

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

DAN JÚNIOR ALVES

**O PERFIL DAS DEMANDAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL DOS CATADORES
DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE GUARAPUAVA-PR**

**PONTA GROSSA
2012**

DAN JÚNIOR ALVES

**O PERFIL DAS DEMANDAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL DOS CATADORES
DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE GUARAPUAVA-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, na linha Estado, Direito e Políticas Públicas para obtenção do título de Mestre pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Orientadora: Dr^a. Jussara Ayres Bourguignon
Co-orientadora: Dr^a. Silvana Souza Netto Mandalozzo

**PONTA GROSSA
2012**

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

A474p Alves, Dan Júnior
O perfil das demandas para a proteção social dos catadores de materiais
recicláveis de Guarapuava-PR. / Dan Júnior Alves. - Ponta Grossa, 2012.
224 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade
Estadual de Ponta Grossa.
Orientadora: Profa. Dra. Jussara Ayres Bourguignon.
Coorientadora: Profa. Dra. Silvana Souza Netto Mandalozzo.

1. Políticas públicas. 2. Proteção social. 3. Catador de materiais
recicláveis. I. Bourguignon, Jussara Ayres. II. Mandalozzo, Silvana Souza.
III. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Ciências Sociais
Aplicadas. IV. T.

CDD: 340

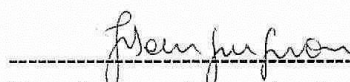
TERMO DE APROVAÇÃO

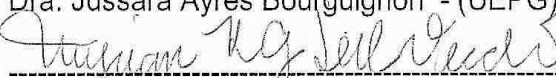
DAN JUNIOR ALVES

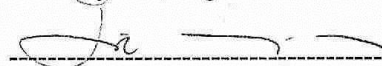
"O PERFIL DAS DEMANDAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE GUARAPUAVA-PR."

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

Assinatura pelos Membros da Banca:


Dra. Jussara Ayres Bourguignon - (UEPG) – Presidente


Dra. Myrian Regina Del Vecchio de Lima – (UFPR)


Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva – (UEPG)

Dra. Êdina Schimanski - (UEPG) – Suplente

Dedico ao Deus da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas, a Ele a Glória...

Aos meus pais, Júlio Chagas Belém e Indalécia Alves Nolasco, obrigado pelas palavras de amor, incentivo e orações mesmo sem saber o que é o mestrado, vocês sempre falaram que eu seria alguma coisa.

À minha mãe Adalziza Alves.

Aos catadores, pelos ensinamentos, por compartilharem suas histórias;

À professora Solange Fiuza e família (Jacaré, Moema, Maria) por me acompanhar em todos os momentos. Muito obrigado, vocês são um exemplo para mim.

Aos meus irmãos Rubens, Diró, Arismar, Antonio, Nei, Isaneide, Zane obrigado, o amor de vocês tem me acompanhado e sido a minha fortaleza.

Às minhas irmãs Lucilene, Samara e Iêda, obrigado pelo amor dispensado.

À minha querida irmã Iêda Nolasco, você é um exemplo, obrigado por sempre me ajudar, todo o incentivo, amor e compaixão que sinto através de você me faz querer lutar por um mundo melhor. Amo-te.

Às minhas flores Gabi e Dani, o tio ama muito vocês.

A todos os meus sobrinhos, difícil enumerar, são muitos, obrigado.

A Thay por todo o carinho e pizza de linguiça toscana;

Aos meus cunhados por se preocuparem comigo;

À professora Jussara, orientadora, obrigado pelas orientações, correções, pela dedicação, e exemplo, ajudando-me quando as minhas limitações pareciam maiores. Não posso descrever como te admiro.

À Andressa, minha amiga, você é mais que uma irmã. Obrigado por me acompanhar nessa empreitada;

À Emilie, Rosângela e Cris, grandes profissionais e amigas. Obrigado por me ajudarem nessa caminhada!

À Bel, Erondi e as Anas, pelo amor e cuidado;

Aos meus líderes Juliano e Gisele, Yuri e Dani, pela amizade e cuidado essencial ao meu equilíbrio.

Aos meus colegas de trabalho Neila, Madalena, Rafael, Marli, Nadia e Divo,
por me suportarem nessa caminhada;

Aos professores do Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas,
pelo conhecimento compartilhado, em especial as professoras Divanir, Renata,
Lúcia Cortes e Danuta.

Aos meus companheiros de célula pelas risadas e apoio constante;

A Luciana por me incentivar e me ajudar sempre;

A tia Ceia e família pelo carinho e proteção;

A Lucia Magnólia e família pelo incentivo;

Aos grandes amigos Paulinha, Bixiga, Nick e Silvinha, pelo amor e zelo;

Aos pastores Uecles e Vivi, à 4ª geração, a toda a galera, ao Rafa e a Vivi por
me darem força nesse processo;

A todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a consecução deste.

Muito obrigado!

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo analisar as demandas socioeconômicas dos catadores de materiais recicláveis do município de Guarapuava-PR, considerando a Seguridade Social e suas previsões. O método dialético orienta a abordagem do fenômeno. Esta pesquisa é de natureza exploratória e foi desenvolvida junto a trinta catadores de materiais recicláveis nos bairros: Paz e Bem, Jardim das Américas, Vila Bela, Boqueirão, Santana, Airton Sena, São Vicente, Alto da XV e Morro Alto. Esses bairros foram escolhidos devido ao trânsito e grande contingente de catadores. Os procedimentos metodológicos são: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevista estruturada, baseada em formulário com questões abertas e fechadas. Com esses procedimentos, esta pesquisa obteve dados sobre: identificação pessoal; situação e configuração familiar; condições de moradia; condições de trabalho e renda; demandas para o campo da assistência social/saúde e previdência. O método adotado para a construção das sínteses teóricas é a análise de conteúdo. Conclui-se que as demandas socioeconômicas estão relacionadas ao direito ao trabalho e é a partir desse direito - a principal demanda - que os catadores buscam acessar outros direitos sociais.

Palavras-chave: Catador de Materiais Recicláveis. Proteção Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation of Master Degree analyzes the socioeconomic demands of collectors of recyclable material in Guarapuava-PR, considering Social Security and their predictions. The dialectical method guides the approach of the phenomenon. This research is exploratory and was developed with thirty collectors of recyclable material in the neighborhoods Paz e Bem, Jardim das Américas, Vila Bela, Boqueirão, Santana, Ailton Sena, São Vicente, Alto da XV and Morro Alto. These neighborhoods were chosen due to traffic and large contingent of collectors of recyclable material. The methodological procedures are: bibliographic research, document research and structured interview - based on a formulary with opened and closed questions. With these procedures, this study obtained data on personal identification; situation and family circumstances, living conditions, working conditions and income; demands for the field of social assistance, health and welfare. The method adopted for the construction of theoretical syntheses is content analysis. We conclude that the socioeconomic demands are related to labor rights and it is from this right - the main demand - that collectors of recyclable material seek access to other social rights.

KEYWORDS: Collectors of Recyclable Material; Social Protection; Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Ciclo da Cadeia Produtiva de Reciclagem	137
FIGURA 2	Célula do aterro sanitário de Guarapuava – PR	163
FIGURA 3	Lagoas de tratamento do Chorume	163
FIGURA 4	Caminhão de coleta seletiva	166
FIGURA 5	Logo do programa reciclado o lixo amigo	166
FIGURA 6	Projeto Carrinho Solidário	167
FIGURA 7	Troca de materiais recicláveis por alimentos	168
FIGURA 8	Container e carrinho elétrico utilizados para coleta de recicláveis na área central	168
FIGURA 9	Localização geográfica dos entrevistados	172
FIGURA 10	Qualidade Ambiental na Cidade de Guarapuava-PR	185

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Distribuição dos catadores faixa etária.....	174
GRÁFICO 2	Ocupação anterior ao trabalho de catador.....	177
GRÁFICO 3	Acesso à habitação.....	183
GRÁFICO 4	Acesso à água tratada.....	183
GRÁFICO 5	Luz elétrica em casa.....	183
GRÁFICO 6	Serviço de Saneamento Básico.....	183
GRÁFICO 7	Coleta de lixo.....	184
GRÁFICO 8	Gráfico de Pareto da Renda Mensal dos Catadores.....	189
GRÁFICO 9	Período de Trabalho.....	190
GRÁFICO 10	Dias da Semana.....	190
GRÁFICO 11	Projeção de renda em relação às horas de trabalho semanal.....	191
GRÁFICO 12	Pontos de venda de lixo reciclável em Guarapuava-PR- 2012.....	191
GRÁFICO 13	Média dos preços praticados e dos materiais mais recolhidos pelos catadores.....	193
GRÁFICO 14	Locais de Coleta.....	194
GRÁFICO 15	Acesso a Medicamentos.....	204
GRÁFICO 16	Atendimento Médico.....	205
GRÁFICO 17	Acesso a informações.....	205
GRÁFICO 18	Conhecimento sobre filiar/ contribuir sem carteira assinada.....	207

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	População em Domicílios Particulares, Permanentes, segundo as classes de renda zero e renda nominal mensal <i>per capita</i> de 1 a 70 reais.....	95
TABELA 2	Estimativa da participação dos programas de coleta seletiva formal (2008).....	136
TABELA 3	Estimativa da composição gravimétrica dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil em 2008.....	139
TABELA 4	Quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição em solo, considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário.....	140
TABELA 5	Número de municípios que têm lixões e quantidade total de lixões existentes, no Brasil e nas macrorregiões.....	140
TABELA 6	Prefeitos de Guarapuava de 1965 a 1988.....	153
TABELA 7	Situação da Ocupação da População no Município.....	159
TABELA 8	Estado civil dos catadores.....	175
TABELA 9	Distribuição dos catadores por sexo, estado civil e faixa etária.....	175
TABELA 10	Escolaridade dos Catadores Entrevistados.....	176

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Modelos de Estado de Bem-Estar Social.....	32
QUADRO 2	Terminologias para o Estado de Bem-Estar.....	33
QUADRO 3	Cortes e Características Temporais.....	49
QUADRO 4	Quadro Morfológico do Welfare State no Brasil.....	52
QUADRO 5	Décadas de 1980 e 1990 no Brasil.....	56
QUADRO 6	Seguridade Social.....	67
QUADRO 7	Evolução Histórica do SUS.....	71
QUADRO 8	Principais pontos das normas operacionais do SUS..	74
QUADRO 9	Centro de Referência de Assistência Social – Cras....	83
QUADRO 10	Lei Orgânica na Redação.....	86
QUADRO 11	Proteção Especial – CREAS.....	88
QUADRO 12	Previdência Social – Benefícios.....	90
QUADRO 13	Previdência Social – Benefícios – Auxílios.....	91
QUADRO 14	Previdência Social – Benefícios – Pensão.....	92
QUADRO 15	Previdência Social – Benefícios – Salário.....	93
QUADRO 16	Cronologia da Política Internacional de Meio Ambiente.....	102
QUADRO 17	Definição de Resíduos Sólidos.....	111
QUADRO 18	Fração Inorgânica ou Seca.....	116

QUADRO 19	Materiais Inservíveis.....	117
QUADRO 20	Resíduos da Construção e Demolição.....	118
QUADRO 21	Classificação dos Resíduos de Serviços de Saúde....	120
QUADRO 22	Ciclos da Reciclagem.....	135
QUADRO 23	Processo de Trabalho pela CBO.....	143
QUADRO 24	Sistematização das leis pertinentes aos catadores de materiais recicláveis.....	148
QUADRO 25	População de Guarapuava de 1940 a 2010.....	152
QUADRO 26	Prefeitos de Guarapuava de 1988 a 2012.....	157
QUADRO 27	Política no Território do Centro-Oeste do Paraná.....	158
QUADRO 28	Coleta Convencional.....	164
QUADRO 29	Ecopontos de Guarapuava.....	169
QUADRO 30	Ocupação Anterior dos Entrevistados.....	178
QUADRO 31	Documentos dos Catadores.....	179
QUADRO 32	Naturalidade dos Catadores.....	181
QUADRO 33	Qual o motivo de estar trabalhando nessa profissão?	195
QUADRO 34	Como gostaria que a profissão fosse chamada.....	196
QUADRO 35	O que você gostaria que melhorasse para o seu trabalho?.....	197
QUADRO 36	Benefícios que os catadores acessam.....	199
QUADRO 37	O que gostaria que a assistência ofertasse?.....	201

QUADRO 38	Quais os serviços da saúde que tem acesso?.....	203
QUADRO 39	O que precisa melhorar na política de saúde?.....	206
QUADRO 40	Motivos para a não contribuição.....	208
QUADRO 41	Quais os serviços que do seu ponto de vista são necessário para viver melhor?.....	209
QUADRO 42	Demandas pelo sistema de seguridade social.....	213

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – CONCEPÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL	21
1.1 PROTEÇÃO SOCIAL: CONTEXTO SÓCIO HISTÓRICO	21
1.2 A MATERIALIZAÇÃO DO <i>WELFARE STATE</i> NO BRASIL: DA DÉCADA DE 1930 A DE 1970	44
1.3 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO BRASIL A PARTIR DE 1980 E A PROTEÇÃO SOCIAL	53
CAPÍTULO 2 - A CONFIGURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	67
2.1. SEGURIDADE SOCIAL O PONTO DE PARTIDA.....	67
2.2 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE.....	71
2.2.1 A Atenção Básica.....	75
2.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	77
2.3.1. Assistência social e as suas hierarquias.....	81
2.4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	88
CAPÍTULO 3 - O CATADOR DE MATERIAL RECICLÁVEL E A PROBLEMÁTICA DA RECICLAGEM EM UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	97
3.1 DEFININDO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	97
3.2 DEFINIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E URBANOS.....	105
3.2.1 Resíduos Sólidos: Classificação e Características.....	113
3.2.2 Lixo em discussão: Opções de tratamento e acondicionamento.....	123
3.2.2.1 Modos de disposição: solo.....	124
3.2.2.2 Matéria Orgânica e a Compostagem.....	126
3.2.2.3 Incineração.....	127

3.3 O PAPEL DOS 4 “R”: REPENSAR, REDUZIR, REUTILIZAR E RECICLAR.....	129
3.3.1 A Reciclagem.....	130
3.3.2 Cadeia produtiva da reciclagem.....	134
3.3.3 Dados sobre os resíduos sólidos no Brasil.....	138
3.4 OS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL.....	141
3.4.1 O Catador pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.....	144
3.4.2 Os catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	146
CAPÍTULO 4 - O PERFIL DAS DEMANDAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL.....	151
4.1 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR.....	151
4.2 O CONTEXTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA – PR.....	161
4.3. MAPEAMENTO DA COLETA SELETIVA NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA.....	164
4.4 DEFINIÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA.....	170
4.5 BAIRROS DE ABORDAGEM.....	172
4.6 O PERFIL DOS SUJEITOS PARTICIPANTES.....	173
4.7 A ATIVIDADE COM A RECICLAGEM.....	187
4.8 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA – PR.....	199
4.9 A POLÍTICA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA – PR.....	202
4.10 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR.....	207
CONCLUSÃO.....	211
REFERÊNCIAS.....	214
APÊNDICE.....	224

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de dissertação de mestrado tem como tema de estudo as demandas socioeconômicas dos catadores de materiais recicláveis e a concepção de proteção social através do perfil dessas demandas e do mapeamento do sistema de proteção social no município de Guarapuava-PR, considerando a seguridade social e suas previsões.

Ao buscar maior compreensão sobre a realidade dos catadores de materiais recicláveis algumas questões norteadoras apresentam-se: o que é, para o catador, ser protegido no município de Guarapuava-PR? A que vulnerabilidades estão expostos? Como acionam o sistema de proteção social e quais são as demandas desses sujeitos no município?

Essas questões permeiam o trabalho e desde o princípio são a base sobre a qual se constrói a discussão.

Como objetivo geral analisam-se as demandas socioeconômicas dos catadores de materiais recicláveis no município de Guarapuava-PR, considerando a seguridade social e suas previsões.

Os objetivos específicos são: a) mapear como está organizado o sistema de proteção social em Guarapuava-PR tendo como eixo o tripé saúde, previdência e assistência social; b) compreender as demandas dos catadores através dos depoimentos deste segmento social em Guarapuava-PR; c) traçar o perfil socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis em Guarapuava-PR.

Considerando a complexidade da realidade social em que estão inseridos os catadores, adotou-se em meio à variedade de perspectivas que norteiam os estudos, o método dialético que

[...] contempla, no processo investigativo, o equilíbrio entre condições subjetivas e objetivas, o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma conteúdo razão e sensibilidades. (PRATES, 2004, p. 124).

A pesquisa é de cunho exploratório. Os estudos exploratórios segundo Triviños (2007) permitem ao investigador:

[...] aumentar sua experiência em torno de determinado problema. [...] Pensa-se que a realização de um estudo exploratório, por ser aparentemente simples, elimina o cuidadoso tratamento científico que todo

investigador tem presente nos trabalhos de pesquisa. Este tipo de investigação, por exemplo, não exige a revisão da literatura, as entrevistas, o emprego de questionários etc., tudo dentro de um esquema elaborado com a severidade característica de um trabalho científico. (TRIVIÑOS, 2007, p. 109)

A pesquisa foi realizada nos seguintes bairros do município de Guarapuava-PR: Paz e Bem, Jardim das Américas, Vila Bela, Boqueirão, Santana, Airton Sena, São Vicente, Alto da XV e Morro Alto. A escolha considerou o trânsito e o grande contingente de catadores destes bairros. Os sujeitos participantes da pesquisa são 30 (trinta) catadores de materiais recicláveis, escolhidos por desempenharem seu trabalho nas ruas, com carrinho, diferentemente do catador associado ou cooperado, e do catador presente no lixão. Não há uma estatística precisa sobre o contingente de catadores do município. De acordo com dados do Plano Municipal de Saneamento Básico de Guarapuava-PR (2011, p. 99), a cidade possui cerca de 500 operadores ecológicos.

Segundo o cadastro do Programa “Reciclado – O Lixo Amigo” ¹, realizado em 2004 e atualizado em 2010, há no município 700 operadores ecológicos, sendo 410 catadoras e 290 catadores.

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, realizou-se pesquisa bibliográfica, para compreender as implicações econômicas, sociais, políticas do objeto em estudo bem como apreender a contribuição dos diversos autores sobre o tema, como: Potyara A. P. Pereira, Augusto N.S. Triviños, Marcio Poschmann, Karl Marx, Robert Castel, Ivanete Boschetti, Elaine Rossetti Behring, Marcio Magera Conceição, Maurício Waldman, Manuel Castells, e outros. Além da pesquisa bibliográfica, foi realizada uma pesquisa documental em arquivos de órgãos públicos, como registro dos catadores no município, legislação social e documentos pertinentes à pesquisa.

Outro instrumento metodológico utilizado foi a entrevista estruturada. As entrevistas com catadores de materiais recicláveis aconteceram no período de julho de 2011 a fevereiro de 2012, baseadas em formulário com questões abertas e fechadas, objetivando colher dados sobre: identificação pessoal; situação e configuração familiar; condições de moradia; condições de trabalho e renda; demandas para o campo da assistência social, saúde e previdência. Tomaram-se as

¹ Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente em visita realizada em 01 de Fevereiro de 2012.

providências em relação às questões éticas como o uso do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O projeto de pesquisa foi aprovado junto ao Comitê de Ética da UEPG.

No que tange à organização e tratamento dos dados, agrupou-se e se registrou em planilha, posteriormente foram quantificados e representados por gráficos, tabelas, quadros e, por fim, analisados qualitativamente, por entender que os dados precisam ser compreendidos no âmbito da realidade social e não só apresentados.

Os sujeitos que participaram das entrevistas foram nominados como: CATADOR seguido da numeração que varia de 01 (um) a 30 (trinta) conforme organizados nas planilhas.

O método de análise dos dados é o de conteúdo, que segundo Triviños (2007):

[...] é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (BARDIN apud TRIVIÑOS, 2007, p. 160).

Esse percurso fez com que se apreendesse a relação entre teoria-prática, sempre adotando “[...] um espírito aberto à dúvida e à conquista da autonomia” (NOGUEIRA, 2001, p. 34).

É a partir dessas questões que se buscou elaborar um conhecimento que tem em vista, ainda que com limitações, explicitar a dinâmica da proteção social para os catadores no município e “[...] chegar mais perto do que se costuma chamar essência das coisas” (NOGUEIRA, 2001, p. 32).

Para isso, foi preciso refletir sobre a categoria proteção social, dialogando com alguns autores. Nasce o primeiro capítulo – Concepção de Proteção Social –, a partir dessa ausculta que possibilitou um progresso no processo de construção do objeto em estudo.

O segundo capítulo – Configuração da Seguridade Social no Brasil: Saúde, Assistência Social e Previdência Social – demonstra como estão construídas atualmente as políticas de saúde, assistência social e previdência que juntas compõem a seguridade social.

O terceiro capítulo – O Catador de Material Reciclável e a Problemática da Reciclagem em um Modelo de Desenvolvimento Sustentável – aborda o

desenvolvimento sustentável, e a problemática dos resíduos sólidos no país, bem como a situação do catador no contexto da reciclagem.

O quarto e último capítulo apresenta o perfil das demandas para a proteção social dos catadores de materiais recicláveis de Guarapuava-PR, considerando o tripé da seguridade social.

É relevante destacar que o estudo desenvolvido em torno de uma realidade particular, como a dos catadores de materiais recicláveis de Guarapuava-PR, problematizando sua relação com a proteção social, apresenta, apenas, uma aproximação possível para o momento desta dissertação e ao mesmo tempo um potencial temático em termos de investimento para novas pesquisas e reflexões que alimentem as práticas dos profissionais de diferentes áreas (Serviço Social, Saúde Coletiva, Direito, entre outras) na perspectiva da garantia dos direitos destes cidadãos.

CAPÍTULO 1

CONCEPÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo refletir sobre a concepção de proteção social, entendendo que todo conceito tem uma história. Busca-se então refletir acerca da gênese, das funções e das transformações da proteção social, a partir de referências teóricas que a tratam imbricada ao desenvolvimento do Estado, e este conformado ao capitalismo em meio à luta de classes, conflitos e tensões.

1.1 PROTEÇÃO SOCIAL: CONTEXTO SÓCIO HISTÓRICO

O surgimento do Estado Moderno é fundamental para o aparecimento da proteção social de caráter mais complexo e institucionalizado. Para Castel (2005, p. 89), “[...] a extensão das proteções é um processo histórico de longa duração, que funciona em grande parte de mãos dadas com o desenvolvimento do Estado e as exigências da democracia”.

O desenvolvimento do Estado social é estritamente coextensivo à expansão das proteções. O Estado em seu papel social opera essencialmente como um *redutor de riscos*. Por intermédio das obrigações que ele impõe e garante pela lei, chegamos então a que “o Estado seja ele mesmo uma vasta segurança” (CASTEL, 2005, p. 34-35).

Com o aparecimento do capitalismo e a intensificação da industrialização nos séculos XVIII e XIX, as relações econômicas, sociais e culturais modificam-se, o trabalhador é levado a deixar suas necessidades enquanto pessoa humana, e se transforma em ferramenta para suprir a necessidade de outros. Ele ingressa, então, na relação capital/trabalho, que obriga a classe trabalhadora a vender sua força de trabalho em troca de um salário para prover sua subsistência. Castel (2004, p. 241-243) traduz bem a condição e o contexto do assalariamento:

[...] o trabalho assalariado, foi sempre uma condição ao mesmo tempo, íntima e miserável, indispensável sem dúvida – “você ganhará seu pão com o suor do seu rosto”, está na Bíblia – mas também, miserável e indigna. Pois no fundo, quem trabalha? É o escravo quando há escravos, é o servo quando há servos, é o camponês curvado sobre a sua terra. Quer dizer, as pessoas de bem não trabalham, em todo caso não trabalham com seus próprios braços. [...] Porque o que é, antes de tudo, um assalariado? É alguém que não tem nada, que não tem propriedade, que tem apenas a força de seus braços para vender e o que faz geralmente de forma frágil e miserável. É o proletário, por exemplo, do início da industrialização, que evoquei há pouco, mas essa situação se prolonga até quase o início do

século XX, onde o salariado é sempre pensado a partir do salariado operário, quer dizer da condição social a mais ingrata, a mais penosa e também a mais desprezada. [...] Não posso descrever em detalhes como o salariado saiu dessa situação, mas houve um processo que se afirma sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, e que passa por todo um conjunto de conflitos e lutas e que convergem para a idéia de que o salariado não é mais uma situação provisória, como se acreditou por longo tempo, uma condição tão miserável que se busca sair dela o mais rápido possível, como o operário que tão logo possa comprar duas ferramentas passa a trabalhar por conta própria. Mas, com o desenvolvimento da industrialização, da urbanização, o salariado se instala, passa ser um estado permanente e, então preferível aceitar sua consolidação, do que ver se desenvolver no coração da sociedade industrial massas atingidas pelo pauperismo generalizado [...].

Conforme evocado, qualquer um que por qualquer motivo não consegue se inserir no mercado de trabalho está abandonado por essa sociedade, isso porque nela o sujeito é reconhecido por si mesmo, independente de sua inscrição em grupos ou coletividades (CASTEL, 2005, p. 14). É no âmbito da Revolução Industrial, na construção da economia capitalista, que se gesta a classe trabalhadora, contexto em que também as questões sociais se agravam ainda mais e ganham significado, o que exige do Estado capitalista uma reconfiguração do seu papel. Assim, as inseguranças, que são por muito tempo amenizadas na dimensão da caridade ou suportadas pela comunidade ou família, ganham um caráter mais político. Acerca disso, Bobbio (1986 apud SCHONS, 2003, p. 64-65) diz que:

À medida que a Revolução Industrial se consolidava, a Assistência aos mais fracos era tida como um entrave à livre iniciativa, ou seja, um desestímulo ao trabalho. [...] Contudo “em face aos riscos acarretados pela revolução Industrial, que trouxe aos trabalhadores condições de maior pobreza e os relegou em vastos aglomerados urbanos, privado dos laços de solidariedade que encontravam na comunidade rural” (Bobbio et alli, 1986:403), a contradição se faz sentir com mais intensidade e as “des-ordens” se avolumam, expondo a face perversa da “ordem” – chegando até a se organizar – e ganhando, por isso mesmo maior expressão e visibilidade, tornando necessário introduzir no seio da própria “ordem” mecanismos mais eficazes para o controle da “des-ordem”, a fim de que a lógica da “ordem” pudesse seguir seu curso.

