la urgencia de combatir el despilfarro de recursos naturales y la pobreza. Los recicladores se han convertido en “agentes de preservación del medio ambiente” y foco de las políticas municipales de reciclaje en América Latina, con reconocimiento de su profesión e integración en la gestión pública de residuos sólidos. Sin embargo, los límites de estas políticas aparecieron rápidamente: la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los recicladores va acompañada de la aparición de un “nuevo margen”, de nuevos recicladores informales que entran en conflicto e interactúan con los que se han formalizado. En este contexto, es necesario preguntarse: ¿qué relación se construye realmente entre los recicladores y entre estos y los gobiernos locales en las ciudades latinoamericanas? En este ensayo buscamos discutir este tema utilizando datos de estudios realizados o coordinados por los autores en Lima (Perú), Bogotá (Colombia) y en municipios del estado de Paraná (Brasil), entre los años 2010 y 2018. De esta forma, se espera contribuir con una interpretación de diferentes experiencias locales con el fin de trazar un panorama de la situación de los recicladores en América Latina.

Palabras clave: Rudología; Residuos sólidos; Recicladores; América Latina.

Introdução

Publicações internacionais sobre o desenvolvimento das cidades no Hemisfério Sul (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2000; *Guidelines on Decentralization and Access to Basic Service for all*, 2009, entre outros) defendem a oferta de serviços urbanos essenciais – água, energia, coleta de resíduos sólidos e esgotamento sanitário - por meio de redes centralizadas. A promoção dessas redes passou, entretanto, a ser questionada a partir dos debates em torno dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: deslocou-se o foco de discussão dos meios utilizados (os quilômetros de infraestrutura) para o resultado final: a qualidade do ambiente, da alimentação, da saúde, etc. (COUTARD; RUTHERFORD, 2016).

Desde os anos 1980, numerosos atores locais (ONGs, associações de bairros, prefeituras etc.) vêm testando diversas técnicas alternativas a fim de resolver problemas na oferta de serviços essenciais em áreas onde as redes centralizadas não se mostram eficazes. Uma dessas experiências é a integração de catadores na gestão pública dos resíduos sólidos, o que tem contribuído na luta contra a insalubridade e a favor da reciclagem, na resposta aos anseios sociais e problemas que afetam estes trabalhadores do lixo e na superação da desconfiança recorrente da população em relação aos agentes públicos.

Um dos objetivos dessa integração, além de fomentar a reciclagem de resíduos sólidos, é retirar as populações pobres que vivem da coleta de recicláveis da situação de exclusão/marginalidade social. Os primeiros *feedbacks* indicam, contudo, certo número de

“efeitos colaterais” desse processo: a melhoria das condições de vida e trabalho de parte dos catadores é acompanhada pelo aparecimento de uma “nova margem”, de novos catadores informais que conflitam e interagem com aqueles que se formalizaram (SIERRA; TADIÉ, 2008). Nesse sentido, o desafio que se apresenta é o de compreender as interações, frequentemente conflituosas, entre esses diferentes catadores e destes com os governos locais. Para isso, utilizaram-se dados e resultados de pesquisas realizadas e/ou coordenadas pelos autores entre 2010 e 2018, em Bogotá, Lima, e municípios do estado do Paraná. Sobre as capitais colombiana e peruana, os dados utilizados foram resultados da pesquisa *Organisation de la Valorisation des Déchets dans les Villes en Développement (ORVA2D)*⁴ voltada a investigar a situação da valorização de resíduos em cidades do Hemisfério Sul. Nos municípios paranaenses de Araucária e Cascavel, realizaram-se visitas técnicas e entrevistas com coordenadores/presidentes de cooperativas de catadores e representantes das prefeituras em instalações de triagem de materiais recicláveis, no quadro de atividades desenvolvidas pelo primeiro autor junto à Universidade Livre do Meio Ambiente, em Curitiba, e em parceria com o segundo autor⁵.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente, expõe-se problemas da gestão dos resíduos em duas capitais latino-americanas (Lima e Bogotá), que são comuns a maior parte das cidades desse continente; a seguir discute-se como os catadores tornaram-se objeto de políticas públicas e integrados na gestão pública dos resíduos sólidos em municípios paranaenses (no Brasil), em Bogotá (Colômbia) e Lima (Peru). ; finalmente, debate-se o surgimento de uma “nova margem”, isto é, novos grupos de catadores que estão fora do processo de integração.

Problemas persistentes na gestão dos resíduos sólidos em duas capitais latino-americanas: Lima e Bogotá

Mesmo com os esforços realizados pelos gestores públicos nas cidades latino-americanas, jamais se alcançou o mesmo padrão da gestão de resíduos sólidos de cidades

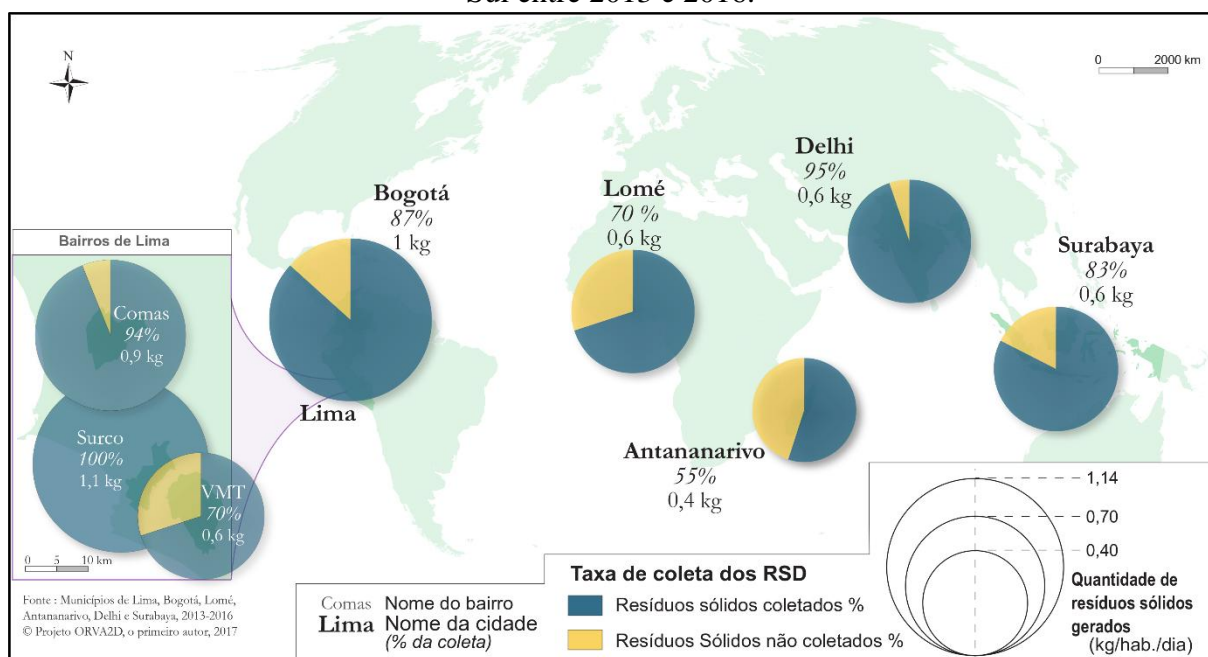
⁴ “Organização da Valorização de Resíduos em Cidades em Desenvolvimento” (trad. nossa). Projeto coordenado pelo primeiro autor (do quadro da Le Mans Université), em conjunto com a ONG Gevalor, Urban’analyse e ALB Waste, com financiamento da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). O detalhamento metodológico referente à produção dos dados pode ser obtido em CAVÉ *et al.* (2019).