O modo de enfrentamento da questão social pelo Estado sofre alterações decorrentes da luta da classe trabalhadora que tem um projeto de sociedade, que busca ampliar direitos sociais e reivindica melhores condições de vida e trabalho. Além disso, houve o enfraquecimento das ideias liberais² de que o Estado não

² As idéias liberais estão fundamentadas nas formulações de David Ricardo [1772-1823] e Adam Smith [1723-1790]. Para estes pensadores, “cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximiza o bem-estar coletivo.

precisa intervir nas relações de mercado, nem tampouco se preocupar em atender demandas sociais, porque a busca para o bem-estar coletivo dá-se por cada indivíduo através da relação com o mercado.

Os liberais entendem as ações do Estado para a proteção social como um empecilho, um entrave para o trabalho (mercadoria) e, conseqüentemente, como uma disfunção na relação trabalho/mercado que estimula os sujeitos a uma situação de ócio.

[...] a procura do interesse próprio pelos indivíduos, portanto seu desejo *natural* de melhorar as condições de existência, tende a maximizar o bem-estar coletivo. Uma mão invisível – o mercado – leva os indivíduos a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial. Nesse sentido, o bem-estar pode ser um efeito não intencional da avareza. A “loucura das leis humanas” não pode interferir nas leis naturais da economia, e por isso o Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os “benefícios aos homens”. Trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõe a sociedade civil, no qual se localiza a virtude. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 59-60).

A concepção liberal firma-se em princípios, tais como o individualismo, a procura do interesse próprio; o bem-estar individual avalizando o bem-estar coletivo; o fato de todos possuírem as mesmas condições para lograr êxito, o sucesso dependente das escolhas de cada sujeito, liberdade e concorrência.

Para Behring e Boschetti (2007, p. 63), com o predomínio dos princípios liberais e esses assumidos pelo Estado capitalista, a resposta dada à questão social é especialmente “[...] repressiva e apenas incorporou algumas demandas da classe trabalhadora, sem atingir, portanto, o cerne da questão social”.

O enfraquecimento do ideário liberal ocorre, para Behring e Boschetti (2007, p. 67), ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, em decorrência de processos político-econômicos, principalmente o crescimento do movimento operário e a concentração e monopolização do capital. Sobre o crescimento do movimento operário, as autoras abordam que a ocupação do movimento operário nos espaços políticos e sociais significativos como o Parlamento, obriga a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social. O segundo trata sobre a concentração e monopolização do capital que de certa

É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que assegura o bem-estar. É a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum. O predomínio do mercado como supremo regulador das relações sociais, contudo, só pode se realizar na condição de uma suposta ausência de intervenção estatal. O papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 56).

maneira abate a “[...] utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimento morais”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 68). Isso leva a uma situação em que:

Cada vez mais o mercado foi liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas passou a depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital bancário e o industrial, que dá origem ao capital financeiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 68).

A reunião de elementos como, o enfraquecimento das ideias liberais, mudanças de ordem econômica e a pressão da classe trabalhadora são importantes para estabelecer um modelo de Estado social que amplia o setor público e que promove sistemas de proteção social³, sem, contudo, pôr em dúvida os valores capitalistas. As autoras colocam que:

[...] as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social. Em outras palavras, não existe polarização irreconciliável entre Estado liberal e Estado social, ou, de outro modo, não houve ruptura radical entre o liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais, e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classe, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais (Pison, 1998). Não se trata, então, de estabelecer uma linha evolutiva linear entre o Estado liberal e o Estado Social, mas sim de chamar a atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63).

Considerando, então, a interpretação das autoras, apreende-se que a mudança da natureza do Estado é diferente da instauração de uma nova ordem social, ou seja, consegue-se ampliar direitos sociais dentro da regulação capitalismo.

Para Salvador (2010, p. 29), os países capitalistas desenvolvidos passam por profundas transformações ao longo do século XX, que marcam avanços na proteção social, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, com a consolidação do Estado Social. Para ele, os fatores que levam a uma intervenção por parte do

³ É nesse contexto que se desenvolveu o *Welfare State*, que, segundo Pereira (2008, p. 176), é uma instituição do século XX, caracterizada por um tipo de relação entre Estado e sociedade, antes inexistente, regida por princípios que, fazendo jus às reivindicações sociais da época, inspiram a extensão dos direitos sociais, oferta universal de serviços sociais, preocupação com o pleno emprego e institucionalização da assistência social como rede de defesa contra a pobreza absoluta e meio de garantir a manutenção de padrões mínimos de atenção às necessidades humanas básicas.

Estado são determinantes para a construção de determinado padrão de proteção social e estão ligados à luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho.

Na análise de Behring e Boschetti, (2007, p. 64), o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países e dependeu dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Diferentemente de Salvador (2010, p. 29), Behring e Boschetti (2007, p. 64) demarcam como origem de um modelo de intervenção estatal o final do século XIX. “Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada com caráter de obrigatoriedade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 64).

Discutindo a proteção social, Pochmann (2004, p. 03-04) entende que as economias capitalistas desenvolvidas estabelecem ao longo do século XX, sobretudo a partir do segundo pós-guerra, experiências até então inéditas em termos de avanços na proteção social e trabalhista. Para esse autor, coube ao Estado um papel singular como participante do intenso processo de expansão econômica e no enfrentamento das iniquidades produzidas no interior das sociedades capitalistas.

Nessa direção Pereira (2008, p. 34) coloca que a aversão liberal pela política social é derrubada pelo implacável avanço das forças produtivas, motivadas pelo processo de industrialização e pelo aumento do poder político da classe trabalhadora:

Nos fins do século XIX, prevaleceu o fato de um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos favoráveis a construção de um moderno conceito de proteção social. E esse conceito, ao associar-se bem-estar à cidadania, expressou verdadeiramente um padrão de regulação sócio-econômico avesso ao paternalismo, passando a ser visto como o início do *Welfare State*. (PEREIRA, 2008, p. 34).

Tendo em vista a complexidade do desenvolvimento e do debate teórico sobre os sistemas de proteção social, torna-se necessário evitar tratá-lo linearmente ou de forma parcial, sem levar em consideração alguns elementos como: a luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho, o desenvolvimento das forças produtivas, as correlações de força no âmbito do Estado, o momento histórico

Pós-Guerra e o enfraquecimento das concepções liberais. Nesse contexto de transformações e lutas, surgem sistemas que provocam reformas sociais que vão delinear o que hoje é chamado de Seguridade Social.

De acordo com Santos (2009, p. 34) e Marcosin e Santos (2008, p. 181), o primeiro destes sistemas surge na Alemanha com o Chanceler Otto Von Bismarck (1871-1918). Um sistema que vincula a proteção social ao trabalho assalariado, ou seja, que atende apenas os trabalhadores industriais; e os serviços assistenciais são prestados conforme o merecimento e proporcional à contribuição. Esse sistema traz ainda resquícios dos conceitos liberais.

O sistema bismarckiano, que está baseado em contribuições sociais, sendo identificado como sistema de seguros sociais, assemelhando-se aos seguros privados. Em relação aos direitos, são cobertos, principalmente – e às vezes exclusivamente – os trabalhadores empregados, pois o acesso é condicionado a uma contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta dos trabalhadores e dos empregadores, a partir da folha de salários. Quanto a gestão, teoricamente (e originalmente) deveria ser feita pelos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2001 apud MARCOSIN; SANTOS, 2008, p. 181).

Na análise de Ander-Egg (1995, p. 171-172) o que leva o Chanceler a realizar reformas sociais é o temor de uma revolução socialista:

Podemos dizer que a primeira formulação de uma política social foi assumida por medo do socialismo. [...] a política social surge porque a classe dominante avalia que a “política do doce” é mais eficaz do que a “política do porrete”, para obter seus próprios fins.

O segundo sistema refere-se ao Plano proposto por Beveridge (1879-1963). De acordo com Santos (2009, p. 36), Beveridge propôs a expansão da proteção social a todos os residentes da Grã-Bretanha, segundo o princípio da necessidade. Para Boschetti (2001 apud MARCOSIN; SANTOS, 2008, p. 181), o sistema Beveridge é:

[...] considerado um modelo assistencial, mas ao contrário disso, pressupõe direitos universais ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), e insiste na garantia de mínimos sociais a todos em situação de necessidade. O financiamento é proveniente de impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Tem como princípios fundamentais a unificação institucional e a uniformização dos benefícios. Fundamenta-se, então, no preceito de que a proteção social é mais que seguro, e sua cobertura deve ser universal.

O Plano Beveridge influencia a construção do Estado de Bem-Estar, que promove o acesso à saúde, previdência social e educação em vários países. Para Pereira (2008, p. 23), o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar social é “[...] aquele moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social”.

É preciso observar que o *Welfare State* “[...] torna-se um elemento importante na organização da economia e da política da maior parte das sociedades ocidentais industrializadas” (SOUZA, 1999, p. 1). Todavia, o seu desenvolvimento não é simultâneo, nem igual nos diversos países em que se estabelece. Sobre as características gerais do *Welfare State*, Pereira (2008, p. 87) coloca que

[...] o *Welfare State* com as suas políticas; seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico-profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele, como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social, não surgiu, resgatando Fraser, como um coelho da cartola de um mágico. Muito do que hoje se conhece do *Welfare State* tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. Por essa perspectiva, o chamado Estado de Bem-Estar oferece sobejas evidências de que não é propriamente um Estado, mas um tipo histórico, de sociedade (PIERSON, 1991) que engloba diferentes esferas (produção, distribuição e consumo) e diferentes interesses (do mercado, do Estado, dos trabalhadores, dos cidadãos em geral) para lidar com fenômenos modernos fundamentais como a formação dos Estados nacionais e sua transformação em democracias de massas; e a conversão do capitalismo em modo de produção dominante, a partir da revolução Industrial.

Imbricado na consolidação do *Welfare State* estão as ideias propostas pelo economista John Maynard Keynes (1883-1946). Keynes defende uma mudança na relação entre o Estado e o sistema produtivo que rompe parcialmente com a concepção liberal. Segundo Costa (2006, p. 68) o Estado para Keynes

[...] deveria fomentar o investimento, por meio de gastos em obras públicas, e assim, aumentando o consumo, favorecer a retomada dos investimentos. Uma vez retomado o crescimento econômico, o mercado se encarregaria de regular a economia.

Ao retomar o pensamento de Keynes, Salvador (2010, p. 60) destaca:

[...] o Estado deveria exercer uma forte influência orientadora da propensão a consumir por meio do sistema tributário, pela fixação da taxa de juros e também recorrendo a outras medidas. Para o autor, uma ampla socialização dos investimentos seria o único meio de assegurar uma situação mais próxima do pleno emprego, mas sem com isso excluir outros arranjos que

permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada, pois “os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e sua arbitrariedade e desigual distribuição da riqueza e das rendas” (KEYNES, 1985, apud SALVADOR, 2010, p. 60).

Nesse sentido, o Estado precisa ter participação ativa via investimentos públicos na produção para garantir o pleno emprego. Para além dos investimentos do Estado na produção, também se torna fundamental a construção de serviços sociais elementares que minimizem as desigualdades e ao mesmo tempo gerem a possibilidade de consumo pelos trabalhadores fazendo com que a economia seja movimentada.

Ao modelo econômico proposto por Keynes associa-se o sistema fordista de organização do trabalho, criado por Henry Ford (1862-1947)⁴. Henry Ford constrói seu primeiro calhambeque em 1894 e a sua primeira fábrica de carros em 1896, em parceria com outros construtores, que posteriormente abandona. Continua suas pesquisas praticamente sozinho em um galpão em Detroit, do qual saíram dois carros de corridas e um dos carros ganha um importante campeonato. Duas semanas depois estabelece em Detroit o que seria a primeira planta da Ford Motor Company (MONTELLO, 1995 apud PINTO, 2010, p. 33).

Segundo Montello (1995 apud PINTO, 2010, p. 34) Henry Ford ao se tornar diretor-geral e proprietário majoritário da Ford Motor Company, passa a se ocupar com atividades voltadas para a administração, o que possibilita a ele ampliar seus conhecimentos e colocar em curso uma série de inovações tecnológicas. Sobre isso, Pinto (2010) diz que a:

[...] Engenharia de produto e Engenharia de processo, possibilitou a Henry Ford ampliar uma série de inovações tecnológicas e organizacionais já em curso no início do século 20, dentre as quais o Taylorismo⁵, em franca expansão na gestão do trabalho em empresas metalúrgicas de grande porte nessa época. Cumpre esclarecer, entretanto, que a sua principal

⁴ Henry Ford (1862-1947) – estadunidense que ainda jovem demonstra inclinação para a mecânica. Aos 16 anos começa a trabalhar numa oficina em sua cidade e, após ter sido bem sucedido em várias invenções, é contratado pela companhia Westinghouse, fabricante de veículos automotores movidos a vapor. Em 1895, munido de novos conhecimentos, vai para as oficinas da Eagle Motor Works, em Detroit, para consertar e estudar motores a explosão (MONTELLO, 1995 apud PINTO, 2010, p. 33).

⁵ Pinto (2010, p. 28-31), ao citar o taylorismo, fala de um sistema de organização criado por Frederick Winslow Taylor (1856-1915), que tem como ideia fundamental a especialização extrema de todas as funções e atividades dentro do contexto fabril. No entendimento de Taylor, só se pode aumentar a produtividade através de um sistema de pagamento com gratificações diferenciadas e através da aplicação de métodos científicos. A aplicação da ciência está vinculada, principalmente, ao estudo exaustivo dos tempos, o que levou à racionalização dos métodos de trabalho e à fixação do tempo padrão para a execução das tarefas.

genialidade consistiu, sobretudo, em ter imaginado a possibilidade de incutir nos seus contemporâneos a postura de consumidores de massa de produtos padronizados (PINTO, 2010, p. 34).

Assim, com o fordismo, tem-se uma nova proposta de produção, não mais baseada no trabalho artesanal e lento, mas tendo como suporte a organização científica do trabalho taylorista, que tem como estratégia desenvolver um padrão extremamente rígido de todas as ferramentas de trabalho utilizadas em cada atividade, de todos os movimentos executados pelo trabalhador em cada instante, de todas as operações intelectuais necessárias e também dos traços comportamentais de cada trabalhador para fomentar um modelo de produção em massa para um consumo em massa. Nas palavras de Pinto (2010, p. 34), a genialidade de Ford consiste em:

[...] ter imaginado a possibilidade de incutir nos seus contemporâneos a postura de consumidores de massas de produtos padronizados. Contrapondo-se aos industriais do ramo automobilístico da época, seu maior objetivo foi a produção de tantas unidades de veículos quanto fosse possível, tornando-os um objeto de consumo das massas. A ideia básica era a seguinte: padronizando os produtos e fabricando-os numa escala imensa, da ordem de centenas ou milhares por dia, certamente os custos de produção seriam reduzidos e contrabalançados pelo aumento de consumo, proporcionado, por sua vez, a elevação da renda em vista dos melhores salários que poderiam ser pagos em função do aumento das vendas e, portanto, dos lucros empresariais (PINTO 2010, p.34-35).

Para Antunes (2005, p. 36), o binômio taylorismo-fordismo foi uma “[...] expressão dominante do sistema produtivo e de seu respectivo processo de trabalho, que vigorou na grande indústria, ao longo praticamente de todo o século XX”. Esse padrão produtivo esteve assentado, segundo Antunes (2005, p. 37) “num trabalho parcelar e fragmentado, na decomposição das tarefas, que reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades cuja somatória resultava no trabalho coletivo produtor dos veículos”. Essa forma de organização do processo de trabalho teve como finalidade destituir dos trabalhadores o controle sobre as condições do trabalho. Antunes (2005, p. 37) coloca que:

Uma linha rígida de produção articulava os diferentes trabalhos, tecendo vínculos entre as ações individuais das quais a *esteira* fazia as interligações, dando o ritmo e o tempo necessários para a realização das tarefas. Esse processo produtivo caracterizou-se, portanto, pela *mescla* de produção em série fordista com o *cronômetro taylorista*, além da vigência de uma separação nítida entre *elaboração* e *execução*. Para o capital, tratava-se de apropriar-se do *savoir-faire* do trabalho, “suprimindo” a dimensão

intelectual do trabalho operário, que era transferida para as esferas da gerência científica. A atividade do trabalho reduzia-se a uma ação mecânica e repetitiva.

Na citação estão delineadas as características centrais da forma de organização do processo de trabalho taylorista, bem como as particularidades do fordismo enquanto regime baseado na produção em massa, ou seja, acumulação intensiva para um consumo massivo, que altera substancialmente a dimensão do trabalho. Na análise de Antunes (2005, p. 37) todo esse conjunto de transformações no processo produtivo se expande para toda a indústria automobilística dos EUA e posteriormente para praticamente todo o processo industrial nos principais países capitalistas. O autor ressalta ainda que:

[...] junto com o processo de trabalho taylorista-fordista erigiu-se, particularmente durante o pós-guerra, um sistema de “compromisso” e de “regulação” que, limitado a uma parcela dos países capitalistas avançados, ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetiva, duradoura e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado (ANTUNES, 2005, p. 38).

Pode-se dizer que a distribuição de riqueza dá-se mediante o “compromisso” entre capital e trabalho com vistas a “[...] elevar ao máximo a produtividade e intensidade do trabalho em troca de salários e lucros crescentes” (TEIXEIRA, 1998, p. 213). Esse “compromisso” para Antunes (2005, p. 39) significa, a princípio, melhoria nas condições salariais, de trabalho e de seguridade social, mas por outro lado o movimento dos trabalhadores progressivamente se transforma em estrutura mediadora do comando do capital sobre o proletariado. De acordo com Teixeira (1998, p. 213-214):

As entidades representativas de classes (partidos políticos de massa e sindicatos com grandes estruturas corporativistas) eram a base sobre a qual se desenvolvia a luta pela distribuição da riqueza social. Para garantir o cumprimento de acordos, era imprescindível a presença mediadora do Estado, cuja legitimação era assegurada, por um lado, mediante uma política de subsídios à acumulação de capital e, por outro, através de uma política de bem-estar social, fundada em medidas compensatórias: seguro-desemprego, transporte subsidiado, educação e saúde gratuitas, entre outras coisas.

Teixeira (1998) destaca, além do compromisso entre capital e trabalho, a presença mediadora do Estado, que é extremamente importante para sustentar o *Welfare State*. Também, na visão de Salvador (2010, p. 62) é apenas com a

intervenção do Estado que o fordismo efetiva-se como regime de acumulação plenamente acabado, o que acontece pela agregação com o Keynesianismo, levando a um surto de desenvolvimento econômico em vários países.

Behring e Boschetti (2007), ao analisarem o Keynesianismo/Fordismo, mostram como o Estado torna-se interveniente e promove a construção de um Estado Social do qual emerge a concepção de seguridade social:

O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva Keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idoso, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto o incremento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.86).

A vinculação entre o desenvolvimento econômico e as lutas pelos direitos sociais exigem do Estado uma nova configuração. O Estado passa a ser o local onde recaem as demandas e tem a obrigação de garantir segurança ou proteção social ao conjunto da população. Como diz Souza (1999, p. 5):

Uma das consequências funcionais do *welfare state* é a de socializar as responsabilidades pela reprodução da força de trabalho, tornando públicas relações antes limitadas à esfera privada e fazendo com que alocações de recursos antes decididas por critérios de mercado sejam determinadas politicamente. Ao fazer isso, permite mudanças na forma de organização das famílias que, por sua vez, aumentam cada vez mais a demanda pelos serviços do *welfare state*.

Assim, o Estado de Bem-Estar não se limita a regular apenas a esfera econômica, mas também a política. As relações que se dão no âmbito privado ganham novos contornos e precisam ser decididas politicamente, o Estado, que antes era “[...] o comitê para gerir negócios comum de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 2003, p. 28), porque defende uma única classe - a burguesa -, passa a ser em local onde grupos se articulam pela busca de seus interesses.

Essa forma de olhar para o Estado reflete na construção dos diversos tipos de *Welfare State*. Silva (1999, p. 61) apresenta uma taxionomia dos modelos de Estado de Bem-Estar Social que “[...] vem sendo utilizada nas análises da área”.

Quadro 1 - Modelos de Estado de Bem-Estar Social

ESPIG-ANDERSEN (1987)	SOUZA (1994)	ABRAHAMSON (1992)
Liberal (EUA, Austrália, Canadá, Suíça)	Liberal (EUA, Austrália, Nova Zelândia)	Liberal (Grã-Bretanha)
Conservador (Alemanha, França, Itália e Áustria)	Conservador (Alemanha, França, Itália)	Corporativo (Países da Europa Central)
Social Democrata (Países Escandinavos)	Democrático-Social (Escandinávia)	Escandinavo (Suécia, Dinamarca, Finlândia, Noruega)
	Radical (Chile)	
		Latino (Sul da Europa)
TITMUS, ÁSCOLI, DRAIBE, VIANA (VIANA, 1991)	FLEURY (1994)	ALVAREZ (1994)
Welfare State Residual	Assistência Social	Residual ou de Mercado
Welfare State Meritocrático- Particularista	Seguro Social	Institucional Misto Mercado Estado
Welfare State Institucional- Redistributivo	Seguridade Social	Total ou de Welfare
		Solidário Cooperativo

Fonte: SILVA, Ademir Alves da Silva. As relações Estado-Sociedade e as formas de regulação social. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 2. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999. p. 61.
Org.: o autor.

Os modelos de Estado de bem estar social para Silva (1999) podem ser: liberal, conservador e social-democrático, entretanto, “às vezes utiliza-se termos diferentes para designar os mesmos modelos, conforme as opções dos autores” (SILVA, 199, P. 60) o quadro 2 procura demonstrar essa assertiva.

Quadro 2 – Terminologias para o Estado de Bem-Estar

MODELOS DE ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL	TERMINOLOGIA EQUIVALENTE
Liberal	Residual
Conservador	Corporativo, Contratual e Meritocrático
Social-democrático	Total-redistributivo

Fonte: SILVA, Ademir Alves da Silva. As relações Estado-Sociedade e as formas de regulação social. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 2. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999. p. 60
Org.: Alves, Dan Júnior.

Quanto às características de cada modelo, Silva (1999, p. 60) define o liberal como aquele em que:

[...] prevalece a concepção de que a ação estatal justifica-se para suprir insuficiências do mercado, junto a certos segmentos sociais. A política social é seletiva. Há duas formas de estímulo ao mercado. Passivo, pela contenção dos serviços sociais, forçando o retorno ao trabalho. Ativo, pelas medidas em favor do seguro privado. A assistência social é prestada aos comprovadamente pobres, com caráter tópico e residual.

O modelo liberal caracteriza-se então por ter reduzida universalidade dos benefícios, pequena participação do Estado nos gastos sociais e medição de pobreza para acesso dos sujeitos aos benefícios. Em relação ao modelo conservador⁶, Silva (1999, p. 60) diz que:

[...] os benefícios dependem de trabalho, renda e contribuição prévia compulsória. O estado é provedor de benefícios sociais e a previdência privada desempenha papel secundário. O impacto redistributivo é baixo. É também chamado de corporativo e meritocrático porque os benefícios, vinculados as categorias de trabalhadores variam conforme a inserção na estrutura ocupacional, capacidade de organização e pressão.

No modelo conservador, a cobertura ocorre pela corporação, ou seja, pela inserção no mercado de trabalho. Os benefícios e direitos estão vinculados à profissão e/ou emprego. No modelo social-democrático, de acordo com Silva (1999, p. 62) são:

⁶ É um modelo que carrega características do modelo proposto por Bismarck na Alemanha, como visto anteriormente.

[...] assegurados benefícios básicos e iguais para todos, independentemente de contribuições prévias. Baseia-se nos princípios da universalidade, da solidariedade e da igualdade com os melhores padrões de qualidade. Caracteriza-se por um amplo leque de medidas de proteção social, com caráter universal e redistributivo. Há um sistema universal de seguros, embora os benefícios sejam graduados conforme os ganhos habituais. O direito ao trabalho tem a mesma importância que o direito a garantia de renda.

No modelo social-democrático, ocorre uma maior participação do Estado nos gastos sociais. É onde existem elevados índices de universalidade, um modelo em que há um esforço por parte do Estado para estabelecer um sistema de proteção social mais efetivo.

No âmbito da América Latina, Silva (1999, p. 62) aponta dois tipos de *Welfare*: o modelo radical característico do Chile, em que há “[...] uma radicalização em favor do mercado de seguros” que está associada à privatização da previdência chilena, em 1983 pelo ditador Augusto Pinochet”; e o modelo latino, no qual se “[...] destaca [sic] as alternativas da sociedade civil – igreja, família, filantropia, caridade – combinadas com as ações do poder público”.

Silva (1999) busca mostrar que existem vários autores que procuram definir conceitualmente o *Welfare State*, que alguns procuram explicá-lo como resultante da mobilização da classe trabalhadora, outros dão ênfase na relação política/mercado. Enfim, que há certas similaridades em como ele se estabeleceu principalmente nos países “desenvolvidos” e que são respostas as necessidades do capitalismo.

Em seguida, há um extenso período de acumulação de capitais, que ocorre durante o auge do Estado de Bem-Estar Social e do keynesianismo-fordismo. O capitalismo, a partir do início dos anos 1970, começa a dar sinais de decadência. Castells (1999), ao estudar o surgimento de uma nova estrutura social que está vinculada ao desenvolvimento do informacionalismo, coloca que:

O modelo keynesiano de crescimento capitalista, que levou prosperidade econômica sem precedentes e estabilidade social à maior parte das economias de mercado durante quase três décadas após a Segunda Guerra Mundial, atingiu as próprias limitações no início da década de 1970, e sua crise manifestou-se sob a forma de inflação desenfreada (CASTELLS, 1999, p. 55).

Além do esgotamento do padrão de acumulação Keynesiano, conforme citado por Castells (1999), outros fatores levam à eclosão de uma crise estrutural do capital. Antunes (2005) aponta seis elementos que são determinantes para motivar a

crise: primeiro, queda da taxa de lucro devido ao aumento da força de trabalho conquistado durante o período pós-45 e pela intensificação das lutas sociais dos anos 60 que têm como objetivo o controle social da produção, isso fez com que houvesse uma redução dos níveis de produtividade do capital o que agrava a tendência decrescente da taxa de lucro.

O boicote e a resistência ao trabalho despótico, taylorizado e fordizado assumiam modos diferenciados. Desde as formas individualizadas do absenteísmo, da fuga do trabalho, do *turnover*, da busca de condição de trabalho não-operário, até as formas coletivas de ação visando a conquista do poder sobre o processo de trabalho [...] chegando inclusive à recusa do controle do capital e à defesa do controle social da produção e do poder operário (ANTUNES, 2005, p.42 – destaques do autor).

Segundo, esgotamento do padrão de acumulação taylorista-fordista⁷ devido à incapacidade desse modelo responder à diminuição do consumo que se acentua. Para Antunes (2005) essa diminuição é uma resposta ao desemprego estrutural que se inicia.

De fato, a denominada crise do fordismo e do keynesianismo era a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo. Ela exprime, em seu significado mais profundo, uma *crise estrutural do capital*, onde se destacava a tendência decrescente da taxa de lucro [...] Era também a manifestação [...] tanto do sentido *destrutivo* da lógica do capital, presente na intensificação da lei de *tendência decrescente do valor de uso das mercadorias*, quanto da incontrolabilidade do sistema de metabolismo social do capital (ANTUNES, 2005, p.31).

Terceiro, hipertrofia da esfera financeira que ganha relativa autonomia frente aos capitais produtivos, o que segundo o autor já é expressão da própria crise do capital. Buscam-se então novas relações que gerem produtividade e competitividade e que estejam atreladas ao capital financeiro.

[...] esse novo quadro crítico tinha um de seus pólos centrais localizado no setor financeiro, que ganhava autonomia (ainda que relativa) dentro das complexas inter-relações existentes entre a liberação e a mundialização dos capitais e do processo produtivo. Tudo isso num cenário caracterizado pela

⁷ Segundo Antunes (2006, p. 175), o padrão produtivo taylorista e fordista vem sendo crescentemente substituído ou alterado pelas formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas, das quais a chamada acumulação flexível e o modelo japonês ou toyotismo são exemplos. Pinto (2010, p. 46) refere-se ao Toyotismo como um sistema de organização que tem como fundamento “[...] uma metodologia de produção e de entregas mais rápidas e precisas que os demais, associada justamente à manutenção de uma empresa “enxuta e flexível”. Isso era obtido pela focalização no produto principal, gerando desverticalização e subcontratação de empresas que passavam a desenvolver e a fornecer produtos e atividades, com utilização de uma força de trabalho polivalente – agregando em cada trabalhador atividades de execução, controle de qualidade, manutenção, limpeza, operação de vários equipamentos simultaneamente, dentre outras responsabilidades”.

desregulamentação e expansão dos capitais, do comércio, da tecnologia, das condições de trabalho e emprego (ANTUNES, 2005, p.33).

Em quarto lugar, maior concentração de capitais graças às fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas, o que está ligado à financeirização. Em quinto, a crise do Welfare State ou do “Estado do bem-estar social” e dos seus mecanismos de funcionamento, acarretando a crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e a transferência para o capital privado, ou seja, a crise coloca em xeque as relações entre Estado e economia. E finalmente, o sexto motivo, que tem relação ao incremento acentuado das privatizações, é a tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo.

Em decorrência dos elementos apresentados anteriormente e como resposta à crise, inicia-se um processo de reorganização do capital. Nas palavras de Antunes:

[...] iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso *processo de reestruturação da produção* e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2005, p. 31).

Na análise de Castells (1999), a revolução da tecnologia da informação ganha centralidade nesse movimento de reorganização do capital, uma vez que:

Quando os aumentos do preço do petróleo em 1974 e 1979 ameaçavam desencadear uma espiral inflacionária incontrolável, governos e empresas engajaram-se em um processo de reestruturação mediante um método pragmático de tentativa e erro, que continuou durante a década de 1990. Mas, nessa década, houve um esforço mais decisivo a favor da desregulamentação, da privatização e do desmantelamento do contrato social entre capital e trabalho, que fundamentou a estabilidade do modelo de crescimento anterior. Em resumo, uma série de reformas, tanto no âmbito das instituições como do gerenciamento empresarial, visavam quatro objetivos principais: aprofundar a lógica capitalista de busca de lucro nas relações capital/trabalho; aumentar a produtividade do trabalho e do capital; globalizar a produção, circulação e mercados, aproveitando a oportunidade das condições mais vantajosas para a realização de lucros em todos os lugares; e direcionar o apoio estatal para ganhos de produtividade e competitividade das economias nacionais, frequentemente em detrimento da proteção social e das normas de interesse público. A inovação tecnológica e a transformação organizacional com enfoque na flexibilidade e na adaptabilidade foram absolutamente cruciais para garantir a velocidade e a eficiência da reestruturação (CASTELLS, 1999, p. 55).

Antunes (2005) e Castells (1999) apontam uma série de importantes mudanças econômicas, políticas, sociais e também ideológicas que marcam as décadas de 1970/80, o que dá fundamento para que o capital se reordene de modo a enfrentar a crise “[...] na sua dimensão fenomênica, isto é, reestruturá-la sem transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista” (ANTUNES, 2005, p. 36).

Destacam-se o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, e os avanços tecnológicos. Sobre o neoliberalismo, Teixeira (1998) diz que:

Nasceu como uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado, que passou a se constituir, desde então, na principal força estruturadora do processo de acumulação de capital e de desenvolvimento social. Considerando essa intervenção como a principal crise do sistema capitalista de produção, os neoliberais passaram a atacar qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciando tal limitação como uma ameaça letal à liberdade econômica e política. (TEIXEIRA, 1998, p. 195).

Assim, os neoliberais vão retomar o pensamento clássico que aponta o mercado como a única instituição capaz de mediar quaisquer problemas sociais. O neoliberalismo procura então demonstrar o mercado “[...] como um mecanismo insuperável para estruturar e coordenar as decisões de produção e investimentos sociais. Consequentemente, mecanismo indispensável para solucionar os problemas de emprego e renda na sociedade” (TEIXEIRA, 1998, p.195-196).

O contexto histórico em que se gesta o neoliberalismo o transforma em uma teoria de abrangência prática universal. Assim, dois governos conservadores, Inglaterra e Estados Unidos, começam a difundir a ideia que o Estado precisa de reformas. Sobre isso Castells (1999) sinaliza que:

Na década de 1980, a chegada simultânea ao poder de conservadores convictos, defensores ideológicos do livre mercado nos Estados Unidos (Reagan, eleito em 1980) e na Inglaterra (Thatcher, eleita em 1979) indicaram um momento decisivo. [...] Ambas as administrações pressionaram pela desregulamentação e pela liberalização das finanças e dos investimentos e, na Inglaterra, pela privatização das empresas estatais, gerando o modelo para o resto do mundo (CASTELLS, 1999, p. 179).

Além disso, Castells (1999) demonstra que, com as reformas colocadas em práticas por Reagan e Thatcher, os Estados nacionais enfraquecem e cresce o poder do capital financeiro. Cria-se o que o autor chama de nova era da globalização

financeira, em que se busca eliminar quaisquer barreiras ao livre fluxo de investimentos. Sobre as ações de Reagan e Thatcher, o autor demonstra que:

Contudo, a primeira rodada de políticas econômicas da oferta não funcionou completamente de acordo com a expectativa de seus ideólogos nos EUA e na Inglaterra em razão de uma contradição interna fundamental em sua postura: eram, ao mesmo tempo, nacionalistas e globalizantes. [...] numa economia internacional policêntrica operada por redes transnacionais de produção, e com pessoas em sociedades nucleares relutantes em morrer pela glória de seus governos, a contradição se tornou insuperável, como vieram a descobrir as figuras políticas, Reagan e Thatcher. Prometendo reduzir o déficit orçamentário, Reagan na verdade criou o maior déficit federal em tempos de paz, em consequência de seu compromisso com imenso acúmulo militar, enquanto reduzia os impostos dos ricos. Aberta aos mercados internacionais, porém não à Europa, Thatcher deparou-se com a opção de adotar a versão europeia da globalização – isto é, uma economia europeia unificada com moeda única – ou recolher-se à fortaleza Grã Bretanha sem o poder de impor a sua vontade ao mundo. Ela teve a oportunidade de fazer a escolha (embora estivesse claramente se inclinando para o isolacionismo). Seu próprio partido, convicto da necessidade histórica da União Europeia, e cansado da Dama de Ferro, induziu-a a uma aposentadoria precoce em 1990 (CASTELLS, 1999, p. 179-180).

Embora o neoliberalismo tenha surgido como resposta ao Estado intervencionista e de bem-estar, o “[...] desdobramento desse processo encontra seu ponto máximo de desenvolvimento com a mundialização dos circuitos financeiros, que criam um único mercado de dinheiro, virtualmente livre de qualquer ação dos governos nacionais” (TEIXEIRA, 1998, p. 196).

Castells (1999) lembra que essa mundialização acontece também em função dos avanços tecnológicos, principalmente os ligados à comunicação e ao transporte, que fazem com que a economia de mercado possa se expandir. Sobre os avanços tecnológicos, o autor coloca que:

A inovação tecnológica e a transformação organizacional com enfoque na flexibilidade e na adaptabilidade foram absolutamente cruciais para garantir a velocidade e a eficiência da reestruturação. Pode-se afirmar que, sem a nova tecnologia da informação, o capitalismo global teria sido uma realidade muito limitada: o gerenciamento flexível teria sido limitado à redução de pessoal, e a nova rodada de gastos, tanto em bens de capital quanto em novos produtos para o consumidor, não teria sido suficiente para compensar a redução de gastos públicos. Portanto, o informacionalismo está ligado à expansão e ao rejuvenescimento do capitalismo, como o industrialismo estava ligado a sua constituição como modo de produção (CASTELLS, 1999, p. 55).

Castells (1999, p.55) aponta o fato de que, “[...] houve um esforço mais decisivo” no sentido de romper o contrato social entre capital e trabalho e a respeito das reformas implementadas no processo de reestruturação que são “[...]”

frequentemente em detrimento da proteção social e das normas de interesse público [...]”, o que mostra como a sociedade do final do século XX torna-se complexa. Como diz Costa (2006, p. 99), a sociedade:

[...] encontra os seus velhos problemas – o desemprego e a insegurança social -, que favorecem novamente o ódio ao imigrante e a segmentação dos pobres. Num mundo em que impera a incerteza global, um dos reflexos dessa nova sociedade, onde, em função da nova base tecnológica, desaparecem os empregos; é o medo que faz a história.

O medo e a insegurança social são advindos da própria dinâmica imposta pelo sistema capitalista que se encontra sob a direção do capital financeiro. Diante disso, o “[...] Estado é chamado a atuar conforme este novo ritmo do capital” (COSTA, 2006, p. 97), o que é extremamente desfavorável ao mundo do trabalho, porque:

[...] as leis trabalhistas, em todo o mundo capitalista, passaram a ser o foco das atenções dos governos que, pressionados pelo “mercado”, buscam tornar a economia “competitiva”. A palavra competitividade passou a ser o mito sagrado do capitalismo no final do século XX (COSTA, 2006, p. 97).

Na perspectiva de Almeida e Alencar (2011, p. 20) ao retratarem as mudanças produtivas, tecnológicas e na organização do trabalho no capitalismo, o objetivo do capital passa a ser “[...] a racionalização da produção com o cuidado da máxima redução de custos, da ociosidade dos fatores produtivos e dos riscos da instabilidade dos mercados”. Além dessas estratégias, deve-se dar destaque, segundo os autores, à correlação de forças entre capital e trabalho.

A reorganização produtiva tem um claro caráter de classe⁸, ao promover uma verdadeira ofensiva do capital na produção e contra o trabalho. A direção dessa ofensiva do capital, visando o binômio de maior racionalidade e flexibilidade, resultou na introdução de novas tecnologias microeletrônicas e de novos padrões produtivos organizacionais no âmbito da indústria e no setor de serviços, alterando o amago do processo produtivo e conformando

⁸ Sobre o caráter de classe mencionado por Almeida e Alencar (2011), as explicações de Alves (1998) dão maior entendimento sobre essa dimensão. Para Alves (1998, p. 120 – destaque do autor), a crise do capital tende a “[...] debilitar o poder objetivo da classe, através da recomposição do desemprego estrutural, para, a partir daí, criar um novo patamar de acumulação do capital, baseada principalmente numa nova estratégia de acumulação capitalista, intitulada *flexível*” (ALVES, 1998, p.120). Nesse sentido, as “[...] políticas neoliberais e as transformações produtivas, que caracterizamos como *ofensiva do capital de novo tipo*, são demonstrações da necessidade intrínseca do capital de impor controle do trabalho, de “negar” a sua outra determinação reflexiva contraditória e antagônica, anulando seu potencial de classe, seu projeto histórico de superação do capital. Portanto, são expressão da luta de classes, que é intrínseca à própria processualidade capitalista” (ALVES, 1998, p. 121).

novas condições para o mundo do trabalho (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 20).

Castells (1999) proporciona uma visão abrangente sobre as características da reestruturação capitalista:

[...] maior flexibilidade de gerenciamento; descentralização das empresas e sua organização em redes tanto internamente quanto em suas relações com outras empresas; considerável fortalecimento do capital *vis-à-vis* o trabalho, com o declínio concomitante da influência dos movimentos de trabalhadores; individualização e diversificação cada vez maior das relações de trabalho; incorporação maciça das mulheres na força de trabalho remunerada, geralmente em condições discriminatórias; intervenção estatal para desregular os mercados de forma seletiva e desfazer o estado do bem-estar social com diferentes intensidades e orientações, dependendo da natureza das forças e instituições políticas de cada sociedade; aumento da concorrência econômica global em um contexto de progressiva diferenciação dos cenários geográficos e culturais para a acumulação e a gestão de capital (CASTELLS, 1999, p. 39-40).

A perspectiva de Castells (1999) procura demonstrar que o capital torna-se internacionalizado e como consequência a organização industrial busca novas formas de explorar e dominar o trabalho. Isso ocorre via flexibilização, componente fundamental dessa transição, que implica numa organização empresarial em rede, e que também está relacionado aos trabalhadores e suas condições de trabalho.

A “nova ordem produtiva” desenvolve-se por meio da fábrica “difusa”, “fluída”, e “flexível” que inverte o processo de concentração produtiva do fordismo, substituída pelo “poder resultante da gestão fluida e flexível de uma rede”, significando a externalização das funções produtivas ou administrativas, ou seja, a desconcentração das unidades produtivas e a descentralização da gestão. Este movimento tem levado à utilização da terceirização e da subcontratação, do trabalho por encomenda e à utilização das “formas marginais” de trabalho, o trabalho em domicílio e o trabalho clandestino. (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 22).

Ainda sobre a flexibilidade no processo de trabalho Almeida e Alencar (2011, p. 22) comentam que as empresas após a liberalização comercial buscam maior flexibilidade nos processos de produção e nas relações de trabalho com o intuito de reduzir custos. Os autores observam que:

A flexibilidade do processo de trabalho vai implicar por sua vez, uma organização também flexível do trabalho de modo que o trabalhador deva ser capaz de ocupar diferentes postos de trabalho, de intervir em diferentes tipos de material, de inserir-se em diferentes segmentos do processo de trabalho. Requer, ainda, a flexibilidade da força de trabalho, tratando do afrouxamento das condições jurídicas (legais ou convencionais) que regem o contrato de trabalho e da possibilidade de recorrer ao trabalho parcial e ao trabalho temporário; a flexibilidade do tempo de trabalho adequando-o aos imprevistos da produção, configurando com mais frequência o uso do

trabalho parcial; e, ainda, a flexibilização do salário direto, tendendo a ser abolidos os limites mínimos e de indexação dos salários aos preços e à produtividade. Passam a ser adotados novos mecanismos de formação do salário direto, de natureza mais concorrencial, vinculando-os à situação econômica, aos resultados da empresa e, principalmente, ao desempenho individual de cada trabalhador (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 22).

O fato é que, toda essa dinâmica acarreta grandes perdas para a classe trabalhadora “[...] constituindo-se um retrocesso na construção de um mundo mais igualitário e democrático” ⁹(COSTA, 2006, p.19). Com a acumulação flexível, cresce o número de trabalhadores desempregados, o desemprego torna-se um instrumento de dominação do capital, gera-se um ambiente de medo e inseguranças que afetam a classe trabalhadora. Almeida e Alencar (2011, p. 47) falam de algumas inseguranças que passam a se instaurar no mundo do trabalho.

A primeira refere-se à insegurança no mercado de trabalho, se o trabalhador pertence ou não ao mercado de trabalho. Isso acontece em função da quebra do pacto entre capital e trabalho. Fala-se em insegurança no emprego como o processo de redução de empregos estáveis ou permanentes. Dessa forma, ocorre a substituição de formas estáveis e padronizadas de relações de trabalho por novas formas de trabalho, “[...] atípicas ou contingentes (subcontratação de trabalhadores temporários, em tempo determinado, eventuais, em tempo parcial, trabalho em domicílio ou independente), nas quais prepondera a ausência de vínculos empregatícios e garantias sociais” (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 48). Por sua vez, a insegurança na renda caracteriza-se por:

[...] disparidades salariais e desigualdades entre trabalhadores permanentes e periféricos, a redução das provisões da seguridade social e o menosprezo da tributação como mecanismo distributivo favoreceram a deterioração da distribuição de renda e o aumento da pobreza (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 48).

A insegurança na contratação do trabalho, que diferentemente das relações que se davam no pós-guerra – baseadas em uma maior negociação e regulação do trabalho numa perspectiva coletiva e de proteção –, passam a:

⁹ A autora refere-se a democrático “[...] no sentido de poder de decisão das classes trabalhadoras e dos países pobres nas esferas políticas e econômicas do mundo globalizado, e não apenas nas formas de governos eleitos democraticamente” (COSTA, 2006, p.19). Pode-se inferir que a autora, nesse contexto, toma a democracia como uma categoria capaz de possibilitar a igualdade de todos de interferir concretamente naquilo que abrange a vida social. Percebe-se que a autora quer reforçar o protagonismo da sociedade civil e ao mesmo tempo evidenciar a centralidade da luta de classes.

[...] se constituir novas condições e organização de relações de trabalho, baseadas em formas flexibilizadas e descentralizadas, bem como numa maior autonomia e ofensiva do capital para impor diferentes “contratos” de trabalho. Tal processo vem acarretando, pois, formas mais individualistas e promocionais de relações de trabalho e, por consequência, intensifica-se o dualismo do mercado de trabalho e a segmentação do trabalho (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 48).

Acresce-se, ainda, a insegurança na representação do trabalho, que afeta os organismos de representação da classe trabalhadora. Isso é resultado da “[...] redução dos níveis de sindicalização ocorrida desde a década de 1980, pelo enfraquecimento das práticas de conflito e negociação dos trabalhadores pela insegurança e na defensiva da organização evidenciados nos baixos níveis de sindicalização, no abalo às bases estruturais dos sindicatos, à sua representatividade (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 48).

De fato, essas inseguranças permeiam a classe trabalhadora, uma vez que a flexibilização modifica as relações de trabalho e prejudica a classe trabalhadora no que tange aos seus direitos. A ideologia neoliberal propaga a lógica de flexibilização e desregulamentação:

[...] e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direito; *a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rotulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco **processo de contra-reforma(s)**, destinado a supressão ou redução de direitos e garantias sociais* (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227 – grifo dos autores)

Netto e Braz (2007, p. 227 – grifo dos autores) acrescentam ainda que “[...] a ideologia neoliberal, sustentando a necessidade de “*diminuir*” o Estado e cortar as suas “gorduras”, justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as *dimensões democráticas* da intervenção do Estado na economia”. No entanto, os representantes do capital sabem que “[...] a economia não pode funcionar sem a intervenção estatal; por isso mesmo o grande capital continua demandando essa intervenção”. (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227 – grifo dos autores). Para Netto e Braz (2007, p. 227 – grifo dos autores), não há uma redução do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, ou seja, aquelas que tratam da satisfação de direitos sociais. Os autores evidenciam que “[...] ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que **um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital**”.

Netto e Braz (2007) trazem um olhar bastante didático sobre o neoliberalismo e seus efeitos nas várias instâncias da vida social.

O ataque do grande capital às dimensões democráticas da intervenção do Estado começou tendo por alvo a regulamentação das relações de trabalho [...] e avançou no sentido de reduzir, mutilar e privatizar os sistemas de seguridade social. Prosseguiu estendendo-se à intervenção do Estado na economia: o grande capital impôs “reformas” que retiraram do controle estatal empresas e serviços – trata-se do processo de privatização, mediante o qual o Estado entregou ao grande capital, para exploração privada e lucrativa, complexos industriais inteiros (siderurgia, indústria naval e automotiva, petroquímica) serviços de primeira importância (distribuição de energia, transportes, telecomunicações, saneamento básico, bancos e seguros). Essa monumental transferência de riqueza social, construída, com recursos gerados pela massa da população, para o controle de grupos monopolistas operou-se nos países centrais, mas especialmente nos países periféricos – onde, em geral, significou uma profunda *desnacionalização* da economia e se realizou em meio a procedimentos profundamente corruptos [...] (NETTO, BRAZ, 2007, p. 227).

Pode-se ponderar que, com a crise do padrão de acumulação do pós-guerra, emerge um novo padrão econômico e também produtivo que força a mudança do papel desempenhado pelo Estado, rompe o pacto entre capital e trabalho e deixa a proteção social vinculada ao interesse do capital.

Assim, antes de se analisar de que maneira se estabelece o *Welfare State* no Brasil, é importante situar as diferenças entre proteção social e seguridade social, pois podem ser tomadas como sinônimas. A proteção social tem um sentido mais amplo, é uma categoria que antecede o período do pós-guerra e que se desenvolve historicamente ligado ao próprio desenvolvimento da concepção de Estado. Como retrata Castel (2005, p. 89), “[...] a extensão das proteções é um processo histórico de longa duração, que funciona em grande parte de mãos dadas com o desenvolvimento do Estado e as exigências da democracia”.

Porém, pode-se encontrar, de acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 17), formas de proteção social mais simples como “[...] a família, as instituições religiosas e até mesmo algumas instituições comunitárias”. Já a seguridade social é uma das formas de proteção social datada, ou seja, que se desenvolveu historicamente no século XX, a partir do segundo pós-guerra, conforme se tem pontuado e se estrutura a partir de alguns eixos que, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 18), estão relacionados, à saúde, educação, previdência, trabalho e emprego e assistencial social.

Nesse sentido, analisar-se-á como se estabeleceu a proteção social no contexto brasileiro.

1.2 A MATERIALIZAÇÃO DO *WELFARE STATE* NO BRASIL: DA DÉCADA DE 1930 A DE 1970

A proteção social garantida pelo Estado no Brasil é paulatinamente ampliada. Segundo Draibe (1993, p. 19), dos anos 1930 à década de 1970, “[...] constituiu-se e consolidou-se [sic] institucionalmente o Estado Social”.

[...] ao pensar a periodização de constituição de “Welfare” no Brasil, somente podemos ter como ponto de partida a década de trinta, considerados o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social que aí têm início (DRAIBE, 1993, p. 19).

Para Medeiros (2001), até 1930 as políticas sociais¹⁰ no Brasil eram tímidas e fragmentadas, não vão ao cerne da questão social e são tratadas como caso de polícia.

[...] apesar de haver indícios da disposição de uma atuação mais global por parte do Estado, como a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do código Sanitário e da Lei Eloy Chaves, essa última sobre assuntos previdenciários (MEDEIROS, 2001, p. 9).

Segundo o autor, a construção da proteção social brasileira é permeada por tutela e por disfunções institucionais que se iniciam na década de 1920 e que vão dar as características do *Welfare State* local:

As políticas surgidas no Brasil, no início, já constituíam um esboço da formação do *Welfare State* brasileiro, cuja função era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e

¹⁰ As políticas sociais antes da década de 1930 limitam-se, para Medeiros (2001, p. 9) tomando como base Barcellos, a atender situações emergenciais “[...] os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislações esparsa, e tratados basicamente pelo aparato policial. Questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como a epidemias em centros urbanos. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. As reformas da época (escola nova) ocorriam regionalmente e de forma parcial, ou seja, não faziam parte de uma política global de educação. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública”.

limitar a capacidade dos trabalhadores em geral. [...] as políticas de seguridade social da época tinham caráter reformista e buscavam satisfazer as demandas das alas defensivas do movimento trabalhador a fim de enfraquecer as organizações de cunho mais radical (MEDEIROS, 2001, p. 9).

A década de 1930 é, na perspectiva de Draibe (1993) e Medeiros (2001), o marco para a edificação do *Welfare State* no Brasil e é nesse período que se criam as bases institucional e legal para a proteção social.

É necessário destacar que o *Welfare State* local tem suas particularidades e se desenvolve de modo distinto dos modelos implantados nos países desenvolvidos, o que está relacionado ao processo de modernização (industrialização) e à construção histórica do país.

Além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial, o processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. (MEDEIROS, 2001, p.8)

No Brasil, o *Welfare State* passa a existir “[...] a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia” (MEDEIROS, 2001, p. 8).

Na concepção de Medeiros (2001), *Welfare State* é “[...] a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001, p. 6).

Draibe (1993), ao explicitar sua concepção de *Welfare State*, dá ênfase ao caráter articulado e estatalmente regulado da proteção social. A autora define o *Welfare State* no contexto do estado capitalista como:

[...] uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. Concretamente, trata-se de processos que uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas e transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e

privados e finalmente, na regulação da produção e de bens e serviços sociais privados (DRAIBE, 1993, p. 19).

Assim, trata-se do Estado se relacionar com o mercado, mas também com a sociedade, e manter um padrão básico de vida para toda a população. É assumir responsabilidades, provendo serviços como saúde, educação, renda e outros que atendam ao anseio da coletividade.

Ao analisar o desenvolvimento do *Welfare State* brasileiro, Draibe (1993) destaca duas fases: a primeira de 1930 a 1943, e a segunda de 1966 a 1971.

A produção legislativa a que se refere o período de 30/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, de um lado, e de outro, a relativa legislação trabalhista, consolidada em 43. Se essa é de fato a inovação mais importante, o período também é fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de centralização, no executivo federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos (DRAIBE, 1993, p. 20).