⁵ A parceria entre os autores resultou na elaboração deste artigo e na realização de palestra “Rudologia: quando a geografia estuda os resíduos e as margens da sociedade” na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) em 2018.

européias e norte-americanas, Onde - usando amplas fontes de financiamento e contando com a atuação de grandes empresas prestadoras de serviço - se garantiu a universalização da coleta, o tratamento e a destinação final adequados.

No contexto latino-americano, diversos problemas parecem impossíveis de resolver. O primeiro consiste na dificuldade de coletar a totalidade dos resíduos sólidos urbanos. A figura 1 apresenta a produção per capita e o percentual de coleta de resíduos domésticos e similares em cidades de países em desenvolvimento (Lima, Bogotá, Lomé, Antananarivo, Delhi e Surabaya, que foram áreas de estudo na pesquisa ORVA2D anteriormente citada). A disparidade nos dados não ocorre somente entre cidades e entre continentes (com resultados equivalentes entre as cidades latino-americanas e asiáticas e resultados piores na África), mas também entre bairros. É o caso da capital peruana que foi objeto de uma pesquisa setorizada em três bairros/distritos: Comas, Surco e VMT⁶.

Figura 1 - Produção e coleta de resíduos domésticos e similares em cidades do Hemisfério Sul entre 2013 e 2016.



Fonte: Projeto ORVA2D (2017).

O distrito de classe média de Surco coleta a totalidade dos resíduos sólidos, enquanto os distritos populares de VMT e Comas não alcançam o mesmo resultado. No caso de VMT

⁶ Os dados de Lima e Bogotá são resultados da pesquisa ORVA2D e foram obtidos por dois estudantes do mestrado *Management et Ingénierie des Déchets – Économie Circulaire* da Le Mans Université: Mélanie Rateau (2015) e Heduen Estrella Burgos (RATEAU; BURGOS, 2016). As razões para a seleção dos distritos peruanos para a pesquisa intraurbana estão expostas nos documentos anteriormente citados.

(*Villa María del Triunfo*) o percentual de coleta se aproxima ao de cidades africanas (como Lomé) que apresentam as maiores deficiências neste serviço. Nesse sentido, pergunta-se: quais são razões para esta disparidade entre esses distritos?

O problema da universalização da coleta e da disparidade intraurbana na eficiência do serviço está ligado a um segundo problema: o poder público não consegue assegurar o equilíbrio financeiro da gestão de resíduos com a receita proveniente das taxas de lixo pagas pelos habitantes. As taxas de coleta não são regularmente pagas pela população (o que indica uma crítica negativa da população sobre um serviço percebido como ineficaz). Os distritos populares em Lima, assim como em Bogotá, têm passado por interrupções do serviço (em 2010, 2014 e 2015), por causa justamente do não pagamento ao prestador privado. Somente 25% da receita prevista da taxa de lixo foi obtida em Comas em 2014 e 20% em VMT na capital peruana (RATEAU, 2015). O serviço não é autossuficiente, conseqüentemente, as municipalidades de distrito necessitam sanar o déficit recorrendo ao orçamento municipal/local ou solicitando subvenções junto ao governo nacional (Tabela 1).

Tabela 1 - Fontes de financiamento do serviço de gestão de resíduos sólidos em Bogotá e Lima entre 2014 e 2016.

Cidades/ Distritos	Fonte de financiamento em %			Contribuição dos usuários US\$/ hab./ano
	Estado	Orçamento municipal/ distrital	Usuários (taxas)	
Bogotá	0	36	64	3.10
Lima (Surco)	1	40	59	11.29
Lima (Comas)	7	56	37	1.92
Lima (VMT)	1	72	27	1.30

Fonte: Projeto ORVA2D; dados dos municípios de Bogotá e Lima, 2014-2016.

Com exceção do distrito de Surco, as receitas obtidas cobrem menos de 40% das despesas com a gestão dos resíduos sólidos na cidade de Lima. Em Comas e VMT, a contribuição das residências é insuficiente: menos de US\$ 2,00/hab./ano de receita contra cerca de US\$ 5.00/hab./ano de despesas (-US\$ 3.00/hab./ano). Mesmo no distrito de classe média de Surco há déficit: US\$ 11.29/hab./ano de receita contra US\$ 20.00/hab./ano de despesas (-US\$ 8.71/hab./ano). Por que Surco, com maior déficit, oferece um serviço mais eficaz cobrindo a totalidade das residências (contra 94% em Comas e 70% em VMT)? A

resposta está na atenção particular do governo e nos recursos financeiros adicionais que são direcionados aos distritos de classe média em comparação com distritos pobres. Portanto, os departamentos e províncias (divisões político-administrativas maiores) tendem a reforçar a disparidade entre os distritos (menor divisão político-administrativa).

No caso de Bogotá, há uma contribuição percentual maior dos usuários: mais de 60% da receita. Ainda assim, o governo precisa utilizar o orçamento municipal para cobrir o restante. Considerando a necessidade de criar soluções financeiras sustentáveis para o setor, Bogotá criou um sistema duplo: (a) recolhimento de taxas de gestão de resíduos sólidos com a fatura de água (desse modo, os usuários estão sujeitos ao corte do fornecimento de água em caso de inadimplência) e (b) distribuição social do pagamento das taxas (os habitantes pagam uma tarifa diferenciada proporcional ao “nível” socioeconômico no qual ele se encontra). Contudo, não é possível avaliar a eficácia desse sistema duplo neste artigo por ausência de dados disponíveis.

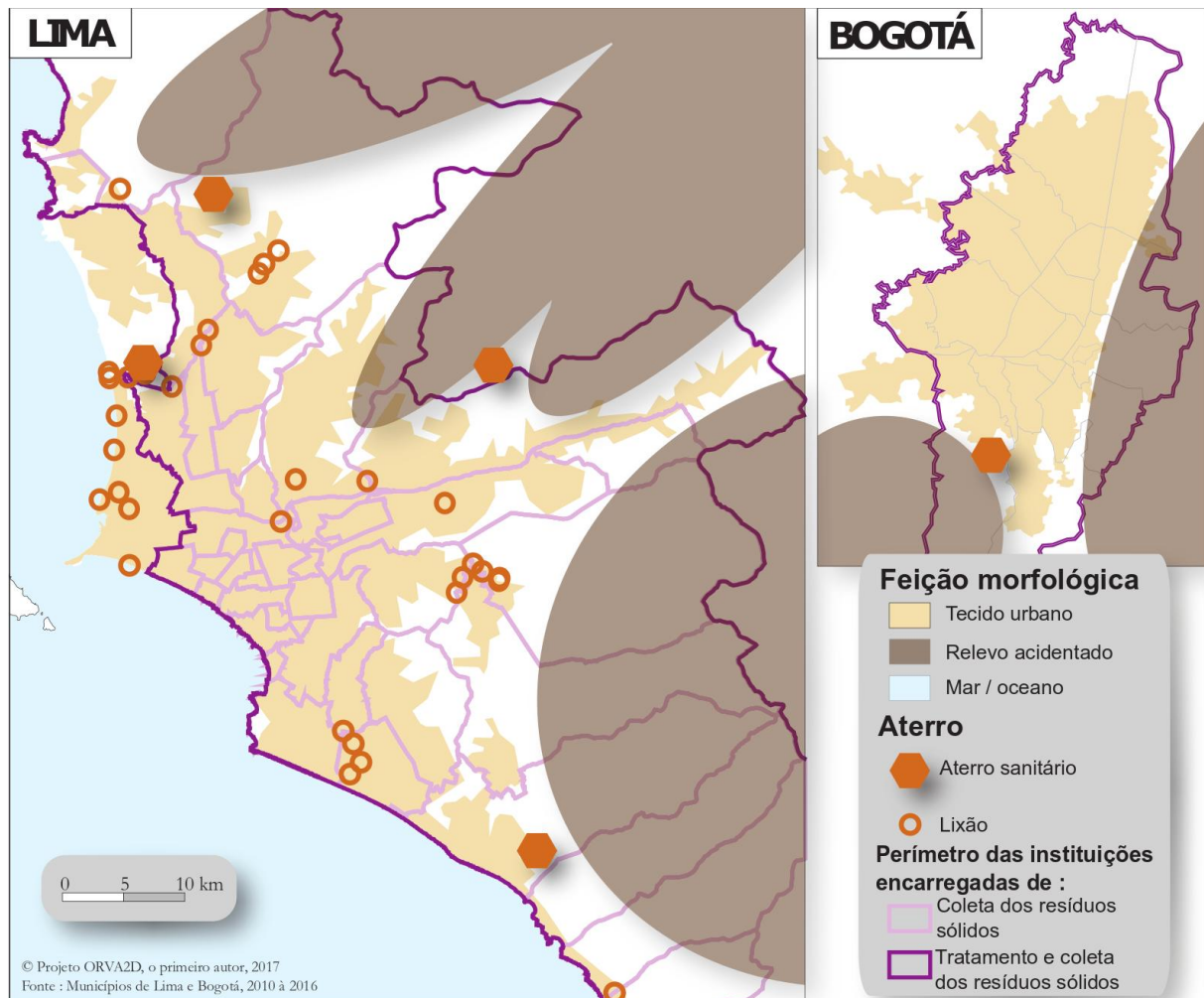
Um terceiro problema na gestão dos resíduos sólidos nas duas capitais consiste na saturação dos aterros e na persistência dos lixões. A técnica clássica para destinação final dos resíduos no mundo é de aterrá-los em uma área eternamente sacrificada (GOUHIER, 2000). Os aterros sanitários foram construídos com essa finalidade, a fim de substituir os antigos lixões. Entretanto, a saturação dos aterros e a persistência dos lixões tornaram-se problemas graves nas cidades latino-americanas. O lixão de Bogotá (Doña Juana), por exemplo, chegou à saturação em 1997, o que resultou em numerosos deslizamentos de resíduos em direção ao rio Tunjuelito e a contaminação deste rio, afetando os 65.000 habitantes ribeirinhos (RATEAU; BURGOS, 2016). Inicialmente previsto com um limite de 47 milhões de metros cúbicos de resíduos sólidos, o aterro recebeu mais de 200 milhões (RATEAU; BURGOS, 2016).

Em Lima, não é tanto a saturação dos aterros que é um problema, mas a persistência de 30 lixões ao longo de cursos d'água, zonas úmidas e na costa (DURAND, 2015) (Figura 2).

Uma possível solução para o problema da saturação dos aterros é a redução da quantidade de resíduos aterrada. Isto passa pela desconcentração dos fluxos direcionados para o aterramento, o que depende da multiplicação de fluxos de materiais recicláveis. Entretanto, trata-se de uma questão complexa que, por vezes, esbarra no pouco valor de materiais recicláveis e no possível desinteresse das grandes empresas do setor de resíduos em promover

tais fluxos. É nesse ponto que uma alternativa aos sistemas (redes) centralizados e unificados de gestão dos resíduos emerge: os catadores e o reforço dos fluxos de materiais recicláveis.

Figura 2 - Localização de aterros sanitários e lixões em Lima e Bogotá entre 2010 e 2016.



Fonte: Projeto ORVA2D (2017).