Complementando Draibe (1993), Medeiros (2001) coloca que nesse primeiro período as políticas sociais são “[...] predominantemente voltadas para os trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época” (MEDEIROS, 2001, p. 10-11).

No período que vigora entre 1945 e 1964, Medeiros (2001, p. 13) observa que o Brasil vive uma fase de democracia populista, no qual o autoritarismo perde espaço, todavia o populismo perpassa a relação Estado-Sociedade. Nesse contexto, há o estímulo para a organização dos trabalhadores, ainda que seja em busca de legitimação social:

O incentivo dos governos populistas a mobilização das massas urbanas em torno dos projetos da burguesia industrial permitiu uma organização e participação política do movimento sindical sem precedentes na história brasileira. [...] foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista que envolviam questões de organização sindical, direito a greve e tutela do trabalho, além de buscarem atender a algumas reivindicações sociais (MEDEIROS, 2001, p. 13) .

Já Draibe (1993, p. 20) assinala que nesse período há um progresso nos processos de centralização institucional e extensão de proteção social a novos grupos:

Nos quadros limitados do regime democrático que tem vigência entre 45 e 64 simultaneamente segue o movimento de inovação legal-institucional (nos campos de Educação e Saúde, assistência social e, mais tenuamente, na

habitação popular) expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 30/43. Isto é, ao mesmo tempo há avanços no processo de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais no esquema de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários) heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.

Concordando com Draibe (1993), Medeiros (2001, p. 14) coloca que com relação aos “[...] beneficiários, benefícios e instituições, há um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado”, sendo possível assegurar que:

[...] o caráter do Welfare State brasileiro foi reduzido. Além da limitação em termos dos grupos atendidos, a seguridade social baseava-se mais em um sistema de redistribuição horizontal (entre indivíduos de um mesmo grupo) do que de redistribuição vertical (entre diferentes grupos).

Isso ocorre porque os critérios de elegibilidade e concessão de benefícios, principalmente os que não são de caráter assistencialista, requerem contribuição previa para o sistema, “[...] tratando-se, obviamente, de um crescimento incapaz de romper com a inércia das desigualdades” (MEDEIROS, 2001, p. 14).

Diferentemente do que ocorre anteriormente, o período que vai de 1964 a 1970, ou seja, a segunda fase de que trata Draibe (1993), inaugura a etapa de consolidação do *Welfare State*, “[...] pela sua natureza, conteúdo e impacto social (DRAIBE, 1993, p.20).

Nesse momento histórico, o Estado tem um papel relevante, são implementadas políticas de massa e de cobertura relativamente amplas. É também nessa conjuntura que começa a se “[...] difundir a idéia do Brasil do futuro pela ideologia dominante. O capitalismo seria o meio de erradicar a pobreza, e o desenvolvimento seria decorrente da industrialização do país” (COSTA, 2006, p. 134).

A relação entre o *Welfare State* e o modelo desenvolvimentista é analisada por Draibe (1993) como:

Transformação radical porque é esse o momento em que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura (DRAIBE, 1993, p. 20).

Ainda segundo Draibe (1993), nesse contexto são introduzidos

[...] mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim a chamada participação no lucro das empresas (FGTS, PIS-PASEP) e que, embora mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção social avança para a inclusão dos trabalhadores rurais (DRAIBE, 1993, p. 21).

Medeiros (2001, p.14) assinala que o *Welfare State* local nesse período assume duas linhas definidas:

- i. [...] caráter compensatório – constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista.
- ii. [...] caráter produtivista – formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico.

É com essa configuração e sob “[...] características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 64, que se completa o “Welfare State” no Brasil” (DRAIBE, 1993, p. 21).

[...] define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e os recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. (DRAIBE, 1993, p. 21).

Essa extensão da proteção social brasileira começa a dar sinais de esgotamento a partir de 1970.

Com a finalidade de apresentar didaticamente o processo de constituição do Estado de Bem-Estar brasileiro, Draibe (1993, p. 21) traz um quadro que apresenta cortes e características temporais que podem ser observados a seguir:

Quadro 3 - Cortes e Características Temporais

1930-1964	
Introdução e Expansão Fragmentada	
1930/1943	Introdução
1943/1964	Expansão fragmentada e seletiva
1964-1985	
Consolidação Institucional e Reestruturação conservadora	
1964/1977	Consolidação Institucional
1977/1981	Expansão massiva
1981/1985	Reestruturação Conservadora
1985/1988	
Reestruturação Progressista	
1985/1988	Reestruturação progressista ensaios
1988-	Definição do novo perfil - constituinte

Fonte: DRAIBE, Sonia Miriam. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, nº 08, NEPP- UNICAMP, SP, 1993.
Org.: a autora.

Os três grandes cortes (1930, 1964 e 1985) descrevem “[...] as mudanças no plano do regime político e, 1930 e 1964, as mudanças na forma de Estado, do que as ocorrências específicas ao nível das próprias instituições do ‘Welfare’” (DRAIBE, 1993, p. 21-22). Ao levar em conta esses cortes, a autora quer demonstrar que vários fatores de ordem política e econômica moldam o *Welfare State* brasileiro, que ora se apresenta como um grande gestor de políticas sociais e em outros momentos como impotente, com ações pontuais apenas para minorar a pobreza:

[...] as características do regime político marcaram fortemente a concepção, a moldagem e o perfil da proteção social, principalmente no que se refere a seus aspectos mais ou menos universalistas, mais ou menos assistencialistas; enfim, redistributivos. Além, é claro, da definição das relações entre a política social e a política econômica (tanto no nível mais estrutural da regulação econômica e social, quanto no plano dos modelos de desenvolvimento ou ajustamentos da economia) (DRAIBE, 1993, p. 22).

Quanto aos sub-períodos, Draibe (1993, p. 22) coloca que são heterogêneos, no entanto, necessários para compreensão do processo constitutivo do Estado de Bem-Estar brasileiro:

- i. Introdução - remete-se a legislação previdenciária e trabalhista.
- ii. Consolidação Institucional – têm como referência o quadro mais geral da ação social do Estado (educação, saúde, habitação etc).

- iii. Expansão fragmentada e seletiva – nem todas as áreas de intervenção social do estado operam plenamente, porque a política se dirige a grupos sociais que vão passo a passo sendo incorporadas ao sistema (previdenciário, mas também a outros equipamentos de consumo coletivo).
- iv. Expansão massiva – crescimento com características de políticas de massa, na qual o acesso amplia-se enormemente.

Porém, a autora aponta que a fragmentação, a seletividade, o universalismo e atenção massiva podem permear ambos os sub-períodos de maneiras diferentes. Chamando a atenção para se perceber as diferenças particulares de cada momento e não os tomar de maneira reducionista e fragmentada, mas como um movimento articulado.

Com relação ao período que se inicia em 1981, Draibe (1993, p. 23) coloca que:

A reestruturação progressista foi, na verdade, iniciada pelas novas definições de direitos sociais contidas na nova constituição, a ser ainda completada pela legislação complementar. Entretanto é certo que, no plano das agendas governamentais, a questão da reestruturação está colocada desde os últimos anos da década dos setenta e, nas condições da crise econômica acentuada.

Na concepção da autora, o período que vai da década de 1970 até fins da década de 1980 estabeleceu um padrão brasileiro de *Welfare State* de caráter *meritocrático-particularista*¹¹ e “[...] tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes” (MEDEIROS, 2001, p. 15).

Nas suas relações com grupos de interesses e com o sistema político, o “Welfare State”, brasileiro tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista, meritocrática – particularista. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. (DRAIBE, 1993, p. 24).

De acordo com Medeiros (2001) “[...] no período marcado pela criação da base institucional e legal do Welfare State brasileiro, o particularismo se expressava

¹¹Draibe (1993) fazendo uma mediação entre a definição de Titmus (1974) sobre modelos de *Welfare State* e a realidade brasileira coloca que o modelo meritocrático-particularista “[...] fundamenta-se na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de Welfare, por importante que seja, é tão somente complementar as instituições econômicas” (DRAIBE, 1993, p. 14).

na forma de corporativismo¹² (MEDEIROS, 2001, p.16). Desse período em diante tem-se um marco clientelista¹³ que afeta consideravelmente a dinâmica das políticas sociais no país, “[...] manifesto por uma tendência a “feudalizar”, sob o domínio de grupos, personalidades e cúpulas partidárias, áreas de organismos previdenciários e principalmente, pela distribuição de benefícios em períodos eleitorais” (MEDEIROS, 2001, p. 16).

Nesse sentido, é possível afirmar que as relações clientelistas e de favor reforçam, como supramencionado, o caráter meritocrático-particularista, construindo uma sociedade em que “[...] nem todos são iguais, na, qual a pobreza foi naturalizada e o pobre, reduzido a um ser sem voz e sem espaço social” (COSTA, 2006, p. 142). Nesse cenário, o sistema favorece práticas assistencialistas que não têm interesse em melhorar a condição da classe trabalhadora que tem a sua disposição um sistema com “[...] um conjunto de programas assistenciais, com patamares mínimos muito reduzidos” (MEDEIROS, 2001, p. 16).

É certo que tendências universalizantes – em termos de cobertura e de beneficiários – foram sendo introduzidas no sistema. [...] Entretanto estas tendências universalizantes longe estão, ainda, de conferir ao sistema brasileiro características do tipo “institucional-redistributivo” (DRAIBE, 1993, p. 25).

Para uma melhor compreensão da Constituição do *Welfare State* Brasileiro a partir da década de 1970, Draibe (1993) elabora um quadro explicativo¹⁴, que pode ser observado a seguir:

¹² Corporativismo – que está relacionado às categorias de trabalhadores. Conforme explicitado por Silva (1999, p. 60).

¹³ [...] o clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente, uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala [...] (MARTINS, 1994, p.29).

¹⁴ Conforme Draibe (1993, p. 25-26) toma-se como objetivos polares a redistribuição, de um lado, e a manutenção da estrutura de oportunidades, de outro; no outro sentido, assinala-se o caráter público ou privado da oferta de bens e serviços sociais. É possível observar que a maior igualdade no sentido de uma distribuição vertical da renda (através de políticas sociais), não constitui objetivo prioritário: o nível mínimo a todos oferecido igualmente é bastante minguado o que se torna mais grave quando se sabe ser também bastante frágil o mecanismo redistributivo interno ao esquema de transferências sociais. Em princípio, o objetivo primeiro do sistema brasileiro tenderia a ser no âmbito da seguridade social, a proteção do status já adquirido pelo trabalhador contra os riscos de declínio social (presente ou futuro). Mas [...] seja pela forma de financiamento do sistema, pelas iniquidades que abriga, seja finalmente pelos baixos valores dos benefícios e aviltamento histórico das aposentadorias e pensões, mesmo esse objetivo dificilmente é atingido.

Quadro 4 - Quadro Morfológico do *Welfare State* no Brasil

	Redistribuição Objetivos	Oportunidade							
Bens e Serviços Públicos Nível Mínimo Oferecido		Assistência/Serviços Habitação/ Sociais Coletivos Secundária e Universitária		Saúde		Educação			Educação
	Recursos Fiscais e Parafiscais	LBA-FUNABEM INAN +Programas diversos- várias áreas (Finsocial. SEAC, FAZ, FAE)		INAMPS – Atenção Primária Secretarias e Postos de Saúde Hospitais Universitários		Ciclo básico Obrigatório			
	toda população								
Transferências Sociais	Garantia de renda					Integração da Renda Familiar			Formação do Patrimônio / Participação nos lucros das Empresas FGTS/ PIS-PASEP
	Contribuições Sociais	Contingência Específica	Riscos Típicos de Perda de renda				Salário Família	Auxílio Natalidade	
			Aposenta- dorias e pensões	Seguros contra acidentes de trabalho	Auxílio Doença	Seguro Desemprego			
		Pensão Mensal Vitalícia	Trabalhadores urbanos mercado formal				Trabalhadores urbanos		
	Trabalhadores Rurais							Trabalhadores Rurais	
Ampliação da Estrutura de Oportunidade ao acesso a Bens Públicos e Privados Bens e Serviços Privados		Reabilitação (INAMPS/INPS/LBA		FORMAÇÃO PROFISIONAL SISTEMA SENAI/SENAC					
		Associações de assistência e caridade Sistema BHN (contratados) Construção Civil		Atenção Hospitalar (contratados)		Ensino Secundário Ensino Superior Privado			
	Estímulos Fiscais/Créditos (Fundos Sociais)								
Estado/Mercado									

Fonte: DRAIBE, Sonia Miriam. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, nº 08, NEPP- UNICAMP, SP, 1993.
Org.: a autora.

Ao elaborar o quadro morfológico do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, a autora procura evidenciar que se trata de um processo que muda a configuração do Estado e isso se expressa:

[...] na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados, e finalmente, na regulação da produção e de bens e serviços sociais privados (DRAIBE, 1989, p. 8).

E que no Brasil é “[...] o princípio do **mérito**, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social” (DRAIBE, 1989, p. 8 – grifo da autora). É possível perceber no quadro que os aspectos redistributivos e igualitários estão presentes “[...] tão somente no âmbito da educação básica (obrigatória e gratuita) e no da saúde (atendimento de urgência)” (DRAIBE, 1993, p. 23).

Como visto, *Welfare State* brasileiro até a década de 1970 mostra-se incapaz de promover políticas públicas que atinjam o conjunto da população, tendo como característica a divisão em segmentos da sociedade. As políticas sociais nesse contexto são construídas em bases clientelistas, corporativistas e assistencialistas, reforçando as desigualdades existentes na sociedade brasileira. Os condicionantes políticos e econômicos sempre perpassam a constituição do sistema de proteção social, logo, os objetivos do mercado passam longe de garantir aos sujeitos igualdade e exercício pleno da cidadania.

1.3 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO BRASIL A PARTIR DE 1980 E A PROTEÇÃO SOCIAL

Na década de 1980, o Brasil vivencia uma profunda recessão econômica, e as ações adotadas no sentido de atenuá-la agravam a questão social. Esse período foi marcado “[...] pelo descontrole da inflação, queda nos índices de arrecadação da receita fiscal e maior concentração de riquezas numa parcela menor da população” [...] (COSTA, 2006, p. 140).

O impasse colocado na década de 1980 era o pagamento da dívida externa. A proposta do FMI foi centrada no corte dos gastos públicos, controle da inflação, privatização das esferas produtivas estatais, abertura econômica e impulso no setor exportador, tudo para garantir uma balança de pagamentos favorável ao serviço da dívida externa. Como consequência desse processo de ajuste estrutural, verificou-se o aumento da pobreza devido à adoção de um receituário neoliberal dos países endividados. (COSTA, 2006, p. 140)

No campo político, o fim da ditadura é “[...] anunciado pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico feito com aporte de capital externo”. (COSTA, 2006, p. 141). Os efeitos dessa conjuntura política são importantes para compreender como a sociedade civil reconstitui-se, aumentando as pressões populares em busca de uma abertura democrática. Conforme aponta Costa (2006, p. 141):

O governo Figueiredo (1979-1985) foi marcado pela distensão política e pelo processo de transição democrática. Internamente, o país atravessava uma reorganização dos movimentos políticos, com o surgimento da CUT-Central Única dos Trabalhadores, o PT – Partido dos trabalhadores, e ainda toda a agitação dos movimentos de bairros. Com a campanha pelas diretas ressurgiu um movimento político de massas, e o Estado, acusado pela direita de ineficiente no controle da inflação e de dificultar o crescimento econômico, e acusado pela esquerda de favorecer o grande capital internacional e nacional, foi isolando-se cada vez mais, numa crise de legitimidade.

São profundas as transformações socioeconômicas pelas quais passam o país, mas, as intervenções são pautadas principalmente nas exigências feitas pelo Fundo Monetário Internacional - FMI¹⁵, e isso afeta significativamente o mundo do trabalho. Dupas (1999, p. 142) explica que:

Por conta da forte instabilidade econômica e das mudanças acentuadas de paradigma na economia brasileira a partir dos anos 80, em vários momentos os ajustes no mercado de trabalho e a consequente correlação entre crescimento econômico e diminuição de desemprego se deram de forma atípica.

Para o autor, o desgastado regime militar tem que optar por um ajuste via recessão e obtenção de superávits comerciais. E isso força a “[...] primeira onda de

¹⁵ Sobre a dominação política por meio de instituições globais Castells (1999, p. 181) coloca que “foi na década de 1990 que foram criadas as instituições e as regras da globalização que se expandiram por todo o planeta. [...] O mecanismo para levar o processo de globalização à maioria dos países do mundo era simples: pressão política por intermédio de atos diretos do governo ou de imposição pelo FMI/Banco Mundial/Organização Mundial do Comércio. Só depois que as economias fossem liberalizadas o capital global entraria nesses países”.

ajustes estruturais na economia brasileira e apressaram o fim do regime de exceção” (DUPAS, 1999, p. 142). Para ele, “[...] foi um momento de forte recessão com o PIB caindo 3%. O desemprego bateu então um recorde, com 8% (pelo IBGE) [...]” (DUPAS, 1999, p. 142).

Após esse período, há uma melhora no Produto Interno Bruto e uma redução do desemprego, resultado do desempenho exportador. O desemprego cai drasticamente para o patamar de 4%, no qual permanece até 1990, apesar de nova queda do PIB. Isso é possível porque, segundo Costa (2006, p. 145), o governo Sarney:

[...] adotou durante o período de 1985-1989 nada menos que quatro planos econômicos (Cruzado I e II, Bresser e Verão), no sentido de estabilizar os preços e controlar a inflação, tornando comum a prática de congelamento dos preços e regras de reposição, o que acarretou perdas reais de salário (COSTA, 2006, p. 145).

Nesse período de problemas econômicos e de processo inflacionário, fortalecem-se as ideias liberais¹⁶, que “[...] propunham diminuir o Estado e fazer ajuste fiscal e corte de gastos públicos. Privatizar passou a ser a palavra de ordem dos setores conservadores, embalados pelas ideias vindas da Inglaterra e dos Estados Unidos” (COSTA, 2006, p. 145). Além disso, ou melhor, em decorrência disso, há a segunda onda de ajustes estruturais que ocorre a partir de 1990, com o Plano Collor.

A abertura comercial, convivendo com taxas negativas de PIB, levou o desemprego a novo patamar 6%. A necessidade imperiosa de competir obrigou a produção local a uma profunda e contínua reestruturação preventiva, com automação radical e terceirizações, redução de níveis hierárquicos e estruturas administrativas, e técnicas de *lean production*, tudo se orientando para maior flexibilidade, de acordo com o novo paradigma. (DUPAS, 1999, p. 143).

¹⁶ Sobre a reforma liberal do Estado, Costa (2006, p. 155-156) adverte que “[...] a reforma do Estado não é um fenômeno isolado, mas decorre de uma série de mudanças nas relações internacionais, especialmente no comércio mundial e na organização das forças políticas entre os diferentes países, como um elemento da organização de um novo padrão de produção capitalista. Ela expressa uma composição das forças sociais, a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos a partir do modelo do Estado de Bem-estar social. Os conflitos entre *capital e trabalho* (grifo nosso), com as lutas de classe, ainda estão na base da organização social capitalista, sendo necessário considerá-los para poder compreender as mudanças societárias em curso nesta conjuntura histórica. [...] Existe uma lógica dentro deste processo histórico, que é a do grande capital mudando as regras da regulação do Estado na sociedade para manter a sua taxa de lucratividade. [...] O tema da reforma do Estado ganhou espaço nos debates políticos e intelectuais durante a década de 1980. Os países que iniciaram as reformas liberais foram Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália vários outros países europeus, como a Alemanha e Itália. Na América Latina, Chile, México, e Argentina foram os países que iniciaram as experiências de reforma do Estado, ainda na década de 1980.

Esses ajustes são prejudiciais à classe trabalhadora, porque com a automação é reduzida a oferta de trabalho, aumenta o desemprego, cresce o trabalho precário, o que favorece a estrutura de desigualdade do país. Dupas (1999, p. 144) coloca que:

Durante um curto período o PIB recuperou-se, mas a partir de 1994 sua taxa de crescimento entra em declínio novamente [...]. De qualquer forma os anos 90 acabaram mantendo um comportamento totalmente irregular vindo de um período muito ruim (pós-Plano Collor II), seguido de forte e breve recuperação (pós-Plano Collor II) e amargando quedas contínuas na taxa de crescimento do PIB até 1998, quando ela voltou a praticamente zero.

Analisando as alterações no mundo do trabalho no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, Almeida e Alencar (2011, p. 24) discorrem que a crise do trabalho tem relação:

[...] à maneira como a economia brasileira se inseriu no processo de globalização do capitalismo. Os efeitos combinados da nova inserção subordinada do Brasil na nova ordem internacional, a aplicação sistemática dos ajustes estruturais, o abandono de políticas voltadas para o crescimento econômico e de incentivo à indústria, o desmonte do Estado e as transformações na estrutura produtiva, de abertura comercial e juros altos, certamente são elementos centrais para o agravamento das condições do mercado de trabalho.

Almeida e Alencar (2011) avaliam e demarcam as décadas de 1980 e 1990 como um período de muitas transformações e que embora essas décadas estejam conectadas ao processo de globalização financeira, há diferenças, o que pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 5 - Décadas de 1980 e 1990 no Brasil

Décadas	Características	Designação
1980	Pouco crescimento econômico e estruturação do mercado de trabalho.	Década perdida
1990	Aumento das taxas de desemprego e de informalidade, precarização das condições de vida e trabalho, desestruturação do mercado de trabalho.	Década perversa

Fonte: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de.; ALENCAR, Monica Maria Torres de Alencar. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 25.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Segundos os autores as “[...] alterações na dinâmica do mercado de trabalho durante os anos de 1980 estavam vinculadas às intensas oscilações do ciclo

econômico e ao processo inflacionário ao movimento de expansão e retração das atividades produtivas” (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 25). No que diz respeito à década de 1990, os autores colocam que o cenário passa a ser outro:

[...] pois o desempenho produtivo medíocre não foi apenas em virtude dos efeitos das oscilações do ciclo econômico sobre o mercado de trabalho, mas foi resultante do processo de retração das atividades produtivas, acompanhando do desmonte das estruturas pré-existentes, sem que se tenha colocado outra capazes de substituí-las. Desse modo, se a década de 1980 tornou-se conhecida como a década perdida [...], a década de 1990 tornou-se conhecida como a década perversa [...] (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 25).

Alguns elementos são pontuados por Almeida e Alencar (2011) que contribuem para a desestruturação do mercado de trabalho como: a introdução de alterações organizacionais inspiradas no modelo toyotista, no qual a produção é vinculada à demanda e que se baseia num trabalho operário de equipe; a terceirização que, segundo os autores, ganha expressividade no país como uma das formas de reduzir custos; e o desemprego que está relacionado “[...] ao uso de uma força de trabalho fora do contrato formal de trabalho, seja pelo emprego sem vínculo legal, seja pela prática da subcontratação, seja pelo uso do assalariamento disfarçado pela contratação do trabalho autônomo” (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 30) Em seus traços mais gerais, a desestruturação do trabalho pode ser vista:

[...] pelo declínio relativo dos trabalhadores com carteira assinada associado à expansão de formas consideradas atípicas de contratação, como o crescimento relativo dos trabalhadores com carteira assinada associado à expansão de formas consideradas atípicas de contratação, como o crescimento relativo dos trabalhadores sem registro em carteira (assalariamento ilegal) e dos trabalhadores autônomos ou por conta própria (desassalariamento voluntário e involuntário) (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 30-31).

Dupas (1999), relacionando o mundo do trabalho com o deslocamento de pessoas do meio rural para os centros urbanos, informa que “[...] fortes alterações aconteceram na dinâmica da população brasileira nesse período, em geral na direção de uma imensa urbanização” (DUPAS, 1999, p. 144). O autor analisa as consequências desse processo sobre a sociedade brasileira:

Nos últimos cinquenta anos, em virtude da mudança do padrão tecnológico no campo, das migrações e da dinâmica populacional, as cidades brasileiras passaram de 12 milhões para 138 milhões de pessoas, constituindo-se em um dos mais maciços processos de deslocamento populacional da história mundial. Esse processo deu origem aos cinturões

de pobreza urbanos – especialmente metropolitanos –, formando um imenso estoque de reserva de mão-de-obra [sic] não-qualificada [sic], mal acomodada no subemprego. A face da pobreza no Brasil passou a ser predominantemente metropolitana (DUPAS, 1999, p. 144).

Dupas (1999, p. 144) também se refere ao período que vai de 1980 a 1990 como a década perdida, em decorrência dos problemas sociais, econômicos, políticos e culturais vividos pela nação. Infelizmente, é um momento em que o Estado está “[...] sugado pelo pagamento de juros da dívida externa e uma sociedade sem um projeto nacional definido” [...] (COSTA, 2006, p. 144). Parece que a assertiva de Marx e Engels de que as relações econômicas movimentam a sociedade, expressa a realidade brasileira nesse contexto:

As relações jurídicas assim como as formas do Estado não podem ser tomadas por si mesmas nem do chamado desenvolvimento geral da mente humana, mas têm suas raízes nas condições materiais de vida, em sua totalidade, relações estas que Hegel...combinava sob o nome de “sociedade civil”. Cheguei também a conclusão de que a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política... Na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias, e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, de forma geral, o processo de vida social, político e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser mas, ao contrário é sua forma de ser social que determina sua consciência (MARX-ENGELS apud CARNOY, 1988, p. 66).

Em meio a esta conjuntura de crise o Estado no Brasil vai se modificando, cresce a discussão com relação ao seu papel, diante do quadro social que apresenta a nação, o que culmina na promulgação da Constituição Federal de 1988. A crise do Estado ocorre por conta do “[...] modelo de crescimento econômico empreendido no país durante o período da ditadura militar e do esgotamento do financiamento externo [...]”. (COSTA, 2006, p.146). Além desses fatores, a mobilização da população é importante por que coloca “[...] os problemas estruturais sob o ponto de vista político-legal, buscando por meio das alterações constitucionais, mudar a estrutura social do país” [...] (COSTA, 2006, p. 147).