Da perseguição às formas de integração de catadores à gestão pública de resíduos sólidos: experiências brasileiras

A modernização do serviço de gestão de resíduos na América Latina concentrou-se primordialmente na construção dos aterros sanitários e o estabelecimento de parcerias público-privadas para a universalização da coleta de lixo (NEVES, 2013). Para conduzir a totalidade dos resíduos sólidos aos aterros (e acabar com soluções individuais como a queima) seria indispensável unificar a coleta. Todo agente desse setor que não fosse oficial (município

ou empresa prestadora de serviço) foi forçado a afastar-se, em nome do higienismo ainda hoje predominante na gestão ambiental das cidades (BERDIER; DELEUIL, 2010).

Nesse contexto, os catadores de rua, que fazem um serviço informal/ilegal de pré-coleta e de triagem junto aos habitantes, foram perseguidos. As restrições a suas atividades os levaram a se organizarem, principalmente a partir dos anos 2000. Eles se aproveitaram não somente do grande contingente de trabalhadores, mas também de mecanismos de democracia participativa que se desenvolveram no continente. Esta mobilização culminou, em 2008, no primeiro congresso mundial de catadores em Bogotá, na Colômbia.

Pouco a pouco, as representações sobre os catadores evoluíram. No decorrer dos anos 2000, um consenso emergiu paulatinamente em prol da integração dos catadores na reconfiguração do setor de gestão dos resíduos (CAVÉ, 2015). “[...] parece irônico ir avante eliminando deliberadamente aquilo que pode ser considerado como um sistema de reciclagem já existente e eficaz”⁷ (WILSON *et al.*, 2006, p. 798, trad. nossa).

Os catadores passaram a ser progressivamente apresentados como agentes econômicos (SCHEINBERG; ANSCHÜTZ, 2006) e contra o aquecimento global (CHINTAN, 2009). A integração deles à gestão municipal dos resíduos é considerada como portadora de três tipos de vantagens: a social, a ambiental e a econômica. Do ponto de vista social, trata-se prioritariamente de melhorar suas condições de trabalho, garantir inclusão e proteção social. Do ponto de vista ambiental, os catadores conseguem atingir taxas de reciclagem elevadas, decorrentes do seu *savoir-faire* na coleta, e porque sua própria subsistência depende disso. Do ponto de vista econômico, o setor da reciclagem é criador de empregos e alimenta a atividade industrial no país (GERDES; GUNSILIUS, 2010).

Ao analisar 20 casos, um relatório publicado pelas NU-HABITAT, em março de 2010, mostrou que os catadores informais recolhem entre 15 e 20% dos resíduos recicláveis nas cidades. Com sua atividade, gera-se uma economia de cerca de 20% no orçamento municipal voltado à gestão dos resíduos (UN-HABITAT, 2010).

Entre as primeiras experiências de coleta seletiva de resíduos recicláveis na América Latina (ainda sem a participação de catadores) estão aquelas desenvolvidas no Brasil, nas cidades de Niterói, em 1985, e Curitiba, em 1989. A primeira - um projeto piloto no bairro de São Francisco (Niterói) - foi organizada pelo professor universitário Emílio Eigenheer. A segunda ocorreu com a criação do programa “Lixo que não é lixo” na capital paranaense. Em

⁷ “[...] il apparaîtrait ironique d’aller de l’avant en éliminant délibérément ce qui peut être considéré comme un système de recyclage existant et plutôt efficace” (original).

resposta aos problemas do setor e à presença de inúmeros catadores nos lixões, cresceu o apelo à integração dos catadores nas coletas seletivas que foram implementadas em diversos municípios brasileiros.

No Brasil, no início dos anos 2000, 13% dos resíduos sólidos já eram recuperados por catadores informais, sem nenhuma estratégia específica voltada a eles (NEGRÃO, 2017). É preciso aguardar até 2007 para o reconhecimento da profissão de catadores e até 2010, com o Plano Nacional dos Resíduos Sólidos, para que a integração destes às gestões municipais de resíduos fosse oficialmente prevista (NEVES, 2013).

Essa integração é realizada segundo modalidades que variam de um município a outro. A partir de pesquisa realizada nos municípios de Araucária e São José dos Pinhais (estado do Paraná, Brasil), em 2018, identificamos dois tipos de ação de integração de catadores em gestões públicas de resíduos sólidos: apoio direto aos catadores e híbrido. Existe outro tipo de promoção de triagem de recicláveis que, contudo, não pode ser classificado como “integração de catadores”, mas como continuação da exclusão destes: o centralizado/terceirizado.

No apoio direto aos catadores, alguns municípios os beneficiam diretamente com o objetivo de: melhorar suas condições de trabalho, equipá-los, garantir um local de trabalho (galpões de triagem) e coordenar suas atividades na cidade (definindo suas zonas de atuação para a coleta de recicláveis). O município de Araucária (aproximadamente 140.000 habitantes) é um dos exemplos desse tipo de ação. Os catadores, que conhecem o território e os habitantes do bairro onde eles trabalham, assumem também a missão de sensibilização dos habitantes para a separação correta do lixo.

Outros municípios implantaram um tipo híbrido de ação de integração, construindo galpões de triagem municipais e pondo-os à disposição das cooperativas de catadores. Estas recebem o material a ser separado via coleta seletiva municipal (realizada por empresas privadas). Ao restringir o trabalho dos catadores ao galpão de triagem, desconstruem a relação direta entre estes a rua e os moradores. As cooperativas funcionam, nesse sentido, como uma empresa contratada que efetua apenas uma parte do serviço (a triagem). Este sistema gera dificuldades para manter o contato dos catadores formalizados com os habitantes. Outros catadores, os informais, tendem a ocupar a posição deixada nas ruas por aqueles que se formalizaram. A relação de proximidade e confiança entre moradores e catadores, essencial para a qualidade da sensibilização e para a eficácia da coleta seletiva, é, portanto, interrompida nesse sistema híbrido de integração.