A crise fiscal levou a deterioração dos serviços públicos, fazendo crescer o discurso privatizante e o ataque ao funcionalismo público, visto como causa e consequência da crise financeira do Estado. Dentro de uma crise de legitimidade do Estado convocou-se a Assembléia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição Federal. Os trabalhos da Constituinte

foram marcados por amplos debates sobre o papel do Estado e a busca de construir um sistema de seguridade social no país (saúde, previdência e assistência social) (COSTA, 2006, p.147).

A Constituição Federal de 1988 representa um marco para a sociedade porque fez surgir um Estado de Direito, com obrigações sociais. Os sujeitos devem ser respeitados e participantes de sua organização. Todavia, “[...] esta revolução da normatividade legal ocorreu em meio a uma crise fiscal e política do Estado” (COSTA, 2006, p. 147).

Ao mesmo tempo em que os alicerces da democracia, da participação, da construção mais política por parte da população vai se estabelecendo, segmentos conservadores buscam deslegitimar os direitos a pouco positivados, alegando que a ampliação dos deveres sociais do Estado torna o país ingovernável. Segundo Costa (2006), a Constituição passa a existir em conjuntura muito peculiar, porque enquanto na Europa e nos Estados Unidos o Estado de Bem-Estar Social desmantela-se, no Brasil luta-se para [...] empreender uma mudança no Estado com ênfase na proposta de municipalização, descentralização do poder e a criação de direitos sociais [...] (COSTA, 2006, p. 147-148).

A Constituição Federal de 1988 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social. [...] A Constituição Federal de 1988 evidenciou uma luta política no país. Uma vez aprovada e sem regulamentar parte substancial de seus artigos, a Constituição já era alvo das reformas (COSTA, 2006, p. 148).

A Constituição Federal de 1998 expressa as necessidades do país, sendo conhecida como a “Constituição Cidadã” “[...] exatamente por trazer em seu texto um extenso capítulo sobre a Ordem Social, que veio a garantir amplos direitos sociais a toda a população” (SANTOS, 2009, p. 58). Carregando fundamentos do sistema de Beveridge, a Constituição prevê:

[...] **universalidade** de cobertura e atendimento; **uniformidade e equivalência** dos benefícios e serviços às populações do meio rural e urbano; **seletividade e a distributividade** na prestação de serviços e benefícios; **irredutibilidade** do valor dos benefícios; **diversidade** nas bases de financiamento, **caráter democrático e descentralizado** com a participação de governo, trabalhadores, e prestadores de serviços (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 156-158 – grifos dos autores).

A Constituição Federal tem como categoria fundamental o conceito de seguridade social o que “[...] expressa o pacto que a sociedade realiza na organização do Estado” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 23). Com base no conceito de seguridade social, importantes mudanças ocorrem na proteção social. Conforme aponta Santos (2009):

[...] equalizou os benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais aos dos urbanos, garantido aqueles que sobrevivem da agricultura familiar (que possuem baixíssima capacidade contributiva) a condição de “segurado especial”, isto é beneficiário isento de contribuição. Além da inclusão previdenciária do trabalhador rural pobre, a Constituição determinou a concessão de um benefício não contributivo a trabalhadores (urbanos ou rurais) com mais de 65 anos ou portadores de deficiência, cuja renda mensal familiar seja inferior a um quarto do salário-mínimo por pessoa (e em caso de nenhuma pessoa da família receber seguro-desemprego ou qualquer outro benefício da previdência) (SANTOS, 2009, p. 59-60).

Essas mudanças podem ser percebidas, por exemplo, ao olhar para o quadro morfológico da proteção na década de 1970 em que está inserido a Renda Mensal Vitalícia (RMV) – que foi instituída em 1974 e extinta em 1991 –, e o benefício mencionado acima, que foi regulamentado sob o nome de benefício de prestação continuada (BPC). Para Santos (2009, p. 60), tanto o benefício de prestação continuada (BPC) quanto a aposentadoria rural “[...] tem tido significativa importância ao combate a pobreza desde que foram regulamentados, ainda que o universo de seus beneficiários potenciais não tenha sido plenamente atingido” (SANTOS, 2009, p. 60). Para materializar o conceito de seguridade social,

[...] a Constituição previu a criação do “orçamento da Seguridade Social” e a unificação dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, no Ministério da Seguridade Social, o que favorecia a integração dos recursos e a sinergia das ações de todas as pastas. Para tanto, este orçamento deveria dispor de fontes diversas de e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade: trabalhadores e empresários; União, Estados e municípios; além das receitas oriundas de loterias (SANTOS, 2009, p. 60).

Entretanto, “[...] a regulamentação dos dispositivos constitucionais que lhe dariam consistência legal foi sistematicamente obstruída nos anos seguintes”. (SANTOS, 2009, p. 60). Como antes aludido, as exceções econômicas e orçamentárias contribuem com essa obstrução, assim como grupos conservadores que viam “excesso de Estado na sociedade” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 38). As reações contra um Estado mais ampliado no Brasil “[...] teve destaque na década de

1990. Foi iniciada no governo Collor, seguida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e integrou a agenda do governo Lula” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 35).

Segundo Santos (2009, p. 61), o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), “[...] postergou o quanto pôde a regulamentação dos artigos da ordem social e contribuiu para a descaracterização do projeto de seguridade social”, isso se deu entre outras razões por conta da transformação do:

Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculando-o, como no passado varguista, ao ministério do Trabalho. Com este ato, logrou reverter o modelo proposto na Constituição – fundado no princípio da necessidade -, retomando a velha ideia de proteção social como “mérito”, expressa num seguro social, de caráter contratual e individual (SANTOS, 2009, p. 61).

Para Santos (2009), o Governo Itamar Franco (1992-1994), que substituiu o de Collor em seguida ao *impeachment* deste, dá continuidade ao processo de “[...] regulamentação infraconstitucional da Seguridade Social dando início a sua subsequente aplicação, sempre de maneira estranha a que havia sido prevista no texto da Carta Magna” (SANTOS, 2009, p. 62).

No governo de Itamar, as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social ficam em ministérios separados e as receitas para a seguridade são divididas e centralizadas no Tesouro Nacional. Ainda assim, há a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, o que leva a um crescimento da despesa previdenciária. Todo esse ciclo gera um *déficit* nas contas do INSS, o que provoca a defesa pela reforma da previdência social¹⁷, colocada em prática no mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (SANTOS, 2009, p. 62).

Castro e Cardoso Jr. (2005 apud SANTOS, 2009, p. 65) colocam que o governo FHC em “[...] seu primeiro mandato (entre 1995 e 1998), apresentou um crescimento positivo de 22%, mas este mesmo gasto teve uma queda de 1% ao final do segundo mandato (2002)”. O que contribuiu para isso são “[...] dois acordos firmados com o FMI – um em 1998 e outro 2002 – que estabeleciam metas rígidas de superávit fiscal; bem como a crise cambial que afetou o país em 1999” (SANTOS, 2009, p. 66). Cabe ressaltar que a essência da Constituição é estabelecer um

¹⁷ Costa (2006) no capítulo cinco discute como é colocada a reforma do Estado no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mostrando a complexidade da reforma previdenciária.

sistema de proteção social que incluía. No entanto, nesse período, são reduzidos os gastos principalmente com a área social.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), para Costa (2006) e Santos (2009) a princípio, levou adiante a política de FHC, não ampliou os gastos sociais apesar do aumento da arrecadação de impostos. Sobre isso, Costa (2009) coloca que:

Ainda é cedo para uma avaliação sobre o governo Lula, porém não podemos deixar de constatar que nos primeiros anos de seu governo (2003-04), o Brasil teve a impressão de que nada mudou além do discurso e da ação do PT. [...] O governo não ampliou os gastos sociais, a imprensa nacional e os institutos de pesquisas já apontam a fragilidade de atuação do governo na área social, apesar do aumento da arrecadação de impostos (COSTA, 2006, p. 232-233).

Avançando nessa perspectiva, Santos (2009) diz que:

Já no período presidencial de Lula, que principiou em 2003, a situação não mudou muito. Em seu início, o governo não só manteve os rigores dos ajustes fiscais, como os aprofundou, na medida em que fixou metas de superávit primário superiores as que teriam sido acordadas com o FMI. O próprio ano de 2003 foi muito negativo para a economia brasileira, em consequência dos temores do mercado financeiro quanto a eleição de Lula. Contudo a partir de 2004, o crescimento foi retomado, mantendo trajetória ascendente até o final de 2008, quando se abateu sobre a economia global a crise originada da bolha imobiliária americana (SANTOS, 2009, p. 66).

Fagnani (2011) analisa a política social do governo Lula numa perspectiva histórica sem separar os determinantes econômicos, políticos e ideológicos que, com maior ou menor intensidade, estão imbricados na trajetória de seu governo. Para dar conta desse tipo de explicação, de começo o autor aponta duas fases que compreendem a política social de Lula. A primeira é Mudança ou Continuidade e a segunda fase é Ensaios Desenvolvimentistas.

- **Mudança ou Continuidade (2003-2005)** – Essa fase é marcada pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade. A manutenção da ortodoxia econômica teve consequências nos rumos tensionados da política social. Além disso, conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado Mínimo – aglutinadas, sobretudo, na área econômica – e setores que defendiam os direitos universais. A estratégia social de Lula permaneceu indefinida.
- **Ensaios Desenvolvimentistas (2006-2010)** – Nessa quadra, as tensões arrefeceram; e dois fatos contribuíram para isso. O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. Houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social. Além disso, a crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia neoliberal, e a agenda do “Estado Mínimo” perdeu força. A tensão entre os paradigmas arrefeceu. Ações focalizadas e universais

passaram a ser vistas como complementares. Porém, com menor intensidade, algumas dessas tensões permaneceram nessa quadra – e continuam vivas nos dias atuais (FAGNANI, 2011, p. 45 – destaques do autor).

Fagnani (2011) coloca que segmentos do governo buscam ameaçar as políticas universalizantes, na tentativa de reduzir gastos sociais, com uma clara defesa de um estado mínimo. As correlações de forças de certo modo forçaram um continuísmo das ideias neoliberais.

As tensões entre os paradigmas, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas. Nos primeiros anos do Governo Lula, o principal tema que dominou o debate acerca dos rumos da estratégia social continuava a ser a disputa entre “focalização” e “universalização”. O fato novo foi o pronto acolhimento de pontos da agenda liberalizante no campo social por segmentos do núcleo dirigente do governo, com destaque para o Ministério da Fazenda, que defendia claramente a opção pelo “Estado Mínimo” (FAGNANI, 2011, p. 45).

Para Fagnani (2011), todo esse rearranjo reflete-se na indefinição da estratégia social de Lula, inicialmente firmado no Programa “Fome Zero”, posteriormente substituído pelo Programa Bolsa Família. Com base em uma lógica de focalização e de poucos gastos sociais, transcorre o governo Lula no período de 2003-2005. Trata-se, como enfatiza o autor, de continuar com a mesma orientação da era FHC.

No início do primeiro governo Lula, a situação da economia era crítica. Em 2002, a inflação bateu 12,5%; a taxa de juros (Selic) atingiu 25%. O risco Brasil (EMBI) saltou de 861 pontos (2001) para 1445 pontos (2002). As reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994. O saldo de transações correntes era negativo. A relação dívida externa bruta/PIB chegou ao patamar mais alto dos últimos anos (42%). O crescimento da economia continuou pífio (2,7%). A dívida líquida do setor público atingiu o topo desde o início dos anos de 1990 (57% do PIB). As despesas com juros eram elevadas (9% do PIB).

Esse cenário negativo era amplificado pela desconfiança em relação ao Partido dos Trabalhadores e ao presidente operário. Assim, era compreensível que, por um curto momento, a área econômica tivesse de manter a ortodoxia para acalmar os mercados.

Todavia, não foi o que ocorreu. A mesma orientação da era FHC – controle inflacionário por meio de taxas de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público – seguiu até 2005, mantendo um ambiente econômico recessivo, que continuou colocando limites ao desenvolvimento social. Primeiro, por seus reflexos sobre o mercado de trabalho. Em 2003, a taxa de desemprego aberto atingiu o pico de 13,4%; permaneceu em níveis elevados em 2004 (11,5%) e recuou para 9,5% em 2005. O crescimento anual dos rendimentos médios reais declinou (-5,1%) em 2003; estabilizou-se em 2004; e subiu ligeiramente em 2005 (2,4%).

Segundo, pela restrição do gasto social, em função da necessidade de obterem-se elevados superávits primários para pagar juros e amortizações financeiras. Estudo realizado por Castro, Ribeiro e Carvalho (2007) revela

que, entre 2003 e 2005, tanto o gasto social federal como a despesa financeira mantiveram-se no mesmo patamar (em proporção do PIB) observado nos últimos anos do Governo FHC (FAGNANI, 2011, p. 46-47).

De acordo com Fagnani (2011, p. 49), no período de Mudança ou Continuidade (2003-2005), o governo Lula adota políticas econômicas e sociais que evidenciam uma agenda neoliberal e que ameaçam os direitos conquistados pela Constituição Federal de 1988, principalmente relacionados aos setores sindical, trabalhista, tributário, previdenciário, em favor de políticas de cunho compensatórias.

Esse cenário se refletia na indefinição da estratégia social de Lula que, no início, estava ancorada no “Programa “Fome Zero”. Todavia, ainda em 2003, esse programa perdeu vigor e o carro chefe passou a ser o Programa Bolsa Família. A proposta de reforma agrária estrutural que havia sido elaborada na campanha presidencial foi esvaziada. A Previdência Social (RGPS e RPPSP) seguia pressionada, como mencionado, por novas rodadas de reforma. Essas indefinições eram relativamente menores nas áreas de saúde e educação que contam com mecanismos institucionais que garantem maior continuidade.

Simultaneamente, observa-se a lenta emergência de outro movimento, impulsionado por alguns ministérios sociais e pelas forças que se opunham às orientações da cúpula do governo. Os fóruns democráticos de deliberação coletiva, presentes em diversos setores desde 1988, foram se difundindo para outras áreas. No bojo desse processo, gradativamente, emergiram impulsos no sentido de dar continuidade ao processo de consolidação das políticas universais (FAGNANI, 2011, p. 53-54).

Segundo Fagnani (2011), em oposição à política neoliberal adotada pelo governo Lula, cresce, ou procura-se consolidar espaços de controle social. É principalmente nas áreas da saúde e educação que se buscam o exemplo para a construção de políticas que atendam o conjunto da população, uma vez que esses setores já possuíam uma construção mais política.

Note-se que a abertura de espaços democráticos de pressão e controle social é uma inovação do caso brasileiro pós Constituição de 1988. Especialmente nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação, diversos mecanismos foram implantados, com destaque para as conferências nacionais (precedidas pelas municipais e estaduais).

A partir de 2003, esses mecanismos foram se difundindo para outros setores como Segurança Alimentar e Política Urbana. Da mesma forma, essas mobilizações contribuíram para o avanço da construção institucional de uma diversidade de políticas coordenadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos – direitos da pessoa portadora de deficiência, direitos dos idosos, promoção da igualdade racial e de gênero e combate ao preconceito sexual (FAGNANI, 2011, p. 56).

Na análise de Fagnani (2011, p. 56), a “[...] atuação desses fóruns contribuiu, em grande medida, para que, gradativamente, emergissem impulsos no sentido de modificar a estratégia social original do governo”.

A segunda fase do governo Lula (2006-2010) é mais otimista na perspectiva de Fagnani (2011). Ele a nomeia de Ensaio Desenvolvimentistas e sinaliza que:

[...] com a mudança na cúpula da área econômica, ocorrida em 2006, o crescimento voltou a ter destaque na agenda, o que não se via há 25 anos. Desde então, passou a haver uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais, o que também não se via há algum tempo. Esse movimento foi benéfico para o mundo do trabalho e para as contas públicas, abrindo maior espaço para a ampliação do gasto social. Além disso, a crise financeira internacional (2008) mitigou a força do “pensamento único” e a agenda do “Estado Mínimo” perdeu impulso. A tensão entre os paradigmas arrefeceu. Caminhou-se para a consolidação de uma estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação das políticas universais como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema. Porém, embora com menor intensidade, as tensões entre paradigmas permaneceram vivas (FAGNANI, 2011, p. 60-61).

Fagnani (2011) verifica uma mudança de tom no governo Lula. Para o autor, o crescimento econômico volta a ter destaque na agenda do governo a partir do final de 2006.

A despeito da postura conservadora do Banco Central e da ausência de coordenação da política macroeconômica (fiscal, monetária e cambial), houve uma inflexão positiva na postura Ministério da Fazenda, da Casa Civil e dos Bancos Públicos. No campo político e ideológico, emergiu um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados. O colapso financeiro internacional (2008) interrompeu um longo ciclo de hegemonia do neoliberalismo em escala global. Muitos dos dogmas do “pensamento único” passaram a ser questionados. Instituições como BIRD e FMI reconheceram o fracasso das políticas inspiradas pelo Consenso de Washington. Este cenário abriu uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988. Antes mesmo da crise internacional, a postura desenvolvimentista do governo brasileiro havia sido reforçada. Prova disso foi o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social. (FAGNANI, 2011, p. 61-62).

Como explica Fagnani (2011, p. 62), “Com a crise internacional, novas medidas anticíclicas foram adotadas com sucesso [...]” pelo Brasil, e que diminuiriam as marcas neoliberais no país, o que foi favorável a classe trabalhadora. Sobre isso o autor coloca que:

Entre 1990 e 2005, o PIB cresceu a taxas médias anuais próximas de 2,5%. No triênio 2006-2008, esse patamar saltou para cerca de 5%; retrocedeu (-0,2%) em 2009 (crise global); e avançou para 7%, em 2010. As contas públicas melhoraram, a arrecadação cresceu e a relação dívida líquida do setor público/PIB declinou de 60% (2002) para 40% (2010). Esse desempenho abriu maior espaço para a ampliação do gasto social. Também foi benéfico para o mundo do trabalho (FAGNANI, 2011, p. 62).

De fato, a proteção social no país tem encontrado dificuldade em se constituir como um conjunto de direitos sociais universais devido às relações comerciais mundiais, às organizações políticas e até culturais. No próximo capítulo serão tratadas a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social – que em conjunto formam o sistema de seguridade brasileiro – e como estão estabelecidas na atualidade.

CAPÍTULO 2

A CONFIGURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo discutir como a seguridade social, composta pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social, tem se firmado no contexto brasileiro. Como o sistema de seguridade do Brasil tem se articulado, para prevenir e/ou sanar riscos advindos de situações de doenças, desemprego, catástrofes, velhice, infância entre outros. Além disso, busca-se dar uma visão geral do funcionamento das políticas, quais as suas características, funções, tendo como foco a atenção primária na saúde, a proteção básica na assistência e os principais benefícios e serviços na previdência. Entendendo que, após a Constituição de 1988, a seguridade social deve se caracterizar por uma proteção mais ampla e universal firmada nos princípios de igualdade e cidadania.

2.1. SEGURIDADE SOCIAL O PONTO DE PARTIDA

A seguridade social¹⁸ é uma das ferramentas que sob o primado do trabalho, propicia bem-estar e justiça sociais (art. 193 da Constituição Federal). O conceito de seguridade é definido pelo art. 194 do mesmo diploma legal: “[...] a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social”. Essa organização é visualizada no Quadro 6.

Quadro 6 – Seguridade Social



Org.: ALVES, Dan Júnior.

¹⁸ A seguridade foi regulamentada pela Lei de Seguridade Social (1991), Lei Orgânica da Previdência (1991), Lei Orgânica da Assistência Social (1993 e 2011) e Lei Orgânica da Saúde (1990).

A seguridade é acionada quando os sujeitos não possuem condições de prover seu sustento em razão de doença, desemprego, entre outras mazelas. A seguridade deve garantir proteção social no âmbito da Saúde, Previdência e Assistência Social (art. 194 da Constituição Federal).

Boschetti (2009, p. 330) coloca que embora a seguridade tenha um caráter inovador e intencione compor um amplo sistema de proteção social, “[...] acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)”. De fato, a seguridade é um sistema híbrido, no entanto faz com que serviços que são desenvolvidos no domínio privado, relativos a necessidades e provisão dos sujeitos, oferecidos de qualquer maneira, ganhem uma dimensão política com normas para sua execução.

Santos (2009) de maneira simples procura demonstrar como se dão as relações jurídicas no tripé da seguridade:

Se for segurado da previdência social, a proteção social será efetivada na forma de pagamento benefício correspondente à contingência-necessidade que o atingiu. Terá ainda direito a serviços de assistência a saúde. Se não for segurado de nenhum regime previdenciário, e se preencher os requisitos legais, terá direito a benefícios e serviços de assistência social e de assistência à saúde (SANTOS, 2009, p. 1-2).

O direito aos serviços de seguridade social está condicionado a alguns requisitos:

1. Previdência Social – a proteção é direito do *segurados*, ou seja, daqueles que contribuem para o custeio do sistema (art. 201 da Constituição Federal) (BRASIL, 2009).
2. Saúde – todos possuem direito à saúde, independentemente de contribuição para o custeio (art. 196 da Constituição Federal) (BRASIL, 2009).
3. Assistência Social – impõe condições legais e independe de contribuição para o custeio. A assistência é prestada a quem dela necessitar (art. 203 da Constituição Federal) (BRASIL, 2009).

Os princípios que regem a seguridade social, segundo o art. 1º da Lei 8.212/91, são:

- I. Universalidade de cobertura e do atendimento;
- II. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III. Seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV. Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V. Diversidade da base de financiamento,
- VI. Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade (BRASIL, 1991).

Universalidade de cobertura e do atendimento – a seguridade deve abranger ou cobrir as situações de necessidade previstas em lei (velhice, doença, acidente, invalidez, reclusão, morte). Já a universalidade do atendimento, quer dizer que todos os que vivem no território nacional têm direito a alguma das formas de proteção fornecida pela seguridade social (SANTOS, 2009, p. 5-6).

Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais – a uniformidade quer dizer que trabalhadores urbanos e rurais são beneficiários com o mesmo conjunto de proteção social. Já a equivalência determina que o valor das prestações seja proporcionalmente igual (SANTOS, 2009, p. 6).

Seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços - nem todos os segurados têm direito a todas as prestações que o sistema fornece. Cabe “[...] ao legislador *selecionar* as contingências geradoras das necessidades que a seguridade deve cobrir” (SANTOS, 2009, p. 6). Já a distributividade “[...] impõe que a escolha recaia sobre as prestações que por sua natureza, tenham maior potencial distributivo” (SANTOS, 2009, p. 6).

Irredutibilidade do valor dos benefícios – O art. 201, §4º, da Constituição Federal de 1988, assegura o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (SANTOS, 2009, p. 6).

Diversidade da base de financiamento – a Constituição Federal de 1988, no art. 195, estabelece que a seguridade seja financiada por toda a sociedade, mediante recursos oriundos dos orçamentos da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de contribuições pagas pelo empregador, pelo trabalhador pelas receitas dos concursos de prognósticos e pelas contribuições pagas pelo importado de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar. Além disso, o art. 195, § 4º, dá a possibilidade de instituir outras fontes destinadas a garantir a expansão da seguridade social (SANTOS, 2009, p. 6).

Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade – a gestão da seguridade é quadripartite, com a participação dos trabalhadores e empregadores, dos aposentados e do poder público nos órgãos colegiados (SANTOS, 2009, p. 6).

Com base nos princípios mencionados, é que as políticas vinculadas à Seguridade Social deveriam se expandir, universalizando o acesso aos serviços, independente da capacidade de pagamento dos sujeitos, buscando uma articulação entre o tripé da seguridade, ampliando o universo de segurados, flexibilizando as regras de acesso à previdência, incentivando assim a inscrição de grupos vulneráveis, garantindo a todos o acesso a uma rede proteção social ampla com responsabilidade do Estado e direito dos cidadãos. No entanto, os princípios que estão regendo a seguridade são:

Os valores da eficiência, da concorrência e da competitividade passaram a ser considerados necessários para regular esferas nas quais se buscava implementar a lógica dos direitos humanos. A idéia de seguridade social, ao buscar estabelecer limites à sede de lucros, aparece como uma heresia para o capital. No entanto, é preciso indagar sobre a sustentabilidade de uma sociedade fundada na desigualdade e na exclusão. A banalização da violência parece indicar que existem limites para que uma sociedade permaneça profundamente desigual. Na “ordem capitalista” da sociedade globalizada, os excluídos permanecem querendo entrar no jogo, mesmo que seja pela porta dos fundos. O mundo do crime e o tráfico de drogas crescem quando a capacidade de integração social diminui. (COSTA, 2006, p. 230)

Assim, a seguridade no Brasil, historicamente vem sendo submetida à lógica do mercado. Certamente as relações econômicas, de classes sociais ou ainda concorrências e disputas que estão além da nação interferem no andamento das ações do Estado para a proteção social. Há uma intenção, uma racionalidade do mercado que obriga que serviços operados pelo Estado sejam ofertados num âmbito reducionista e que não vise à promoção das faculdades humanas. A intenção é que o mercado tenha aonde se reproduzir e ampliar. Não haverá saúde privada, se o Estado oferece gratuitamente e com qualidade os mesmos serviços. O mesmo ocorre com a educação, a previdência e assistência: fortalecê-los seria reduzir a atuação do mercado nesses espaços. É com esta perspectiva que se verá como estão disciplinadas e organizadas as políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência.