Outros municípios têm conseguido potencializar a reciclagem a fim de responder às demandas ambientais, mas optando por um modelo centralizado/terceirizado e que exclui o catador. A prefeitura constrói o galpão de triagem, o cede a uma empresa privada que contrata seus próprios trabalhadores para efetuar a separação dos recicláveis. Se a dimensão da luta contra a pobreza está presente através da criação destes “empregos sociais” para os mais pobres, este foco não é necessariamente nos catadores informais. Uma experiência desse tipo ocorreu em Cascavel (aproximadamente 330.000 habitantes) em 2011, quando, a partir de um rompimento de contrato entre prefeitura e cooperativa de catadores, uma empresa privada assumiu a coleta seletiva e as operações do galpão de triagem pertencente à prefeitura (NEVE, 2013).

Algumas cidades buscam aumentar a quantidade e melhorar a qualidade dos resíduos recicláveis recolhidos ligando-as ao combate a outros problemas, como a insegurança alimentar. A cidade de Umuarama (aproximadamente 110.000 habitantes) adotou uma estratégia para sensibilizar a população a realizar a separação dos recicláveis: a troca destes por alimentos, através da moeda verde (emitida pela prefeitura). A moeda permite a compra de alimentos em um mercado de pequenos produtores rurais. O programa, chamado de “Lixo que vale”, está em operação desde 2010 (com algumas interrupções) em alguns bairros pobres da cidade, atingindo cerca de 500 famílias (KUHN, 2018). Reforçou-se a quantidade e a qualidade dos resíduos recicláveis coletados. Conjuntamente, permitiu-se melhorar a qualidade de alimentação de populações em situação de insegurança alimentar e evitar o desperdício de alimentos, ao mesmo tempo, gerando empregos e renda para os catadores⁸.

A Colômbia: um modelo adotado por meio da mobilização social

A Colômbia inicia a integração de catadores à gestão pública dos resíduos sólidos em 2003 através do fomento à organização coletiva dos catadores e de uma decisão jurídica favorável a eles. A demanda por democracia participativa e os instrumentos jurídicos à disposição de grupos de cidadãos organizados tornaram-se proeminentes e viabilizaram as mudanças que estavam por vir. Em um contexto de terceirização dos serviços de coleta e

⁸ O município de Umuarama já foi objeto de estudo orientado pelo segundo autor deste artigo e resultou em dissertação de mestrado intitulada: Gestão integrada de resíduos sólidos, agente e estratégias: o caso de Umuarama-PR, de autoria de Angela Danielle Kuhn, defendida no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Campus de Mal. Cândido Rondon.

destinação final, o Distrito Capital de Bogotá adotou critérios para a escolha do prestador de serviços que excluía os catadores. Estes se defenderam recorrendo ao direito ao trabalho (artigo nº 25 da constituição de 1991) na *Corte Constitucional de Colombia*, demonstrando que tais critérios os privavam de sua atividade de trabalho. A Corte Constitucional estabeleceu em 2003 (decisão reafirmada em 2011) sobre a obrigatoriedade do Estado de garantir um lugar aos catadores no processo de terceirização de serviços. Esta decisão tornou-se uma jurisprudência nacional. Os catadores foram reconhecidos como atores legítimos e tradicionais nesta atividade de coleta de resíduos recicláveis. Toda exclusão destes do sistema de gestão público do setor passou a ser ilegal.

A decisão jurídica convergiu com a posse do prefeito Gustavo Petro, em 2012, reconhecido pelo envolvimento em questões sociais e ambientais. O prefeito reorganizou toda a política de gestão de resíduos sólidos em torno do programa *Basura Cero*. Além da intenção de reduzir a quantidade de resíduos produzidos, um censo dos catadores foi realizado em 2013, resultando no RURO (*Registro Único de Recicladores de Oficio*). Em seguida, definiu-se uma política de remuneração pro rata das quantidades de resíduos sólidos desviados pelos catadores do aterramento como destinação final.

Assim, os catadores puderam tornar-se prestadores de serviços para a municipalidade, da mesma forma que as empresas privadas. Em 2014, os 7.846 catadores formalizados coletaram 270.352 toneladas de resíduos recicláveis (registrados e pesados em centrais autorizadas). As remunerações chegaram a um total de US\$ 8.143.480,00, ou seja, uma despesa de US\$ 30,00 por tonelada de resíduos recicláveis.

Se a política de inscrição no RURO é recente (2013), a organização dos catadores de Bogotá é antiga (desde os anos 1990), o que possibilitou uma operacionalização rápida do processo de integração. Em 2014, 80% dos resíduos recicláveis coletados diariamente foram recuperados pelos catadores formalizados.

A *Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos* (UAESP) – autarquia municipal encarregada da gestão dos resíduos sólidos - estima que 56% da cidade está coberta pelos catadores formalizados. Estes coletam os resíduos recicláveis abrindo as lixeiras sobre as calçadas. Mais e mais domicílios acondicionam seus recicláveis em sacolas de diferente cor e os dispõem sobre a calçada, indicando que as práticas de separação das residências se mostram progressivamente melhor. Em Bogotá, os catadores foram formalizados sem alteração de suas práticas.

O Peru: uma obrigação legal para uma aplicação variável

Envolvido no mesmo processo, o Estado peruano quis modificar as formas de trabalho dos catadores ao atribuí-los áreas (setores) de coleta nas cidades. A lei do catador de 2009 constituiu uma inovação relevante, pois abriu caminho para a oferta de emprego aos catadores sob a tutela das municipalidades distritais – menor nível administrativo neste país - que estão encarregadas de recensear e registrar os catadores antes de organizar sua distribuição espacial no quadro do *Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos* (PSFRS). Cada distrito define as condições para o acesso ao programa, assim como a amplitude dos atores envolvidos. No distrito de Villa María del Triunfo (VMT), em Lima, duas exigências são necessárias para os catadores: ser maior de idade e possuir um triciclo. No distrito de Comas, na mesma cidade, a municipalidade associou, além dos catadores, compradores e pequenos atravessadores, buscando ampliar seu controle sobre a cadeia de recuperação de materiais recicláveis.

Concomitantemente ao PSFRS, as municipalidades de distrito executam programas de sensibilização dos moradores para a separação na fonte geradora dos resíduos, com auxílio dos próprios catadores formalizados. Tanto a sensibilização quanto a coleta seletiva estão articulados a fim de atribuir a cada catador um território sobre o qual este terá exclusividade. A municipalidade pode doar materiais aos catadores, como sacos de lixo, equipamentos de proteção (capacetes, coletes e luvas) e até mesmo triciclos (Figura 3). Esses materiais têm uma função muito importante no reconhecimento social e na identificação dos catadores. Todo esse processo permitiu transformar uma atividade ilegal e considerada insalubre (e mesmo perigosa) em uma atividade formalizada e considerada como um serviço ambiental prestado à população.