2.2 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE

As políticas públicas voltadas à saúde no país, até 1980, limitam-se aos trabalhadores vinculados ao sistema previdenciário. De acordo com Santos (2009, p. 90), a assistência médico-hospitalar até o início dos anos de 1980 é fornecida pelos Institutos Previdenciários, órgãos que, “[...] por delegação do Estado ofereciam à classe trabalhadora do País a assistência médica, além de aposentadorias e pensões, mediante contribuições de trabalhadores e empresários” (SANTOS, 2009, p. 90). Figueiredo et al. (2009, p. 15-18) constroem uma evolução histórica da política de saúde até a criação do SUS que pode ser observada no quadro abaixo:

Quadro 7 - Evolução Histórica do SUS

<u>1808</u> “[...] o governo impôs normas sanitárias para os portos, na tentativa de impedir a entrada de doenças contagiosas [...]” (FIGUEIREDO et al., 2009, p. 15).	<u>1930</u> As CAPs foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que funcionavam semelhantes às CAPs, porém compulsórios e com participação efetiva do Estado. Tratava-se de um sistema previdenciário ainda excludente que não atendia à população rural (FIGUEIREDO et al., 2009, p. 17).
<u>1900 -1903</u> “[...] 1900 – Criação do Instituto Soroterápico, no Rio de Janeiro. 1903 - O presidente Rodrigues Alves criou o departamento Federal de Saúde Pública, nomeando Oswaldo Cruz como diretor. Esses departamentos tinham como objetivo erradicar a febre amarela, que havia tomado proporções de Epidemia no País” (FIGUEIREDO et al., 2009, p. 16).	<u>1967-1974</u> 1967 - Extintos os IAPs e Criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, ápice do processo de centralização no setor previdenciário, com forte repercussão na área da saúde. O sistema ampliou moderadamente o leque de atuação, atendendo, por meio do Fundo de Assistência, ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), os trabalhadores do Campo. 1974 – É criado o Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que beneficiava somente os trabalhadores com registro na carteira de trabalho e Previdência Social (CTPS) e seus dependentes (FIGUEIREDO et al., 2009, p. 17)
<u>1920</u> “[...] Carlos Chagas assume a diretoria do departamento da saúde e faz reformas no modelo de atuação aliando programas educacionais à intervenção campanhista, além de ampliar os institutos de pesquisa especializados” (FIGUEIREDO et al., 2009, p. 16).	<u>1980</u> “O INAMPS deixou de exigir a carteira de trabalho no atendimento de hospitais, próprios ou conveniados à rede pública, chegando mais perto de uma cobertura universal. Criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) que representou a descentralização das atividades e dos recursos físicos, humanos e financeiros da máquina previdenciária do INAMPS para as secretarias estaduais de saúde [...]”(FIGUEIREDO et al., 2009, p. 18).
<u>1923</u> Criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), geridos e mantidos por trabalhadores e empresas. Saúde vinculada à Previdência Social (FIGUEIREDO et al., 2009, p. 16).	<u>1987</u> O movimento pela reforma sanitária conseguiu intervir nas resoluções da Assembléia Nacional Constituinte, inscrevendo um capítulo exclusivo referente à saúde na CF de 1988 [...] (FIGUEIREDO et al., 2009, p. 18).

Fonte: FIGUEIREDO, Nebia Maria Almeida de. et. al. Entre a filosofia e as políticas públicas: o que saber sobre o SUS. In: _____. **SUS e PSF para enfermagem: práticas para o cuidado em saúde coletiva**. São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007. 3ª reimpressão, 2009.p. 15-18.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Com a Constituição Federal de 1988 a política de saúde ganha novos contornos, como disposto no art. 196:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 2009).

Segundo Figueiredo et al. (2009, p. 20), a Constituição deu sustentação jurídica para a descentralização¹⁹ e, “[...] pela primeira vez na história o setor da saúde recebeu destaque constitucional, acolhendo em seu texto muitas das demandas colocadas pela sociedade brasileira e, em particular pelo movimento sanitário”. O movimento sanitarista busca criar um sistema que funcione de modo integrado, com um conceito de saúde que extrapole o modelo de assistência voltado apenas para o objeto/doença, que inclua outras dimensões dos sujeitos como a psicológica e a social (FIGUEIREDO et al. 2009, p. 18-19). Com a instituição do Sistema Único de Saúde – SUS torna-se possível então a “[...] ampliação do olhar para a coletividade e, com isso, também muda o olhar e as ações para as práticas e os serviços”(FIGUEIREDO et al. 2009, p. 18-19).

Os princípios que regem o Sistema Único de Saúde – SUS são: a universalidade de assistência à saúde, com gratuidade e independente de contribuição. A integralidade diz que o homem deve ser considerado um ser biopsicossocial, atendido integralmente com ações de promoção, prevenção, cura e reabilitação oferecidas pelo sistema de saúde.

O princípio da equidade trata da garantia de ações e serviços em todos os níveis, de acordo com a complexidade exigida em cada caso.

A descentralização político-administrativa aponta a atuação de todas as instâncias de governo. O atendimento à população é responsabilidade compartilhada por municípios, Estados e pela União. A participação da comunidade ocorre por meio de conselhos²⁰ e das conferências²¹, intensificando a democracia do sistema.

¹⁹Descentralização entendida como um dos princípios de organização da política de Saúde. Nesse sentido, os autores referem-se à descentralização da gestão do sistema, com direção única em cada esfera do governo, regionalização e hierarquização, participação da comunidade e o caráter complementar do setor privado, descrito no art. 199, parágrafos 1º a 3º, da Constituição Federal (FIGUEIREDO et al. 2009, p. 20).

²⁰Os *Conselhos* são espaços que favorecem a participação da população no planejamento, acompanhamento e na avaliação dos serviços de saúde (SANTOS, 2009, p. 90).

O Sistema Único é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (art. 198, § 1º, da Constituição Federal):

Atualmente o SUS é de responsabilidade dos três níveis de governo, com vinculação constitucional de receitas. Contudo, 70% destas correspondem a recursos federais, que são, em sua maioria, repassados para fundos estaduais e municipais de Saúde, ou pagos diretamente aos prestadores de serviços (SANTOS, 2009, p. 95).

O Fundo Nacional de Saúde²² (FNS) agrupa as receitas e repassa para Estados e municípios, “[...] segundo critérios que são permanentemente negociados entre os diversos níveis de governo” (SANTOS, 2009, p. 95).

Quanto ao processo de ordenamento da política da saúde, no âmbito do SUS, Santos (2009, p. 96) coloca que os primeiros documentos estruturantes do sistema foram as Normas Operacionais Básicas (NOB) e as Normas de Assistência à Saúde (NOAS). As normas, segundo Figueiredo et al. (2009, p. 25), definem a competência de cada esfera de governo e as condições necessárias para que Estados e municípios habilitem-se à gestão. Os autores fazem um quadro referente às normas destacando seus principais pontos:

²¹ As *Conferências* são eventos periódicos, com ampla participação popular, que definem prioridades e as formas de ação da política de saúde. Nela são produzidos relatórios, em que são identificados os principais problemas, bem como os resultados alcançados pela política (SANTOS, 2009, p. 90).

²² O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Sua missão é “[...] contribuir para o fortalecimento da cidadania, mediante a melhoria contínua do financiamento das ações de saúde”. Os recursos geridos pelo FNS destinam-se a prover, nos termos do artigo 2º da Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, as despesas do Ministério da Saúde, de seus órgãos e entidades da administração indireta, assim como as despesas de transferência para a cobertura de ações e serviços de saúde, a serem executados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Criado em 24 de julho de 1969, o FNS passou por várias modificações. Dentre elas, vale destacar a promovida pelo Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001, que veio a consolidá-lo como instituição indispensável para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), dando autenticidade às atividades desenvolvidas pela instituição, em especial, às transferências de recursos, por meio dos Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, e à celebração de convênios com órgãos e entidades. O Decreto possibilita, ainda, o parcelamento de débitos, desses órgãos e entidades, junto ao Ministério da Saúde, e o financiamento das ações de saúde para os Governos Estaduais e Municipais, Entidades Filantrópicas, Universidades e outras Instituições, além de consolidar as atividades de acompanhamento e prestação de contas dos convênios celebrados. (BRASIL, 2011c, p.12-13).

Quadro 8- Principais pontos das normas operacionais do SUS

NORMA OPERACIONAL	PRINCIPAIS PONTOS
NOB-SUS 01/1991 Resolução n. 258/1991/Inamps	Criou a Unidade de Cobertura Ambulatorial (UCA), para financiamento de atividades ambulatoriais. Instituiu a Autorização de Internação Hospitalar (AIH), para o financiamento de internações hospitalares. Recebeu acentuadas críticas, principalmente pelo fato de estabelecer o convênio como mecanismo de articulação e repasse de recursos e por ser centralizadora, embora se apresentasse como apoio à descentralização e com reforço do poder municipal.
NOB-SUS 01/1992 Portaria n. 234/1992/MS	Criou o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), como instâncias gestoras colegiadas do SUS. Enfatizou a necessidade da descentralização de ações e serviços de saúde. Normalizou o Fundo Nacional de Saúde. Descentralizou o planejamento e a distribuição das AIHs entre as secretarias estaduais de saúde.
NOB-SUS 01/1993 Resolução n. 545/1993/MS	Lançou o documento “Descentralização das Ações e Serviços de Saúde – a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei”. Formalizou princípios aprovados na IX Conferência Nacional de Saúde (1992). Enfatizou a municipalização da saúde. Criou a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) como órgãos de assessoramento técnico ao Conselho Nacional de Saúde e aos conselhos estaduais de saúde, respectivamente estabeleceu padrões de gestão do sistema: incipiente, parcial e semiplena.
NOB-SUS 01/1996 Portaria n. 1.742/1996/MS	Instituiu responsabilidades, prerrogativas e requisitos das condições de gestão plena da atenção básica e plena municipal da saúde para os municípios e avançada do sistema estadual e plena de sistema estadual para os estados. O município torna-se o principal responsável por atender às necessidades do cidadão, ao passo que os estados tornam-se meros mediadores. A União normaliza e financia enquanto o município gera e executa. Criou o Piso de Atenção Básica (PAB). Aprimorou o planejamento e definiu a criação da Programação Pactuada e Integrada (PPI). Definiu como gestão a atividade e a responsabilidade de dirigir um sistema de saúde (municipal, estadual ou federal), mediante o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria.
NOAS-SUS 01/2001 Portaria n. 95/2001/MS	A ênfase na municipalização (otimização) dá lugar à ênfase na regionalização (otimização). Criou mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do Sistema Único de Saúde e atualizou os critérios de habilitação de estados e municípios. Instituiu o Plano Diretor de Regionalização (PDR) e o Plano Diretor de Investimentos (PDI). Criou a gestão plena de atenção básica ampliada. A partir dessa publicação, os municípios puderam se habilitar em gestão plena de sistema municipal. Os estados puderam se habilitar em gestão avançada do sistema estadual e em gestão plena do sistema estadual.
NOAS-SUS 01/2002 Portaria n. 373/2002/MS	Estabeleceu modificações e revogou a NOAS-SUS 01/2001. Assumiu compromissos, na pessoa do gestor municipal, perante os outros gestores do SUS – União, estado e demais municípios – e, perante a população sob sua responsabilidade.

Fonte: FIGUEIREDO, Nebia Maria Almeida de. et. al. Entre a filosofia e as políticas públicas: o que saber sobre o SUS. In: _____. **SUS e PSF para enfermagem: práticas para o cuidado em saúde coletiva**. São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007. 3ª reimpressão, 2009, p. 26-28.
Org.: os autores.

As normas têm como objetivo criar mecanismos para fortalecer e instituir o Sistema Único de Saúde. No processo de implementação do SUS, percebe-se que as NOBs engessam o sistema e caminham em um rumo contrário ao princípio da descentralização, o que prejudica principalmente os municípios que não atendem às reais necessidades da população local, dando prioridade ao que as normas exigem:

No processo de implantação do SUS, a descentralização, que tem por objetivo propiciar maior participação e autonomia dos municípios nos assuntos da saúde, foi acontecendo de forma burocrática e excessivamente normatizada. Isso trouxe dificuldades de autonomia aos municípios no que diz respeito à definição e resolução dos problemas de saúde de sua população. [...] As críticas direcionadas ao sistema de habilitação dos municípios criada por essas normas recaíram sobre as desigualdades de autonomia de gestão entre os municípios, que acentuavam ainda mais as desigualdades em saúde existentes no país (BRASIL, 2006, p. 12).

Em 2007, entra em vigor o Pacto pela Saúde, em substituição às NOBs e NOAS. O pacto incide principalmente no processo de gestão do sistema. As transferências dos recursos também são alteradas e se destinam à Atenção Básica, Média e de Alta Complexidade, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimentos em Saúde²³.

2.2.1 A Atenção Básica

A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) é regulamentada pela Portaria nº. 648, de 28 de março de 2006. A portaria estabelece diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para o Programa Saúde da Família (PSF) e para o Programa Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) (BRASIL, 2011, p.16).

Segundo a PNAB, a Atenção Básica tem como atribuição promover:

[...] ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de elevada complexidade e baixa

²³O Pacto pela Saúde é um conjunto de reformas institucionais, pactuado entre as três esferas de gestão (União, Estados e Municípios) do Sistema Único de Saúde, com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão. Sua implementação se dá por meio da adesão de Municípios, Estados e União ao Termo de Compromisso de Gestão (TCG), que, renovado anualmente, substitui os anteriores processos de habilitação e estabelece metas e compromissos para cada ente da federação (BRASIL, 2011d).

densidade, que devem resolver os problemas de saúde de maior frequência e relevância em seu território. É o contato preferencial dos usuários com os sistemas de saúde. (BRASIL, 2011b).

Para operacionalização da política no Brasil, utiliza-se uma estratégia nacional prioritária, a Saúde da Família, de acordo com os preceitos do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2011, p. 17). O programa Saúde da Família é:

[...] uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais freqüentes, e na manutenção da saúde desta comunidade. A responsabilidade pelo acompanhamento das famílias coloca para as equipes saúde da família a necessidade de ultrapassar os limites classicamente definidos para a atenção básica no Brasil, especialmente no contexto do SUS. A estratégia de Saúde da Família é um projeto dinamizador do SUS, condicionada pela evolução histórica e organização do sistema de saúde no Brasil. A velocidade de expansão da Saúde da Família comprova a adesão de gestores estaduais e municipais aos seus princípios. Iniciado em 1994, apresentou um crescimento expressivo nos últimos anos. (BRASIL, 2011b).

Portanto, a atenção básica é o primeiro contato com o sistema de saúde, o local responsável pela organização do cuidado à saúde dos indivíduos, suas famílias e da população. Para Santos (2009), o Programa Saúde da Família tem, ao longo dos anos, se consolidado nos municípios. Contudo, há alguns impasses, como a frequente precariedade que caracteriza os vínculos de trabalho dos profissionais de saúde e as equipes do PSF, o que gera rotatividade de profissionais, comprometendo o trabalho com a população.

Santos (2009, p. 98-99) coloca ainda que o financiamento para a saúde é um dos entraves para a consolidação do SUS e que isso está relacionado aos interesses privados vinculados ao “Complexo Industrial de Saúde”. Além disso, existe o controle social, a participação da população no sistema que “sofre de muitas moléstias”:

Ainda que todos os conselhos os conselhos municipais e estaduais cumpram as exigências formais estabelecidas pelo Ministério da Saúde para sua instalação, muitos deles são capturados pelos padrões clientelistas e corporativos que caracterizam ainda – e infelizmente – as relações Estado e Sociedade, no Brasil. (SANTOS, 2009, p. 99).

Atualmente, a política de saúde tem como fundamento um conceito de saúde abrangente²⁴, que procura olhar para os sujeitos em sua totalidade. É direito de todos e deve ser provida pelo Estado. Um grande avanço em relação ao passado, em que a saúde era para aqueles que trabalhavam ou que podiam pagar pelos serviços. Apesar de todas as dificuldades encontradas pelos municípios e pelos estados na consolidação do sistema, é perceptível, que algumas das demandas da população são atendidas. É preciso buscar o crescimento com qualidade do sistema com vistas ao desenvolvimento do ser humano.

2.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência social após a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, “[...] será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 2009). Essa concepção de Assistência como direito rompe com o discurso hegemônico até então de que a assistência deve ser prestada em bases voluntaristas e ocasionalmente para aqueles que são considerados os mais carentes:

[...] o conceito de amparo, ajuda e benemerência é que direcionou a natureza da assistência social no interior do Estado Brasileiro. [...] Estado e burguesia, com a justificativa da manutenção da ordem e da segurança, optaram por monitorar tensões e conflitos entre capital e trabalho, sempre refazendo e fortalecendo suas alianças e utilizando de mecanismos de cooptação, concessão, favores de tutelas, envolvendo segmentos, grupos, lideranças e intelectuais representativos. Por vezes, parcelas das próprias classes subalternas tiveram que se curvar a esta relação para ampliar suas atenções (MESTRINER, 2001, p. 288).

²⁴ Nessa perspectiva, pode-se falar nas experiências das reformas da assistência psiquiátrica, que a partir da década de 1990, definem uma nova política de saúde mental, baseada em serviços de base comunitária. Isto é, que oferecem cuidados à pessoa com transtornos mentais em articulação com a comunidade e com os serviços de atenção básica da saúde. Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) constituem-se como “[...] um lugar de referência e tratamento para pessoas que sofrem com transtornos mentais, psicoses, neuroses graves e demais quadros, cuja severidade e/ou persistência justifiquem sua permanência num dispositivo de cuidado intensivo, comunitário, personalizado e promotor de vida” (BRASIL, 2004). Os CAPS são importantes porque podem facilitar a inserção social das pessoas com transtornos mentais a outros serviços da rede de saúde e também da assistência social e estão ligados ao conceito de saúde mais abrangente.

A assistência tem sido marcada por conflitos de classe, por pressões econômicas que tentam ser compensadas por meio de ações filantrópicas. No entanto, após a Constituição de 1988, ela se torna um fator de transformação social, o que transcende o caráter meramente assistencialista e benemerente que marcam a proteção social brasileira até aquele momento. Ao tratar dos objetivos da Assistência Social, o artigo 203 da Constituição Federal afirma que ela existe para:

[...] a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2009).

Pelos objetivos enumerados, verifica-se que a assistência entra em um novo nível, ocupa outro patamar. A assistência social é reconhecida como “[...] política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo” [...] (MESTRINER, 2001, p. 206).

A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), regulamentou o art. 203 da Constituição Federal ao definir a assistência social como política de seguridade social – não contributiva – que provê os mínimos sociais – realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade – para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Política de seguridade social, ou seja, torna-se uma política que deve ser implementada e gerida pelo Estado. Não se trata de uma tendência partidária ou de ações feitas em um total descompromisso com a população através da vontade particular, mas sim obrigatória e que possui finalidades. Independe de contribuição para o custeio e é realizada dentro de um sistema descentralizado, constituído por entidades e organizações de assistência social que procuram, na medida em que é possível, por conta das condições dadas, garantir a dignidade da pessoa humana e atender as suas necessidades básicas.

Pereira (2007) faz referência ao art. 1º da LOAS e explica que existe distinção entre os conceitos de mínimos sociais e necessidade básicas apesar da lei tratá-los ou abrir precedentes para que sejam entendidos como sinônimos.

Assim, se na primeira identificação essa lei fala de mínimos sociais ao se referir à provisão, na segunda ela refere-se ao básico ao preconizar o atendimento de necessidades básicas. Isso dá margem à interpretação de que provisão social mínima e necessidades básicas são termos equivalentes ou de mútua implicação, apesar de a lei usar implicações diferentes. Ou seja, conforme a LOAS, parece que só haverá provisão mínima se houver necessidades básicas a satisfazer, de acordo com preceitos éticos e de cidadania mundialmente acatados e declarados na Constituição brasileira vigente (PEREIRA, 2007, p. 26).

Pereira (2007, p. 26) entende que mínimo e básico são, de fato, conceitos distintos: o primeiro tem “[...] conotação de menor, de menos, em sua acepção mais íntima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não”. Deste modo, as necessidades mínimas não têm um caráter emancipatório, uma vez que os sujeitos estariam presos às suas carências, aquém do possível. Enquanto o básico “[...] expressa algo fundamental, principal, primordial que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta”.

Para a autora, o “básico” de que trata a LOAS leva em consideração que as necessidades a serem satisfeitas são indispensáveis e pré-requisito para o exercício da cidadania. Enquanto o mínimo atende aos interesses do neoliberalismo, o básico pretende lançar os sujeitos a um patamar mais largo de sociabilidade.

Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo (PEREIRA, 2007, p. 26-27).

Na percepção de Pereira (2007), a LOAS precisa ser revisada concebendo mínimos sociais e necessidades básicas como conceitos correlatos, com a intenção política de “[...] fazer com que as provisões básicas – em vez de mínimas –, que não são responsabilidade exclusiva da assistência social, sejam cada vez mais otimizadas” (PEREIRA, 2007, p. 27). Essa noção, que busca o atendimento das necessidades humanas deveria permear a política de Assistência Social, que a partir da LOAS é considerada política pública.

Os princípios que norteiam a Assistência Social, estão previstos no art. 4º da LOAS são eles:

- I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória a populações de necessidade;
- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às urbanas e rurais;
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Os incisos I ao IV demonstram como a Assistência Social ganhou novo *status*, ao menos na lei, buscando superar os traços clientelistas e tuteladores que a delineavam. Levando em consideração o respeito, a dignidade dos cidadãos, a assistência deve ser prestada sem ser discriminatória, procurando reduzir as desigualdades. No entanto, como alerta Martins (2008, p. 19) anuncia-se o possível, embora não se realize. Muitas vezes as leis são dotadas de um conteúdo transformador que não se materializa na sociedade e acabam num ciclo de cinismo, entre o que é e o que deve ser:

Afirmar que a assistência social deve ser socialmente assumida no bojo de um projeto político emancipatório não significa que ela isoladamente enfrenta e supera a exclusão, a pobreza e outras expressões da desigualdade. É preciso reconhecer os limites das políticas sociais na alteração das estruturas de poder e nos determinantes geradores das demandas por direitos (SILVEIRA, 2007, p. 62).

Já as diretrizes da assistência são: descentralização político-administrativa, participação da população e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social.

Para efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência, é criado o Sistema Único de Assistência Social - SUAS²⁵: “[...] a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado sistema único de assistência social (Suas)” (art. 6º Lei nº 12.435, de 2011).

Os objetivos do SUAS, pela Lei nº 12.435 de 2011, são:

²⁵ A Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, dispõe sobre a organização da Assistência Social, que se dará por meio do Sistema Único de Assistência Social. Esta é a lei que alterou a anterior, de nº8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada de Lei Orgânica da Assistência Social.

- I. Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II. Integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;²⁶
- III. Estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV. Definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V. Implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI. Estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII. Afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

As ações ofertadas no contexto do SUAS têm como foco “[...] a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território” (art. 6º, §1º, da Lei nº 12.435, de 2011). A instância que coordena a Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

2.3.1. Assistência social e as suas hierarquias

As funções da política são organizadas levando em consideração a proteção básica e proteção social especial.

A proteção social básica: é uma modalidade de atendimento que procura “[...] prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (art. 6º-A, I, incluído pela Lei nº 12.435 de 2011). A proteção básica está ligada a medidas preventivas, advindas de [...] um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social (art. 6º-A, I, incluído pela Lei nº 12.435 de 2011).

A célula que agrega esse tipo de proteção é o Cras que é:

[...] a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica as famílias (art. 6º-C, § 1º, incluído pela Lei nº 12.435 de 2011).

²⁶ Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei (art. 6º – C, incluído pela Lei nº 12.435 de 2011).

O Cras é criado para proteger os sujeitos das situações de riscos e para fortalecer as relações familiares e comunitárias, por isso tem que estar próximo das localidades onde as desigualdades econômicas e sociais mostram-se mais agudas com a finalidade de favorecer o desenvolvimento social.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004b, o Cras atua com “famílias e indivíduos em seu contexto comunitário” (BRASIL, 2004b, p. 35). Atualmente o Cras tem dado materialidade aos princípios da Assistência tendo como alvo o trabalho com famílias. A família no contexto da Assistência não é apenas a família nuclear, o segmento entende que existem diferentes arranjos familiares, e que o fim da assistência social é demonstrar que a família pode desempenhar suas funções básicas: “[...] prover proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições e com o Estado” (BRASIL, 2004b, p. 35).

A família pode ou não desempenhar tais funções básicas, porém:

O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições (BRASIL, 2004b, p. 35).

Assim, a função do Cras é responder às demandas dos sujeitos em situação de vulnerabilidade com medidas de proteção ordenadas em serviços, benefícios, programas e projetos. Com base na redação dada pela Lei nº 12.435 de 2011 elaborou-se o quadro a seguir:

QUADRO 9 - Centro de Referência de Assistência Social – Cras

Cras	DEFINIÇÃO NA LOAS – ÂMBITO DA POLÍTICA	AÇÃO NO Cras
Serviços	Atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas.	Serviços Socioeducativos direcionados para grupos geracionais, grupos de interesse; entre outros.
Benefícios	Provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.	Transferência de Renda (Bolsa Família e outros); Benefício de Prestação Continuada; Benefícios Eventuais.
Programas	Ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.	Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) - é um trabalho de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida.
Projetos	Investimentos econômico-sociais nos grupos populares, buscando subsidiar financeira e tecnicamente, iniciativas que garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas.	Projetos de Capacitação e inserção produtiva.

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2004b, p. 94-96.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Além de atuar com todas essas frentes o Cras deve ser capaz de:

Prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros

territórios. Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais [...] (BRASIL, 2004b, p. 35).

Nesse processo de atendimento às famílias, de mapeamento, entrevistas, enfim, do trabalho com a população, o Cras tem como característica o caráter interdisciplinar²⁷. Para tanto, conta com uma equipe de referência²⁸ composta por assistente social, psicólogo, auxiliar administrativo, estagiários e coordenador. Essa equipe deve ser selecionada por meio de concurso público ou processo seletivo para trabalhar num enfoque interdisciplinar, tendo a percepção que:

[...] o principal objeto de ação da política de assistência social - as vulnerabilidades e riscos sociais - não são fatos homogêneos e simples, mas complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas alcançadas por meio de ações contextualizadas e para as quais concorrem contribuições construídas coletivamente e não apenas por intermédio do envolvimento individualizado de técnicos com diferentes formações. (BRASIL, 2009, p. 64).

A atuação do profissional no campo da assistência social, mais especificamente no contexto da proteção básica “[...] exige a compreensão da necessidade de um conjunto de conhecimentos teóricos, vinculados especialmente ao pensamento social, que se objetivam na realidade particularizada por operações teórico-práticas” (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 159). Esse conhecimento produzirá práticas “[...] direcionadas por valores e princípios vinculados a um projeto de sociedade igualitária e democrática, tendo como parâmetro principal os direitos, entendidos como conquistas civilizatórias” (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 159).

Nessa perspectiva, o trabalho no Cras deve se dispor a promover o acesso aos direitos básicos, contribuindo para a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e propiciando a construção de uma vivência mais política e não de reforço de uma condição subalterna. Compondo a proteção social básica no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), tem-se o benefício de prestação continuada como um benefício da Política Nacional de Assistência Social, individual, não

²⁷A interdisciplinaridade é entendida no contexto da Proteção Básica (Cras) como: um processo dinâmico, consciente e ativo, de reconhecimento das diferenças e de articulação de objetos e instrumentos de conhecimento distintos, que contribui para a superação do isolamento dos saberes (BRASIL, 2009, p. 65).