O auxílio financeiro do *Ministerio de Economía y Finanzas* é fundamental, pois, durante os primeiros anos, as municipalidades distritais conseguiram obter importantes recursos com o PSFRS. O acesso aos recursos depende do percentual de domicílios envolvidos na separação, correspondendo somente ao engajamento das pessoas, sem nenhuma contrapartida a mais dos cidadãos que não seja a correta separação dos recicláveis.

Figura 3 - Catador da associação Las Palmeras no bairro de Villa Maria del Triunfo.



Fonte: RATEAU, 2015.

A integração dos catadores em Lima é realizada de modo distinto nos distritos. Duas formas de coleta seletiva são identificadas: (1) a de Comas e VMT, distritos pobres que fazem parte do PSFRS; e (2) a de Surco, que a faz independentemente e realiza uma coleta seletiva executada pela própria municipalidade distrital.

Surco implementou a coleta seletiva oficial desde 2001. Esta ação - associada a uma política de sensibilização dos habitantes - apresentou certa eficácia, mais igualmente um custo. Em Surco, coleta-se 3,3 toneladas de resíduos recicláveis por dólar gasto (enquanto Comas coleta 8 toneladas por dólar gasto). A fim de cumprir a legislação, lançou-se um plano de formalização dos catadores, destinados a trabalhar exclusivamente nas áreas mais populares do distrito.

Comas se beneficiou de uma subvenção que permitiu lançar seu plano de formalização de catadores, obtendo US\$ 188,687.58, em 2014, e tendo como despesa US\$ 51,469.74. O plano de sensibilização da população, realizado pela ONG Alternativa, gerou empregos para 17 pessoas. A cada catador foi atribuída uma área com 750 casas. Em 2015, 17 catadores estavam engajados no programa, assim como duas associações de sucateiros/atravesadores.

Em **VMT**, no ano de 2015, a ação atingiu 25% das residências do distrito, tendo um custo anual de US\$ 67,122.29. A participação tanto da população quanto dos catadores custou a ocorrer, por causa da instabilidade política e falta de confiança mútua entre eles. A

município pôs em prática uma inovação complementar para incentivar os habitantes a separar seus resíduos: um bônus de redução (*bono verde*) de 10% sobre os impostos locais. Sabendo que mais da metade dos habitantes nunca pagou esses impostos, o impacto continua sendo limitado. Atualmente, de um total de 1.230 catadores contabilizados no distrito, somente dez foram formalizados. Os resultados da triagem são fracos em comparação ao setor informal: 5% do total de recicláveis são coletados por agentes formalizados em Comas e somente 1,3% em VMT.

Nova margem: efeitos colaterais das políticas de integração dos catadores

As experiências citadas de integração dos catadores à gestão pública dos resíduos sólidos resultaram em avanços sociais e ambientais, mas não acabaram com o interesse econômico da “catação” nas ruas que continua sendo realizada por outros catadores (que disputam ou mesmo tomam o lugar nas ruas dos catadores formalizados e integrados).

Em Lima, quase 90% da coleta de recicláveis continua a ser feita de modo informal. O processo de integração dos catadores, ainda recente e parcial, não significa o fim da informalidade (Figura 4). Os catadores percebem as políticas municipais como restritivas em relação às suas atividades e que a colaboração com o poder público não resulta objetivamente no incremento da renda. Desse modo, resistem à integração, conforme expõe o coordenador do programa de formalização de catadores no bairro Comas, integrante da ONG Alternativa: “Nós temos dificuldades para incluir novos catadores no programa de formalização, pois a maioria deseja continuar autônomo e conservar sua independência”.

Isso também ocorre na cidade de Cascavel (Paraná), onde, segundo o coordenador da cooperativa de catadores COOTACAR, muitos catadores de rua, sobretudo homens, não querem integrar as cooperativas, pois elas retêm uma parte da renda para o seu funcionamento e porque a remuneração é mensal e não diária. Os catadores informais, principalmente para aqueles em que a catação é um trabalho extra, não desejam se integrar em um sistema formal que restrinja os seus hábitos e a sua forma de trabalho.

Há uma forte tensão entre os catadores formalizados e os catadores informais que recolhem os materiais de melhor qualidade nas ruas. Nas cooperativas, chegam somente os materiais mais difíceis de se revender, impactando diretamente na redução da renda dos primeiros. A situação é tão grave que a prefeitura de Cascavel tenta limitar a atividade

informal a fim de proteger as cooperativas. Essa situação é, entretanto, resultado de escolhas da prefeitura de restringir o trabalho nas ruas dos catadores formalizados e seu contato com os habitantes (a coleta seletiva é realizada majoritariamente por empresa prestadora de serviço) e de terceirizar para uma empresa privada a operação do maior galpão de triagem do município. Nesse contexto, os moradores acabam por doar seus recicláveis ao catador que veem no cotidiano diante de suas portas, isto é, aquele que continua na informalidade.

Figura 4 - Um catador informal (ao fundo) em concorrência com uma catadora formal (uniformizada) em Comas, Peru.



Fonte: (Projeto ORVA2D) (RATEAU, 2015).

Contudo, a persistência da catação informal em Cascavel não significa que o processo de integração seja um fracasso. As duas cooperativas de catadores contam com 96 trabalhadores e possuem listas de espera que totalizam 860 pessoas desejando ingressar nos seus quadros, uma boa parte de não-catadores⁹. Isto significa que há a convivência (mais ou menos conflitual) entre três tipos de profissionais: (1) catadores formalizados pertencentes às cooperativas; (2) catadores informais que não desejam se integrar às cooperativas e (3) pessoal disposto a integrar as cooperativas, sendo parte catadores informais e parte provenientes de outras profissões e desempregados.

⁹ Dados obtidos em entrevistas realizadas em 2018 com os coordenadores das cooperativas.