²⁸São aquelas formadas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Social Básica.

vitalício e intransferível que garante, “[...] um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”²⁹ (BRASIL, 2011).

A LOAS passa por alterações que modificam a abrangência do grupo familiar e o conceito de deficiência, para fins de concessão do BPC. A principal mudança no que diz respeito à definição de família consiste no estado civil daqueles que vivem sob o mesmo teto do requerente, sendo excluídos do cômputo as pessoas que, mesmo que tenham relação de parentesco e domicílio comum com o requerente, tenham outros dependentes. Quanto à definição de deficiência, ela deve ser entendida como um impedimento de longo prazo, não necessariamente definitivo, mas que pode dificultar a relação que a pessoa com deficiência tem com o mundo, principalmente naquilo que diz respeito à vida independente e ao trabalho. As alterações operadas na LOAS podem ser vistas detalhadamente no quadro a seguir.

²⁹ Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

Quadro 10 – Lei Orgânica na Redação

ARTI- GO	Redação antiga	Nova Redação (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).
Art. 20	Art. 20 - O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.	Art. 20 - O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.
	§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes	§ 1º Para os efeitos do disposto no caput , a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros , os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.
	§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.	§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se: I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.
	§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.	§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.
	§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.	§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.
	§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.	§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.
	§ 6º A deficiência será comprovada através de avaliação e laudo expedido por serviço que conte com equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.	§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Fonte: BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011**. Brasília: 2011 Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: ago. 2011.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

A Lei nº 12.435/2011 vem para materializar o SUAS. Ainda é difícil auferir quais as consequências dessas mudanças, uma vez que ainda serão definidos os elementos essenciais e imprescindíveis à sua execução.

A proteção social especial – média e alta complexidade: é uma modalidade de atendimento assistencial destinada “[...] a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social” (BRASIL, 2005, p. 35). Os riscos podem ser advindos de situações como: “[...] abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005, p. 35). A proteção especial está ligada a um conjunto de serviços que tem como finalidade, como demonstra o art. 6º, incluído pela Lei nº 12.435/2011:

[...] contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 2011).

Diferentemente da proteção básica que procura prevenir situações de vulnerabilidade, a proteção especial atua quando há uma situação de violação de direitos e quando os vínculos familiares e sociais já estão rompidos.

Os serviços que fazem parte da proteção social especial de média e alta complexidade são operados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, descrito no art. 6º - C, § 2º:

[...] a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, 2011).

Como a proteção social especial está ligada à violação de direitos, é comum acionar o Judiciário, o Ministério Público entre outros órgãos do Estado (BRASIL, 2005, p. 37). No Quadro 11 estão descritos os serviços que compõem as modalidades de média e alta complexidade:

Quadro 11 - Proteção Especial – CREAS

Definição		Serviços - CREAS	
Proteção Social Especial	Média Complexidade	“[...] aqueles que oferecem atendimento as famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.” (BRASIL, 2005, p. 38).	Serviço de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) (BRASIL, 2005, p. 38).
	Alta Complexidade	“[...] aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referencia e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar, e, ou comunitário.” (BRASIL, 2005, p. 38).	Atendimento Integral institucional, casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada), trabalho protegido (BRASIL, 2005, p. 38).

Fonte: **BRASIL**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2004b, p. 38.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

2.4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A proteção no âmbito da previdência social é direito dos que possuem qualidade de segurados, isto é, daqueles que contribuem para o sistema. O sistema previdenciário possui dois tipos de regimes: público e privado:

São regimes públicos o Regime Geral de previdência social – RGPS, o regime dos servidores públicos civis e o regime previdenciário próprio dos militares. O regime Privado, a previdência complementar está prevista no art. 202 da Constituição Federal (SANTOS, 2009, p. 69).

Conforme documento oficial, a Previdência Social é:

[...] sinônimo de seguro social. Seu conceito pode, então, ser definido como o *seguro* que garante renda do *trabalhador* e de sua família, obedecido o teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, quando da *perda*, temporária ou permanente, da *capacidade de trabalho* em decorrência de *riscos sociais* (BRASIL, 2005b, p. 38).

O art. 201 da Constituição Federal dispõe que: “[...] a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação

obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (BRASIL, 2009).

É importante ressaltar dois aspectos: o primeiro, a definição nos documentos do Ministério da Previdência pauta-se pela relação contribuição/benefício, entendendo que a previdência atua como um mero seguro. Já para Costa (2006), isso é totalmente contrário ao anseio da Constituição Federal de 1988:

O conceito de previdência social não pode ser reduzido a seguro social, que prevê um sistema de contribuições/benefícios restrito à população contribuinte. O espírito da Constituição Federal de 1988 foi no sentido de construir um padrão de seguridade social no qual a previdência tem importância fundamental como um mecanismo capaz de criar processos de inclusão social, revendo a histórica precariedade de proteção social dada aos trabalhadores do meio rural e aqueles que nunca foram inseridos no mercado formal (COSTA, 2006, p. 199).

E outro fator que deve ser considerado relaciona-se ao equilíbrio financeiro e atuarial, tratado no art. 201 da Constituição Federal, que tem se dado à custa da classe trabalhadora:

A reforma da previdência social, embora seja uma mudança importante nos direitos adquiridos pela classe trabalhadora do país, foi repassada, pelo discurso e propaganda ideológica do governo FHC, como um ajuste de caixa. Uma mera reforma de caráter contábil (gastar dentro do limite da arrecadação), sem esclarecer e debater o conjunto de efeitos sociais desta medida e as causas da crise neste setor. (COSTA, 2006, p.190).

Como outras políticas, a previdência é regulamentada pela Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que trata sobre os planos de benefícios da Previdência Social. Nessa lei estão elencadas todas as normas que regem a relação jurídica entre segurados dependentes e previdência social. A seguir, estão listados os benefícios previdenciários pagos pelo INSS como forma de proteção social aos segurados ou dependentes, além da aposentadoria, comumente conhecida.

Quadro 12 - Previdência Social – Benefícios

APOSENTADORIAS				TIPOS DE BENEFÍCIO
APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	APOSENTADORIA POR IDADE	APOSENTADORIA ESPECIAL	DESCRIÇÃO
Pode ser integral ou proporcional. Para ter direito à aposentadoria integral, o trabalhador homem deve comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e a trabalhadora mulher, 30 anos. Para requerer a aposentadoria proporcional, o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima. Os homens podem requerer aposentadoria proporcional aos 53 anos de idade e 30 anos de contribuição, mais um adicional de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar 30 anos de contribuição. As mulheres têm direito à proporcional aos 48 anos de idade e 25 de contribuição, mais um adicional de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar 25 anos de contribuição. Para ter direito à aposentadoria integral ou proporcional, é necessário também o cumprimento do período de carência, que corresponde ao número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o segurado faça jus ao benefício.	Benefício concedido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da Previdência Social incapacitados para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o sustento. Não tem direito à aposentadoria por invalidez quem, ao se filiar à Previdência Social, já tiver doença ou lesão que geraria o benefício, a não ser quando a incapacidade resultar no agravamento da enfermidade. Quem recebe aposentadoria por invalidez tem que passar por perícia médica de dois em dois anos, se não, o benefício é suspenso. A aposentadoria deixa de ser paga quando o segurado recupera a capacidade e volta ao trabalho. Para ter direito ao benefício, o trabalhador tem que contribuir para a Previdência Social por no mínimo 12 meses, no caso de doença. Se for acidente, esse prazo de carência não é exigido, mas é preciso estar inscrito na Previdência Social.	Têm direito ao benefício os trabalhadores urbanos do sexo masculino a partir dos 65 anos e do sexo feminino a partir dos 60 anos de idade. Os trabalhadores rurais podem pedir aposentadoria por idade com cinco anos a menos: a partir dos 60 anos, homens, e a partir dos 55 anos, mulheres. Para solicitar o benefício, os trabalhadores urbanos inscritos na Previdência Social a partir de 25 de julho de 1991 precisam comprovar 180 contribuições mensais. Os rurais têm de provar, com documentos, 180 meses de atividade rural.	Benefício concedido ao segurado que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física. Para ter direito à aposentadoria especial, o trabalhador deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício (15, 20 ou 25 anos). Para ter direito à aposentadoria especial, é necessário também o cumprimento da carência, que corresponde ao número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o segurado faça jus ao benefício.	

Fonte: Benefícios da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico>>. Acesso em: ago. 2011.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Quadro 13 - Previdência Social – Benefícios Auxílios

AUXÍLIO RECLUSÃO	AUXÍLIO DOENÇA	AUXÍLIO ACIDENTE	TIPOS DE BENEFÍCIOS
O auxílio-reclusão é um benefício devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão, durante o período em que estiver preso sob regime fechado ou semiaberto. Não cabe concessão de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que estiver em livramento condicional ou cumprindo pena em regime aberto. Para a concessão do benefício, é necessário o cumprimento dos seguintes requisitos: o segurado que tiver sido preso não poderá estar recebendo salário da empresa na qual trabalhava, nem estar em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço; a reclusão deverá ter ocorrido no prazo de manutenção da qualidade de segurado; o último salário-de-contribuição do segurado (vigente na data do recolhimento à prisão ou na data do afastamento do trabalho ou cessação das contribuições), tomado em seu valor mensal, deverá ser igual ou inferior aos seguintes valores, independentemente da quantidade de contratos e de atividades exercidas independentemente da quantidade de contratos e de atividades exercidas, considerando-se o mês a que se refere: SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO TOMADO EM SEU VALOR MENSAL A partir de 15/7/2011 R\$ 862,60 – Portaria nº 407, de 14/07/2011 A partir de 1º/1/2011 R\$ 862,11 – Portaria nº 568, de 31/12/2010	Benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, exceto o doméstico, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. Para os demais segurados inclusive o doméstico, a Previdência paga o auxílio desde o início da incapacidade e enquanto a mesma perdurar. Em ambos os casos, deverá ter ocorrido o requerimento do benefício. Para concessão de auxílio-doença é necessária a comprovação da incapacidade em exame realizado pela perícia médica da Previdência Social. Para ter direito ao benefício, o trabalhador tem de contribuir para a Previdência Social por, no mínimo, 12 meses (carência). Esse prazo não será exigido em caso de acidente de qualquer natureza (por acidente de trabalho ou fora do trabalho) ou de doença profissional ou do trabalho. Terá direito ao benefício sem a necessidade de cumprir o prazo mínimo de contribuição e desde que tenha <u>qualidade de segurado</u> quando do início da incapacidade, o trabalhador acometido de tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrite anquilosante, nefropatia grave, doença de Paget em estágio avançado (osteíte deformante), síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS), contaminação por radiação (comprovada em laudo médico) ou hepatopatia grave. Não tem direito ao auxílio-doença quem, ao se filiar à Previdência Social, já tiver doença ou lesão que geraria o benefício, a não ser quando a incapacidade resulta do agravamento da enfermidade.	Benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com sequelas que reduzem sua capacidade de trabalho. É concedido para segurados que recebiam auxílio-doença. Têm direito ao auxílio-acidente o trabalhador empregado, o trabalhador avulso e o segurado especial. O empregado doméstico, o contribuinte individual e o facultativo não recebem o benefício. Para concessão do auxílio-acidente não é exigido tempo mínimo de contribuição, mas o trabalhador deve ter <u>qualidade de segurado</u> e comprovar a impossibilidade de continuar desempenhando suas atividades, por meio de exame da perícia médica da Previdência Social. O auxílio-acidente, por ter caráter de indenização, pode ser acumulado com outros benefícios pagos pela Previdência Social exceto aposentadoria. O benefício deixa de ser pago quando o trabalhador se aposenta.	DESCRIÇÃO

Fonte: Benefícios da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico>> . Acesso em: ago. 2011.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Quadro 14 - Previdência Social – Benefícios

Pensão

PENSÃO ESPECIAL AOS PORTADORES DA SÍNDROME DA TALIDOMIDA	PENSÃO POR MORTE	TIPOS DE BENEFÍCIOS
É garantido o direito à Pensão Especial (Espécie 56) aos portadores da Síndrome da Talidomida nascidos a partir de 1º de janeiro de 1957, data do início da comercialização da droga denominada “Talidomida” (Amida Nfálica do Ácido Glutâmico), inicialmente vendida com os nomes comerciais de Sedin, Sedalis e Slip, de acordo com a Lei nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982. O benefício é devido ao portador de deformidade física decorrente do uso da Talidomida, independentemente da época de sua utilização.	Benefício pago à família do trabalhador quando ele morre. Para concessão de pensão por morte, não há tempo mínimo de contribuição, mas é necessário que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador tinha qualidade de segurado. Se o óbito ocorrer após a perda da qualidade de segurado, os dependentes terão direito a pensão desde que o trabalhador tenha cumprido, até o dia da morte, os requisitos para obtenção de aposentadoria pela Previdência Social ou que fique reconhecido o direito à aposentadoria por invalidez, dentro do período de manutenção da qualidade do segurado, caso em que a incapacidade deverá ser verificada por meio de parecer da perícia médica do INSS com base em atestados ou relatórios médicos, exames complementares, prontuários ou documentos equivalentes. Havendo mais de um pensionista, a pensão por morte será rateada entre todos, em partes iguais. A parte daquele cujo direito à pensão cessar será revertida em favor dos demais dependentes.	DESCRIÇÃO

Fonte: Benefícios da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico>>. Acesso em: ago. 2011.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Quadro 15 - Previdência Social – Benefícios Salário

SALÁRIO – MATERNIDADE		SALÁRIO - FAMILIA	TIPOS DE BENEFÍCIOS
O salário-maternidade é devido às seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais, por ocasião do parto, inclusive o natimorto, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. Considera-se parto o nascimento ocorrido a partir da 23ª semana de gestação, inclusive em caso de natimorto. Segurada desempregada: Para a criança nascida ou adotada a partir de 14.06.2007, o benefício também será devido à segurada desempregada (empregada, trabalhadora avulsa e doméstica), para a que cessou as contribuições (contribuinte individual ou facultativa) e para a segurada especial, desde que o nascimento ou adoção tenham ocorrido dentro do período de manutenção da qualidade de segurada. A segurada desempregada terá direito ao salário-maternidade nos casos de demissão antes da gravidez ou, caso a gravidez tenha ocorrido enquanto ainda estava empregada, desde que a dispensa tenha sido por justa causa ou a pedido. Duração do benefício O benefício será pago durante 120 dias e poderá ter início até 28 dias antes do parto. Se concedido antes do nascimento da criança, a comprovação será por atestado médico, se posterior ao parto, a prova será a Certidão de Nascimento. A duração do benefício será diferenciada nos casos especificados abaixo. Nos abortos espontâneos ou previstos em lei (estupro ou risco de vida para a mãe), será pago o salário-maternidade por duas semanas. Para concessão do salário-maternidade, não é exigido tempo mínimo de contribuição das trabalhadoras empregadas, empregadas domésticas e trabalhadoras avulsas, desde que comprovem filiação nesta condição na data do afastamento para fins de salário maternidade ou na data do parto. A contribuinte individual, a segurada facultativa e a segurada especial (que optou por contribuir) têm que ter pelo menos dez contribuições para receber o benefício. A segurada especial que não paga contribuições receberá o salário-maternidade se comprovar no mínimo dez meses de trabalho rural imediatamente anteriores à data do parto, mesmo que de forma descontinua. Se o nascimento for prematuro, a carência será reduzida no mesmo total de meses em que o parto foi antecipado. A trabalhadora que exerce atividades ou tem empregos simultâneos tem direito a um salário-maternidade para cada emprego/atividade, desde que contribua para a Previdência nas duas funções.		Benefício pago aos segurados empregados, exceto os domésticos, e aos trabalhadores avulsos com salário mensal de até R\$ 862,60, para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade. (Observação: São equiparados aos filhos os enteados e os tutelados, estes desde que não possuam bens suficientes para o próprio sustento, devendo a dependência econômica de ambos ser comprovada). Para a concessão do salário-família, a Previdência Social não exige tempo mínimo de contribuição. Quem tem direito ao benefício: o empregado e o trabalhador avulso que estejam em atividade; o empregado e o trabalhador avulso aposentados por invalidez, por idade ou em gozo de auxílio doença; o trabalhador rural (empregado rural ou trabalhador avulso) que tenha se aposentado por idade aos 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher; os demais aposentados, desde que empregados ou trabalhadores avulsos, quando completarem 65 anos (homem) ou 60 anos (mulher). Os desempregados não têm direito ao benefício.	DESCRIÇÃO
		VALOR DO BENEFÍCIO	
		Salário-de-contribuição (Remuneração mensal)	
		Valor da cota do salário-família por filho ou equiparado	
		até R\$ 573,91	R\$ 29,43
		de R\$ 573,92 a R\$ 862,60	R\$ 20,74
		Portaria nº 407, de 14 de julho de 2011	

Fonte: Benefícios da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico>>. Acesso em: ago. 2011.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Ao analisar os quadros acima, nota-se que existem oito benefícios oferecidos aos segurados: aposentadorias (por idade, invalidez, tempo de contribuição, especial), auxílios (doença e acidente), salário-maternidade e salário-família. Já os dependentes têm direito ao auxílio-reclusão e pensão por morte. Existe ainda a pensão especial aos portadores da Síndrome de Talidomida. De acordo com Santos (2009), filiação é “[...] o vínculo que se estabelece entre o segurado e a Previdência social, constituindo uma relação jurídica da qual decorrem direitos e obrigações para ambas as partes” (SANTOS, 2009, p. 81).

A filiação é o vínculo que as pessoas estabelecem com a previdência social a partir do momento que passam a exercer uma atividade remunerada ou a recolher as chamadas contribuições previdenciárias. Com a filiação, que pode ser obrigatória ou facultativa, as pessoas tornam-se segurados efetivos da previdência, o que lhes garante uma série de direitos, mas também algumas obrigações (BRASIL, 2005, p. 52).

É preciso, no caso dos segurados contribuintes individuais e facultativos, a inscrição³⁰ perante o INSS, porque não possuem contrato de trabalho anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social. Na categoria de contribuinte individual, estão às pessoas:

[...] que exercem atividade por conta própria ou prestam serviços a empresas, mas não são seus empregados. Em geral, estão ligados à agropecuária, pesca, extração mineral e prestação de serviços. Também estão nessa categoria os sacerdotes, os dirigentes remunerados, os trabalhadores por conta própria, os condutores autônomos de veículos rodoviários, os ambulantes, os associados de cooperativas, os diaristas, os pintores e eletricitistas, entre outros (BRASIL, 2004, p. 28).

O contribuinte individual deve recolher à Previdência Social uma alíquota de 20% do salário recebido no mês. Caso o contribuinte individual trabalhe por conta própria e receba até um salário mínimo, a alíquota é de 11% (BRASIL, 2011).

O percentual de 11% é válido somente para o segurado que contribui sobre o salário mínimo. Caso o salário-de-contribuição seja superior ao salário mínimo, o percentual é de 20%.

Essa modalidade de segurado ampara uma grande parte da população brasileira que estaria desprotegida sem meios, de se manter em caso de morte, invalidez, velhice ou doença. No entanto, um percentual de contribuição de 11% e 20% ainda é inviável para os segmentos mais subalternizados, que geralmente

³⁰Para receber os benefícios da previdência social, as pessoas precisam estar cadastradas no Regime Geral da Previdência Social (BRASIL, MPS, 2005, p.52).

sobrevivem com menos de um salário mínimo, e têm que optar entre a necessidade urgente e o futuro.

A tabela a seguir mostra que um grande número de pessoas sobrevive com renda entre R\$ 0,00 e R\$ 70,00.

Tabela 1 – População em Domicílios Particulares, Permanentes, segundo as classes de renda zero e renda nominal mensal *per capita* de 1 a 70 reais

População em domicílios particulares permanentes, segundo as classes de Renda ZERO e Renda Nominal Mensal Domiciliar per capita de 1 a 70 reais

Total Brasil		Renda nominal mensal domiciliar per capita		
		Total (A + B)	Sem Renda (com filtros) (A)	1 a 70 reais (B)
População em Domicílios Particulares Permanentes	189.791.096	(1) 16.267.197	4.836.732	11.430.465
Domicílios Particulares Permanentes	57.324.185	4.009.433	1.623.398	2.386.035
Situação Urbana				
População em Domicílios Particulares Permanentes	160.247.383	(1) 8.673.845	2.995.093	5.678.752
Domicílios Particulares Permanentes	49.226.767	2.279.509	1.068.833	1.210.676
Situação Rural				
População em Domicílios Particulares Permanentes	29.543.713	(1) 7.593.352	1.841.639	5.751.713
Domicílios Particulares Permanentes	8.097.418	1.729.924	554.565	1.175.359

Fonte: IBGE, Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010.

Nota: 1. As restrições estabelecidas para o **filtro** dos domicílios foram: sem banheiro de uso exclusivo; ou sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não tinham fossa séptica; ou em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e não tinham poço ou nascente na propriedade; ou sem energia elétrica; ou com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou pelo menos um morador de 65 anos de idade ou mais.

Nota: 2. Excluídos os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado(a) doméstico(a) ou parente do(a) empregado(a) doméstico(a). 3. Inclusive as informações dos domicílios com rendimento mensal domiciliar per capita somente em benefícios.

(1) Excluídos os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado(a) doméstico(a) ou parente do(a) empregado(a) doméstico(a).

Fonte; Org.: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados preliminares do Universo Demográfico**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000408.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

Assim, uma grande parte da população é imprevidente, está desprotegida. Aumentar a proteção social é um grande desafio, principalmente quando se trata do sistema previdenciário. Grande parte da população desconhece como funciona ou o

porquê da existência desse sistema, quais os benefícios e os serviços ofertados. A previdência parece estar distante de grande parte da população brasileira.

Enfim, a gestão da proteção social, que no caso brasileiro está materializada no tripé: saúde, assistência social e previdência social, deve vincular o bem-estar social e a qualidade de vida. Como retrata Martins (2008), é preciso reinventar a sociedade ou renovar a mente para que se possa experimentar um modelo de sociedade realmente democrática, em que os sujeitos são vistos pela sua essência. É necessário “[...] resgatar a capacidade de indignação frente às mazelas sociais, discordar do movimento conservador que busca naturalizar a pobreza difundindo a idéia de que a eficiência do mercado é a única lógica aceitável para a sociedade” (COSTA, 2006, p. 232).

É tendo essa perspectiva de construção de alternativas frente à lógica neoliberal que, no próximo capítulo, será desenvolvida uma reflexão sobre o lixo e os catadores de materiais recicláveis.

CAPÍTULO 3

O CATADOR DE MATERIAL RECICLÁVEL E A PROBLEMÁTICA DA RECICLAGEM EM UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para refletir sobre essa problemática é preciso, antes, entender o modelo de desenvolvimento sustentável como um paradigma que articula natureza e sociedade. Por considerar variadas dimensões como econômico, ecológico, social e outros, o desenvolvimento sustentável está relacionado com a categoria proteção social, uma vez que não há desenvolvimento se persistirem as desigualdades sociais. Nesse sentido, é um grande desafio para a sociedade associar desenvolvimento sem degradação ambiental e com equidade social.

O capítulo trata dos resíduos sólidos urbanos, um exemplo de problema que reclama uma atuação articulada, em que a questão socioambiental tem a sua centralidade. Nesse contexto, em especial no ambiente urbano, o catador de papel aparece como elemento importante, mas ainda como trabalhador explorado e excluído de direitos positivados em lei.

3.1 DEFININDO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A mentalidade de progresso baseada na servidão da natureza cresce na sociedade industrial do século XVIII e permanece de maneira hegemônica até a década de 1960 do século XX, quando começa a ser questionada.

Os anos de 1960 marcaram uma época de convulsões do mundo moderno. Ao mesmo tempo que irromperam movimentos emancipatórios e contraculturais (sindicais, de juventude, estudantis, de gênero), a bomba populacional explodiu e soou o alarme ecológico. Pela primeira vez, desde que a maquinária industrial e os mecanismos do mercado foram ativados no capitalismo nascente no *Renascimento*, desde que o Ocidente abriu a história para a modernidade guiada pelos ideais da liberdade e pelo iluminismo da razão, quebrou-se um dos pilares ideológicos da civilização ocidental: o princípio do progresso impulsionado pela força da ciência e da tecnologia, convertidas nas mais servis e servíveis ferramentas da acumulação de capital, e o mito de um crescimento econômico ilimitado (LEFF, 2010, p. 55).

No entanto, é na década de setenta no século XX que crescem os estudos acerca da degradação ambiental e suas consequências para o homem. Os primeiros

relatórios que debatem o tema são realizados por grupos de especialistas vinculados ao *Massachusetts Institute of Technology* - MIT e ao Clube de Roma.

Os primeiros debates sobre o meio ambiente iniciam-se com um estudo de prospectiva. Em 1972 o MIT e o Clube de Roma publicam seu estudo sobre *Os limites do crescimento*, que pela primeira vez estabeleceu as relações críticas do crescimento econômico e populacional com as próprias bases da sustentabilidade do planeta. O estudo, baseado em um modelo de simulação extrapola as tendências do crescimento econômico e demográfico, da mudança tecnológica e das formas e índices de poluição, e conclui que suas sinergias negativas poderiam provocar um colapso ecológico caso não revertisse suas tendências. Diante dessa previsão catastrofista, os estudos prospectivos na América Latina abriram caminho para outros modelos capazes de construir cenários alternativos baseados na aplicação de políticas demográficas, de distribuição da renda e das formas de produção, que por essa via permitiriam transformar as relações fixadas e predeterminadas pela estrutura econômica e pelas tendências dominantes, abrindo a possibilidades para a construção de modelos de desenvolvimento ecologicamente e socialmente mais sustentáveis. (LEFF, 2010, p. 70).