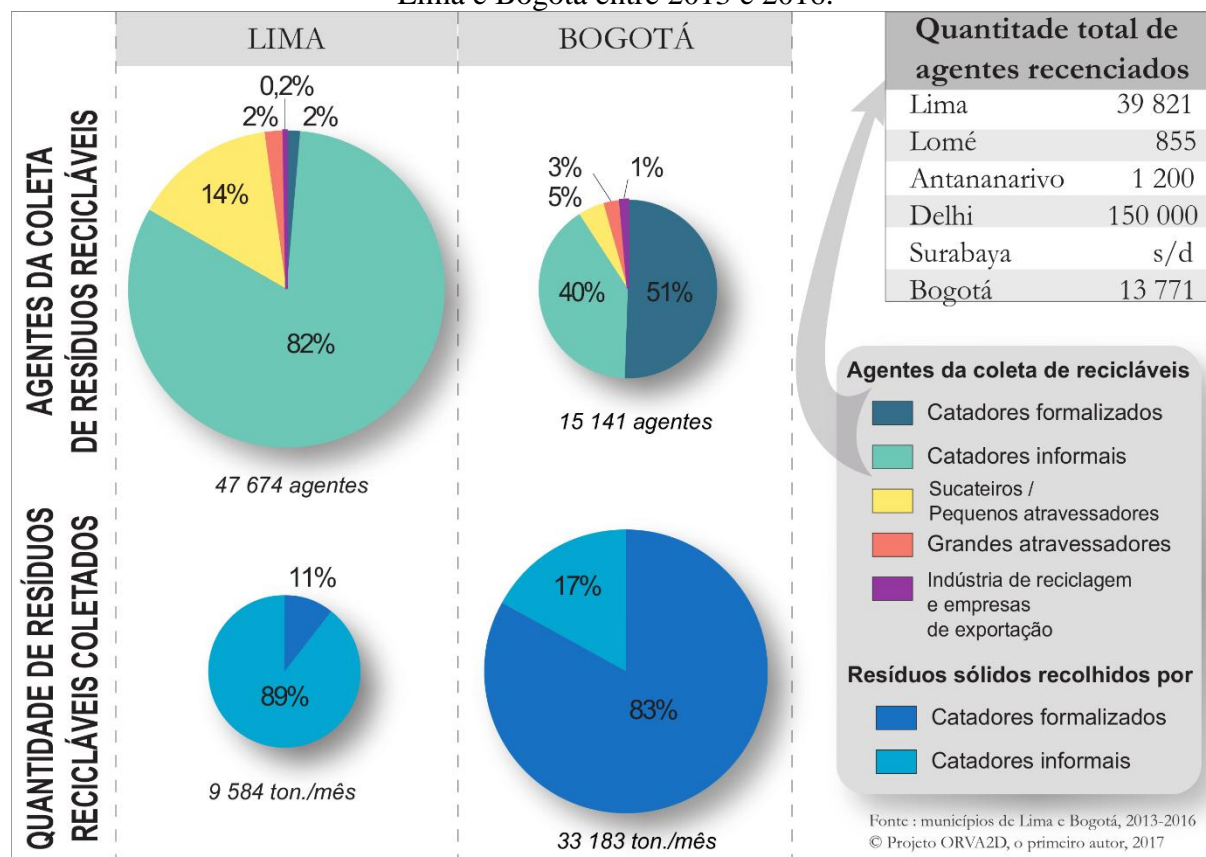
Supõe-se que a melhoria das condições de vida e de trabalho (mais do que ganhos econômicos reais) que acompanha a formalização dos catadores, incita a outras pessoas quererem entrar nesse processo. Trata-se em alguns casos de catadores de rua, mas em outros casos simplesmente de população em busca de trabalho. Os primeiros, se assim desejarem, integram-se rapidamente ao processo de formalização pelas habilidades que já possuem ao exercer a catação. Para os últimos, a situação é mais complexa, envolve um novo aprendizado.

O surgimento de uma “nova margem” também é identificado em Bogotá, isto é, trabalhadores que não realizavam a catação anteriormente passam a se interessar pela possibilidade de empregos abertos com a integração. Na capital colombiana, a integração dos catadores se fez ao preço da concorrência com novos catadores (informais) que vêm ocupar o lugar dos primeiros. Contrariamente ao sistema peruano (que só acompanha os catadores, sem melhorar suas condições de vida), o colombiano os oferta uma renda suplementar. Assim, atrai novos trabalhadores que buscam integrar o sistema e se beneficiar dos subsídios da municipalidade. Muitos nunca trabalharam como catadores, mas começam a catar ilegalmente os recicláveis na esperança de serem registrados pela prefeitura. A Figura 5 expõe uma comparação entre Lima e Bogotá em relação aos agentes da coleta e à quantidade de resíduos recicláveis coletados.

A figura demonstra que a integração em Bogotá foi muito mais efetiva, formalizando cerca de 7.000 agentes, enquanto em Lima apenas cerca de 1.000 agentes. Os catadores formalizados são responsáveis por mais de 80% dos recicláveis coletados em Bogotá, enquanto em Lima apenas 11%. O benefício ambiental da integração é claro na figura: o sistema de Bogotá possui um terço da quantidade de agentes em Lima e coleta três vezes mais resíduos recicláveis, grande parte sob responsabilidade de catadores formalizados.

A dimensão conflitual entre os agentes da coleta dos resíduos recicláveis também é um tema a ser debatido. À margem dos sistemas de gestão oficiais, os atores informais continuam sua atividade de “catação”. Eles entram em concorrência com as empresas prestadoras do serviço de coleta (já que estas são remuneradas muitas vezes pela tonelada de resíduos coletados). Nessa disputa, o conhecimento do território e dos habitantes é essencial, pois permite ao catador se abastecer diretamente na fonte produtora (as residências, comércios etc.) e conquistar certa legitimidade junto aos habitantes – que separam os materiais mais valorizados e os guardam para os catadores que já conhecem.

Figura 5 - Quantidade de resíduos coletados por diferentes tipos de agentes da reciclagem em Lima e Bogotá entre 2013 e 2016.



Fonte: Projeto ORVA2D (2017).

Os catadores informais realizam uma “garimpagem” (BERTOLINI *et al.*, 1999): retiram dos resíduos os elementos mais lucrativos, abandonando um fluxo de materiais sem valor. Isto gera fontes potenciais de conflito entre atores formais e informais (GERDES; GUNSILIUS, 2010). Em Lima, por um lado, há o incentivo legal de integrar os catadores informais. Por outro, há a vontade do poder público em distritos de classe média (como Surco) de adotar políticas similares a dos países do Hemisfério Norte, livrando-se dos agentes informais. A competição é, então, lançada.

Na cidade de Bogotá, a concorrência entre catadores (fortemente organizados) e as empresas de prestação de serviço (dominantes no mercado de coleta seletiva) está no núcleo do conflito analisado pela Corte Constitucional: a municipalidade recebeu então a incumbência de organizar a divisão das atividades entre eles, integrando os catadores nos processos de terceirização da prestação de serviços.

Por fim, é preciso ressaltar que a fronteira entre as atividades formais e informais jamais foi precisa. Um dos limites dos programas adotados na Colômbia, no Peru ou no Brasil reside no controle do conjunto da cadeia da reciclagem. Uma vez que a coleta dos resíduos

recicláveis seja efetuada por catadores formalizados, estes restam livres para comercializá-los com quem quiserem. Os municípios começam então, numa segunda etapa, a tentar formalizar o resto da cadeia (sucateiros, atravessadores etc.).

Para limitar as interações com catadores informais, Bogotá visa organizar os catadores em cooperativas capazes de oferecer uma prestação de serviço clássica, igual às empresas formais, através de uma estratégia de “incubação”. A municipalidade espera, desse modo, confiar às cooperativas de catadores o setor dos resíduos. A estruturação do conjunto da cadeia em torno dessas cooperativas deve limitar a venda de resíduos por indivíduos isoladamente e, portanto, limitar a atividade informal.

Conclusão

Os processos de integração dos catadores de recicláveis à gestão municipal têm alcançado resultados eficazes e retirado muitos deles de uma situação de marginalidade social. Em Bogotá, valoriza-se 12% dos resíduos produzidos e retirou-se da precariedade mais de 7.000 catadores. No Brasil, a integração se generalizou e promoveu melhores condições de trabalho para muitos trabalhadores do lixo. Entretanto, essa situação não elimina a ação de outros catadores que continuam na clandestinidade e buscam ter acesso aos materiais recicláveis. As políticas de integração de catadores (seja por meio de contratação individual ou de coletivos – associações e cooperativas) é reflexo do reconhecimento destes agentes do ambiente urbano.

A melhoria das condições de vida e trabalho de catadores formalizados dão mais visibilidade à profissão, que passa a ser uma possibilidade para trabalhadores diversos que se encontram em situação de desemprego. Os processos de integração têm, portanto, gerado efeitos contraditórios. Por um lado, retiram da marginalidade social parte dos catadores. Por outro, acabam atraindo novos trabalhadores precarizados e que buscam na atividade do catador uma possibilidade de subsistência – configurando uma “nova margem”. A complexa “sociabilidade do lixo” parece, desse modo, tão importante quanto o real impacto ambiental de sua atividade, convidando cientistas sociais e geógrafos a se dedicarem a sua compreensão.

Referências

BERDIER, C. e DELEUIL J-M. **Le système "ville-déchet", une mise en perspective historique.** In: DORIER-APPRILL, E. (Org.) Ville et environnement. Paris: Sedes, 2010, p.453-466.

BERTOLINI G., FOULLY, B. e MORVAN, B. Le tri des ordures ménagères dans les pays en développement : Etude de cas au Brésil. **Sciences et Techniques**, v. 14, p.30-38, 1999.

CAVÉ, J. **La ruée vers l'ordure: conflits dans les mines urbaines de déchets.** Rennes: PUR, 2015.

CAVÉ J., DELARUE, J., DURAND, M., LE BOZEC, A. **Organisation de la valorisation des déchets dans les pays du Sud.** Paris: AFD, 2019.

CHINTAN. Cooling Agents: **An Analysis of Greenhouse Gas Mitigation by the Informal Recycling Sector in India.** New Delhi: The Advocacy Project, 2009.

COUTARD, O. e RUTHERFORD, J. **Beyond the Networked City: Infrastructure Reconfigurations and Urban Change in the North and South.** Londres: Routledge, 2016.

DURAND, M. **Residuos y desagües: una geografía limeña.** Lima: IFEA, IRD, 2015.

GERDES P. e GUNSILIUS, E. **The waste experts: enabling conditions for informal sector integration in solid waste management: lessons learned from Brazil, Egypt and India.** Eschborn: GTZ (German Technical Cooperation), 2010.

GOUHIER, J. **Au-delà du déchet, le territoire de qualité: manuel de rudologie.** Rouen : PURH, 2000.

KUHN, A. D. **Gestão integrada de resíduos sólidos, agentes e estratégias: o caso de Umuarama-PR.** Marechal Cândido Rondon: Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), 2018, 174 p. (Dissertação, Mestrado em Geografia).

NEGRÃO M. P. **La géographie des déchets au défi de l'organisation territoriale au Brésil et en France.** Paris : Université Sorbonne Nouvelle, 2017, 335p. (Thèse, Doctorat en Géographie).

NEVES, F. de O. **Gestão pública de resíduos sólidos urbanos: problemática e práticas de gestão no oeste paranaense.** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013, 279 p. (Tese, Doutorado em Geografia).

RATEAU, M. **Intégration des récupérateurs à Lima – Étude de trois modèles liméniens de structuration des filières de valorisation des déchets.** Le Mans : Université du Maine, AFD, Rapport du projet ORVA2D, 2015, 96p.

RATEAU, M. e BURGOS, H. E. **Valorisation des déchets à Bogotá : l'intégration des récupérateurs pour faire face à la saturation du centre d'enfouissement.** Le Mans : Université du Maine, AFD, Rapport du projet ORVA2D, 2016, 69p.

SCHEINBERG, A. e ANSCHÜTZ, J. Slim pickin's: Supporting waste pickers in the ecological modernization of urban waste management systems. **International Journal of Technology Management and Sustainable Development**. v.5, n.3, p.257–270, 2006.

SIERRA, A., TADIE, J. La Ville face à ses marges. Introduction. **Autrepart - revue de sciences sociales au Sud**. Presses de Sciences Po (PFNSP), p.3-13, 2008.

UN-HABITAT. **Solid Waste Management in the World's Cities**. London/Washington D. C.: Earthscan, 2010.

WILSON, D. C., VELIS, C. e CHEESEMAN, C. Role of informal sector recycling in waste management in developing countries. **Habitat International**. v.30, n.4, p.797-808, 2006.

Artigo recebido em 08-11-2019

Artigo aceito para publicação em 04-06-2021