Como mencionado, o estudo demonstra que a degradação ambiental decorrente da exploração desmedida dos recursos ambientais, da industrialização e do crescimento populacional pode levar o planeta ao seu limite e, conseqüentemente, ao declínio. A proposta então era “[...] reduzir drasticamente a industrialização e o crescimento econômico”. (DUARTE, 2003, p.12). Nas palavras da autora, “[...] instala-se em parte da comunidade científica a era apocalíptica de previsões sobre o planeta” (DUARTE, 2003, p.12). Todavia, os relatórios e estudos desse período são importantes, pois contribuem para o reconhecimento da existência dos problemas ecológicos no mundo. Em 1972, a ONU convoca a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia). Da Conferência resulta uma Declaração contendo 19 princípios que busca representar um manifesto ambiental, embora argumentos e interesses diferentes entre os países contrariem o disposto. Para Duarte (2003, p.21), a “[...] Declaração de Estocolmo, documento aprovado ao final da Conferência, reflete bem as divisões entre os participantes e os compromissos atingidos, assim como a oportunidade para que os países menos desenvolvidos firmassem suas posições”.

[...] entre os primeiros princípios enunciados encontra-se a condenação de políticas *apartheid*, a discriminação, a colonização e outras formas de opressão e dominação estrangeira; há referências à estabilização do preço das *commodities* como fator importante de viabilização da gestão ambiental, e a reafirmação de que os Estados têm o direito soberano de explorar seus recursos segundo suas políticas ambientais nacionais, além da

responsabilidade de assegurar que as atividades em seus territórios não causem danos a outros países (DUARTE, 2003, p. 21-22).

Em 1972, é criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de coordenar os trabalhos da ONU em favor do meio ambiente global.

Após acalorados debates, os conferencistas deliberaram também ser necessário criar o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA), órgão com o papel de coordenar, divulgar e discutir temas ambientais. Sua sede fica em Nairóbi, no Quênia, o que a época foi contabilizado como mais uma vitória do terceiro mundo (DUARTE, 2003, p. 21-22).

Atualmente, as principais áreas temáticas de atuação do PNUMA são “[...] as mudanças climáticas, a gestão de ecossistemas e biodiversidade, o uso eficiente de recursos e o consumo e produção sustentáveis e a governança ambiental” (PNUMA NO BRASIL, 2012).

Para Duarte (2003, p. 22), a Conferência de Estocolmo representa para o Brasil e outros países “[...] uma oportunidade de aprendizado, revelando a um país com mentalidade assaz defensiva que os países desenvolvidos também estavam sofrendo limitações ao seu crescimento por causa de problemas ambientais e de crescentes demandas populares”. E ainda, segundo a autora, uma das consequências da Conferência para o país é a criação da Secretária Especial do Meio Ambiente (SEMA).

Pela primeira vez, uma única agência seria responsável pela coordenação de políticas ambientais nacionais e por proporcionar assistência a outras agências. Seus objetivos incluíam examinar as implicações do desenvolvimento científico e tecnológico nacional sobre o meio ambiente; proporcionar ajuda a órgãos responsáveis pela conservação; zelar pela realização das resoluções diretamente ou em parceria com outras entidades (DUARTE, 2003, p. 21-22).

Em 1983, a ONU cria a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e convida a ex-Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para constituí-la e a presidir. A Comissão Brundtland pública em 1987 um relatório chamado “Nosso Futuro Comum”, que procura articular questões econômicas sociais e ambientais. O relatório traz um novo conceito, o de desenvolvimento sustentável, como aquele que atende as necessidades do presente sem por em risco as necessidades das gerações futuras:

[...]Believing that sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, should become a central guiding principle of the United Nations, Governments and private institutions, organizations and enterprises³¹[...]. (UN,1987).

Segundo o Relatório da Comissão Brundtland, uma série de medidas precisava ser tomada para constituir o desenvolvimento sustentável nos diversos países. Entre as medidas necessárias indicadas estão: a limitação do crescimento populacional, preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, controle da urbanização desordenada e integração entre campo e cidades menores, atendimento às necessidades básicas (saúde, escola, moradia), diminuição do consumo de energia e uso de fontes energéticas renováveis.

Em 1992, no Rio de Janeiro, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como ECO-92, ou “Cúpula da Terra”. Porém, até se chegar a ECO-92, ocorre uma série de desastres ambientais. Como coloca Duarte (2003, p. 25), o “[...] percurso até a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, foi movimentado como um filme de ação”. A autora diz que:

As grandes expectativas de Estocolmo pareciam ir-se desvanecendo diante de uma realidade que se apresentava cada vez mais assustadora: os dois choques do petróleo, o desemprego maciço, a reestruturação das corporações, em suma, a recessão global. Como resultado da retração, os carros tornaram-se mais econômicos, as ciclovias se multiplicaram nos centros urbanos de países ricos, os programas de reciclagem foram estabelecidos e a busca por formas alternativas de energia foi intensificada, como demonstram as próprias políticas brasileiras (DUARTE, 2003, p.25-26).

Entre os documentos aprovados na ECO-92 está a “Agenda 21”, um programa para a proteção do planeta e seu desenvolvimento sustentável. Esse programa destaca a necessidade dos diversos sujeitos estarem engajados para a construção do desenvolvimento sustentável.

Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de

³¹ Acreditando que o desenvolvimento sustentável, que implica atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades, deve se tornar um princípio central orientador das Nações Unidas, governos e instituições privadas, organizações e empresas [...] (UN,1987 – tradução nossa).

participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contarán las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente (UN, 1992)³².

A Conferência do Rio provoca intensos debates e obtém segundo Duarte (2003), uma grande participação de organizações não governamentais, o que não ocorre na próxima Conferência, em Johannesburgo 2002 (África do Sul).

Para o Brasil, a Conferência do Rio permanece como um marco das relações multilaterais e um êxito diplomático que correspondeu às expectativas e objetivos. Para o movimento ambientalista, evidenciou-se que nem mesmo participação maciça de chefes de Estado conseguiu ofuscar o brilho dos grupos não-governamentais (DUARTE, 2003, p.43).

Em Johannesburgo, busca-se concretizar o proposto na Agenda 21, ou seja, transformar as metas em ações concretas. No entanto, ao “[...] término da Conferência, era muito pequeno o número dos que acreditavam que o copo estava meio cheio, se comparado ao dos que afirmavam que o copo estava mesmo vazio” (DUARTE, 2003, p. 59). Na percepção de Duarte (2003, p. 59), o Plano de Implementação da Cúpula, no qual os países prometem lutar para a erradicação da pobreza, é considerado “[...] natimorto por seus críticos. Afinal, essa promessa já circula há muitos anos no cenário internacional, nos mesmos tons vagos e elevados adotados na redação do documento”. Ao mostrar o cenário da Conferência de Johannesburgo, Duarte (2003) diz que:

O Secretario das Nações Unidas, Kofi Annan, manifestou seu desencanto de maneira elegante no encerramento da Conferência, ao declarar que o

³²Um dos requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é uma ampla participação da opinião pública na tomada de decisões. Além disso, o contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, torna evidente a necessidade de empregar novas formas de participação. Trata-se da necessidade de que as pessoas, grupos e organizações participem nos processos de avaliação de impacto ambiental, conheçam o mecanismo de tomada de decisões e participem dele, especialmente quando existe a possibilidade de que essas decisões afetem as comunidades onde vivem e trabalham. Qualquer pessoa, grupo ou organização deve ter acesso às informações relativas ao meio ambiente e desenvolvimento relatadas pelas autoridades nacionais, incluindo informações sobre os produtos e atividades que tiveram consequências importantes para o ambiente ou a probabilidade de terem, bem como informações sobre as medidas de proteção ao meio ambiente (UN, 1992 – tradução nossa).

encontro não atingiu tudo o que dele se esperava, mas não se tratava do fim e sim o começo.

Chamou ainda atenção, em Joanesburgo, a participação relativamente pequena de populares e a ausência do clima de celebração tão comum às outras Conferências realizadas nos últimos anos. Como explicação, pode-se apontar que a presença popular foi fortemente restringida, primeiramente, pela dificuldade de credenciamento das organizações não-governamentais e, em segundo lugar, pelo poderosíssimo aparato militar mobilizado não como no Rio de Janeiro, para coibir crimes comuns, mas para reprimir protestos e manter a ordem (DUARTE, 2003, p.60).

Vivencia-se um clima de tensão e de poucos avanços em termos de desenvolvimento sustentável ou de cooperação entre os países. Abaixo, encontra-se uma cronologia acerca do desenvolvimento da discussão ambiental criada por Duarte (2003) que vai de 1945 até 2002.

Quadro 16 – Cronologia da Política Internacional de Meio Ambiente

ANO	CONTEXTO HISTÓRICO
1945	Fim da Segunda Guerra Mundial. Nos anos seguintes, desenvolve-se o movimento pacifista de oposição tanto à guerra fria quanto à proliferação nuclear.
1962	<i>Silent Spring</i> , de Rachel Carson, é publicado nos Estados Unidos, contendo denúncias sobre o uso de pesticidas. A década de 1960 é marcada por ações em prol dos direitos civis e por movimentos contra o consumismo e pela valorização da natureza.
1968	Conferência da Biosfera em Paris.
1972	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo.
1973	Estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. No Brasil, criação da Secretária Especial do Meio Ambiente.
1978	Tratado de cooperação Amazônica, firmado entre Brasil e países da região com vistas à promoção do crescimento com conservação ambiental e de pesquisas sobre fauna e flora.
1987	O relatório nosso futuro Comum, elaborado pela Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, é publicado. O documento diagnostica os graves problemas do planeta e consagra a expressão “desenvolvimento sustentável”, em momento em que notícias alarmantes sobre a ruptura da camada de ozônio e desastres ambientais salientavam a urgências dos problemas.
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. Entre os documentos firmados, encontram-se a Convenção sobre Mudanças Climáticas e a Agenda 21.
1997	O Protocolo de Quioto estabelece medidas concretas a serem adotadas para a redução da emissão de gases produtores do efeito estufa.
2002	Cúpula Mundial Sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo.

Fonte: DUARTE, Lílian C. B. **Política externa e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. p. 67-68.

Org.: A autora

Percebe-se que ao longo dos anos do século XX, há um debate sendo estabelecido acerca de um desenvolvimento sustentável, de um estilo de vida distinto do vivido por grande parte da população mundial. Mas, para Rodrigues (2005, p. 4), o desenvolvimento sustentável é “[...] um ideário construído que oculta

as causas e as conseqüências [sic] da problemática ambiental, que torna obscuro compreender a existência de classes sociais, a importância do território, as formas de apropriação das riquezas”.

Rodrigues (2005) apresenta algumas inquietações sobre desenvolvimento sustentável, que a seu ver não é um conceito e sim uma ideia mágica, um modismo que tem em vista a resolução de problemas do meio ambiente desprovido de instrumental teórico analítico que exprima porque é apresentado como conceito.

Um conceito exprime uma noção abstrata que se refere a um objeto suposto único, ou a uma classe de objetos. É caracterizado por sua extensão e compreensão. Extensão significa “o conjunto particular dos seres aos quais se estende este conceito”, enquanto a compreensão refere-se ao “conjunto dos caracteres, que constituem sua definição” (Japiassu, 1989:53). Qual é a extensão que se pretende com o “conceito” de desenvolvimento sustentável? Parece que é o planeta Terra. Quais seriam os conjuntos de caracteres? Parece que tudo e nada ao mesmo tempo, sem nenhuma contradição, conflito, sem análise da complexidade da configuração do mundo real (RODRIGUES, 2005, p. 2).

Tal reflexão é construída pela autora com base nos debates oficiais internacionais sobre Estocolmo, Eco-92 e no relatório “Nosso Futuro Comum”.

Assim, Estocolmo, que tem como objetivo manifesto a preocupação com a poluição, degradação ambiental, o esgotamento de recursos, é na verdade uma tentativa de subordinar os países subdesenvolvidos aos interesses dos Estados desenvolvidos através do poderio das grandes corporações.

A 1ª Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, apontava a preocupação internacional com o desenvolvimento e o esgotamento de recursos. Os conflitos entre o norte “desenvolvido” e o sul “subdesenvolvido” expressavam também os interesses das corporações internacionais na implantação de indústrias poluentes e na exploração de recursos naturais dos países da periferia do sistema, porém apareciam como conflitos entre países (RODRIGUES, 2005, p.5).

Em relação a Conferência do Rio de Janeiro em 1992, Rodrigues (2005) coloca que:

[...] Na 2ª Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, referenciada na publicação do Relatório Nosso Futuro Comum, que resultou na assinatura, pelos representantes dos países, da Agenda 21, coloca-se o desenvolvimento sustentável como meta a ser atingida, no futuro. Não se explicita quando será o futuro, e para quem haverá futuro. A afirmação de que em 1962 os interesses das corporações internacionais ficaram ocultos é passível de ser observada quando se analisa que as propostas dos países da periferia do sistema capitalista não foram contempladas no ideário do desenvolvimento sustentável (RODRIGUES, 2005, p. 5).

Ao continuar sua crítica ao modelo de desenvolvimento sustentável, Rodrigues (2005) afirma:

Incorporar a palavra “sustentável” a “desenvolvimento” foi um ajuste na terminologia, mantendo-se o modo de produção de mercadorias e atribuindo os problemas aos desvios do “modelo” de cada país, e não ao modo de produção dominante. Também representou um ajuste das “responsabilidades”, pois todos passaram a ser responsáveis pelos problemas de esgotamento e poluição dos recursos. É um princípio discursivo para tratar dos problemas ambientais que ocultam a complexidade da problemática ambiental. Desloca os conflitos de classes para a idéia abstrata de gerações. Desloca as formas de apropriação das riquezas territoriais, apropriadas privadamente, para a “natureza”, “a biosfera”, o “meio ambiente” como bem comum (RODRIGUES, 2005, p. 5).

Em conformidade com o exposto, não se questiona o modo de produção capitalista e todos são igualmente responsabilizados tanto pela degradação como pela preservação da natureza, pois indica o meio ambiente como comum, quando se sabe que a paisagem é explorada de maneiras distintas pelo capital.

Para Rodrigues (2005), é importante abranger, discutir, pensar questões como:

[...] a dinâmica, o tempo geológico, as diferentes escalas, se aparentemente as problemáticas podem ser resolvidas com a tecnologia de ponta? Como “cuidar” das riquezas naturais se o território parece não ter importância? Onde estão as riquezas naturais? Qual a importância do território, espaço, lugar, paisagem? Preservar áreas “reservadas” para a perpetuação do capital e do modo capitalista de produzir mais e mais mercadorias ou da sociedade? Como evitar a sociedade do descartável e a sociedade descartável? (RODRIGUES, 2005, p. 5).

Nessa ótica, tendo como fundamento esses questionamentos, podem-se estabelecer estratégias que propiciam uma nova postura frente aos problemas ambientais. Para Rodrigues (2005), é preciso considerar o tempo que a natureza levou para gerar as riquezas que são extraídas indiscriminadamente pelo homem, os conflitos de classe, a propriedade privada, a maneira de vida no modo de produção capitalista. Sem isso, não se pode compreender a complexidade do mundo contemporâneo.

O desenvolvimento sustentável é colocado em suspeição quando pensado na relação recursos naturais-reprodução do capital (uso indiscriminado dos elementos da natureza, solo, da água, do carvão, petróleo e conseqüentemente geração de uma enorme quantidade de resíduos). Igualmente, uma grande parte das pessoas

não tem acesso à saúde, à educação, ao lazer, à alimentação, à moradia, questões não tratadas no escopo do desenvolvimento sustentável.

Os resíduos sólidos são resultado da relação recurso natural e reprodução do capital e do estilo de vida da população atual. O próximo item explora essa temática.

3.2 DEFINIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E URBANOS

De partida, é preciso conceituar a palavra lixo. Waldman (2010) define semanticamente lixo como “[...] todo o material inútil, todo material descartado posto em lugar público, tudo aquilo que “se joga fora”, “não presta”, condição à qual são evocadas longas catilinárias devotadas à sua nocividade, periculosidade, intratabilidade etc” (WALDMAN, 2010, p.18). Outra conceituação bastante difundida para o autor é a que “[...] qualifica o lixo como sendo as “sobras” no processo produtivo, particularmente as de origem fabril” (CALDERONI, 2003 apud WALDMAN, 2010, p.18).

Segundo Waldman (2010, p. 18), o significado do termo lixo como substância desprezada pode ser confirmada quando se avalia e se busca a origem e formação desta palavra ao longo da história. Assim, o autor procura demonstrar que em inglês, as palavras *rubbish*, *waste*, *trash*, *junk* e *garbage* possuem o sentido de substância desprezada. O mesmo ocorre em alemão nos termos *abfall*, *müll* e *kehricht*; em castelhano com a palavra *basura*; em francês com *déchet*; *refiuti* em italiano; e *residu*, em catalão. Em português, a origem da palavra lixo para o autor é controvertida.

Aparentemente procede de *lix*, palavra latina que significa cinza ou lixívia. A *lix* associa-se o verbo *lixare*, reportando a polir, arrancar o excedente. Correlatamente, *lix* se vincula com o afazer dos escultores, que geram resíduos desbastando a rocha com seu cinzel. Consequentemente, dado que o supérfluo foi retirado, faz-se necessário definir o destino do resíduo: qual seja, do lixo (WALDMAN, 2010, p.18 – grifo do autor).

O que Waldman (2010) procura frisar é que a essência da palavra lixo está vinculada a aquilo que é desprezado, ao resto.

[...] a noção de *lixo* enquanto “resto” constitui aspecto axial, atestado por uma variegada jurisprudência. Note-se que numa perspectiva puramente linguística a expressão lixo pode não estar necessariamente conotada por sentidos negativos. Excesso pode ser algo nos estorva, que mobiliza indevidamente nossas atenções ou ocupa nosso espaço. Todavia não se

aplica de modo obrigatório um malefício ou ameaça à existência. (SILVEIRA e MORAES, 2007, apud WALDMAN, 2010, p.18 – grifo do autor).

No dia a dia, a percepção do lixo como algo que deve ser retirado do convívio aparece numa série de termos que aparentemente são sinônimos, “[...] podem, contudo, resguardar sentidos localizados” (WALDMAN, 2010, p. 19). Nesse sentido, destacam-se as terminologias:

[...] resíduo, refugo, restolho, tralha, sobra resto, rebute, rebotalho, rejeito, detrito, descarte. Evocando particularismos teríamos: **ganga** (detrito gerado principalmente pelo garimpo); **escória** (designando subprodutos da metalurgia); **limalha** (partículas produzidas na usinagem dos metais); **caco** (sobra de vidro, genericamente um estilhaço); **cinza** (resíduos de combustão); **sucata e ferro-velho** (identificando peças metálicas); **carcaça** (resto dos matadouros e também sobra estrutural de veículos e pneus); **dejeto** (algo que não presta ou matéria fecal); **borra** (acumulo sólido resultante da decantação ou infusão); **torta** (restolho da prensagem de oleaginosas); **lavagem e paparrotada** (sobras de alimentos dadas aos porcos); **migalha** (partícula destacada do alimento); **xepa** (refugo dispensado pelos feirantes); **bagajo** (rebotalho da moagem de vegetais); **bagulho** (massa pisoteada dos bagos da uva); **esterco** (excremento de rebanhos); **quirera** (farelo ou fato sem importância); **apara** (referindo-se em particular as sobras de papel nas gráficas); **trapos e farrapos** (pedaços de tecidos velhos ou sobras de confecção); **estopa** (sobra de fio não utilizado nas tecelagens); **traste ou cacaréu** (móvel de segunda mão, desgastada); **serragem** (pó residual da marcenaria e da indústria moveleira); **entulho** (contextualizado para o mundo da construção); **escombro** (amontoado genérico de rejeitos ou entulho); **metralha** (fragmentos de argamassa, de alvenaria); **caliça** (pó do entulho); **culturas** (resíduos biológicos dos laboratórios); **lodo** (matéria final do tratamento de água)(WALDMAN, 2010, p. 19 – grifo nosso).

Os exemplos citados demonstram algumas significações atribuídas ao lixo e, para que seja feita uma análise com base nos resíduos, é imprescindível ampliar o seu conceito para além do patamar puramente semântico. É preciso compreender que, imbricado ao conceito elementar do lixo como inútil, existem processos históricos, econômicos, institucionais e culturais que perpassam o nó dos resíduos. Ou seja, não se pode pensar a questão do lixo dissociada dos processos sociais, já que “[...] o temário sugere atenção para interfaces como conjunturas históricas padrão civilizatório, gostos culturais, fatores ecológicos, estilos de vida, contradições sociais e exercício do poder” (WALDMAN, 2010, p. 31).

Tendo esta perspectiva, os impasses e questões concernentes ao lixo não se iniciam somente na sociedade contemporânea, estando relacionadas substancialmente às trocas do homem com o meio ambiente. O intercâmbio do homem com a natureza sempre gera algum tipo de resíduo.

Contrariando determinado senso comum, questões relacionadas com o lixo não são específicas à modernidade. Tampouco, sinal de mazelas exclusivas da sociedade contemporânea. Na realidade as temáticas associadas com os resíduos e seu gerenciamento perdem-se na noite dos tempos.

Decorrencia da manifesta vocação das sociedades humanas para transformar o meio natural, o lixo é indissociável das atividades desenvolvidas pelo homem, tanto no tempo quanto no espaço. Assim sendo, sem que nesta afirmação exista qualquer exagero, já nos primórdios da humanidade o lixo constituía um foco obrigatório de atenções (WALDMAN, 2010, p. 11).

À medida que os seres humanos passam a se estabelecer em comunidades, aumenta o número de pessoas concentradas em um determinado local e, conseqüentemente, os resíduos começam a obter maior visibilidade.

Quando o homem deixa de ser nômade e passa a viver em grupos maiores e em condições sedimentares, tem início uma verdadeira simbiose na biosfera do planeta. Com sua fixação, ele muda substancialmente sua relação com a natureza e meio ambiente e, com a organização social, surge o trabalho que passa a representar um método de dominação, cuja maior expressão se dá na agricultura (CONCEIÇÃO, 2003, p. 25).

Assim, o lixo passa a conviver no espaço habitado pelo homem, torna-se parte da paisagem, no entanto nem sempre é reconhecido. Para Waldman (2010, p. 11-12), os resíduos marcam indelevelmente a paisagem de duas formas: a primeira relacionada ao fato de os resíduos “[...] integrarem o processo mais amplo de transformação dos recursos naturais, seriam nessa linha de argumentação, inseparáveis do dinamismo geral de construção do espaço”; e na segunda, o autor coloca que “[...] concentrando-se ou dispersando-se em áreas circunscritas, os resíduos se associam a gênese de formas espaciais inéditas”, ou seja, podem estabelecer uma nova organização do espaço geográfico³³.

Assim sendo, a sociedade antiga mantém uma interação com a natureza, mais harmoniosa e que procura compreender os seus ritmos. A intervenção na natureza não é tão agressiva, pois a relação e reprodução com/da natureza não são

³³ Nesse sentido, Waldman (2010) fornece o exemplo dos sambaquis, “Palavra de origem tupi (*samba*, conchas+*ki*, coluna ou amontoamento). O termo refere-se às elevações da topografia resultantes principalmente do acumulo de conchas, esqueletos e do que sobrava das refeições dos ancestrais dos indígenas brasileiros. Dito de outro modo, os sambaquis têm origem em monumentais pilhas de lixo produzidas por grupos que ocuparam as regiões costeiras bem antes da chegada dos portugueses. Também denominadas de concheiros, casqueiros, berbigueiros ou pelo termo *shell-mountains* (“montanha de conchas” em inglês), tais rugosidades artificiais foram petrificadas pelos agentes meteorológicos e, em certos locais, camufladas pela vegetação. Consistindo depósito fácil e abundante de calcário para argamassa, caiação e obtenção de pedra para cantaria, os sambaquis induziram a fundação de povoações nas suas proximidades, influenciado, desta maneira, a organização do espaço colonial” (WALDMAN, 2010, p. 12).

pensadas em termos de mercadoria. Trata-se de utilizar os recursos naturais para a sobrevivência humana.

A sociedade antiga geralmente manteve um diálogo permanente com os fluxos da natureza, redundando na naturalidade que perpassava pela totalidade do antigo edifício social e propiciando que as relações de produção mantivessem compromissos com as forças naturais. Neste contexto, uma naturalidade da história se sustentava através de um matrimônio com a historicidade da natureza (WALDMAN, 2010, p. 49).

Isso não quer dizer que não há problemas relacionados ao lixo nas civilizações antigas, e sim que, em sua maioria o lixo é de origem orgânica e o processo gerador de lixo não é tão agressivo ao homem e à natureza. Waldman (2010) coloca que:

Contrariamente ao que vislumbramos nos dias de hoje, os detritos nas formações sociais de outrora apresentavam ostensiva capacidade de assimilação pelas dinâmicas naturais. Tratando-se de sociedades cuja sobrevivência era garantida pela caça, pesca, coleta e-ou pela agropecuária, o lixo era majoritariamente orgânico. No que tange a atividades como a mineração, silvicultura, artesanato e processamento de matérias-primas, estas eram desenvolvidas – ao menos em comparação com o mundo contemporâneo – numa escala bastante modesta e lançavam mão de técnicas que ecologicamente seriam bem menos onerosas (WALDMAN, 2010, p. 50).

Enfim, quando o homem percebe a natureza pelo prisma da mercadoria e passa a se organizar no meio urbano, muda sua relação com a natureza e os elementos da natureza passam a ser tomados para a criação de objetos para o consumo humano.

Numa comparação que mais uma vez explicita o ineditismo da modernidade, no passado, a participação dos resíduos citadinos no cômputo geral do lixo era irrisória. Basicamente os rejeitos provinham do meio rural, que concentrava a maioria da população. Ademais, a urbanização não tinha presença marcante na sociedade pré-moderna, na qual o campo despontava como o cenário prioritário da vida social. O meio rural mobiliza as energias devotadas à produção, fornecia o essencial dos códigos imaginários e, complementando, desempenhava função chave da organização do espaço do mundo antigo. A cidade mantinha funções de controle e de centralização dos fluxos gerados pelas lides rurais. Mas não reunia força suficiente para se tornar o fato central do mundo tradicional. Tal arrazoado foi determinante para uma ruralização da cidade, condição esta que singulariza a história urbana da Antiguidade (WALDMAN, 2010, p. 52).

Por esta via, a “[...] urbanização configura na escala planetária um fenômeno de última hora” (WALDMAN, 2010, p. 52).

Entre 1800 e 1950, a população mundial multiplicou-se 2,5 vezes. Porém, nesse período a população urbana multiplicou-se 20 vezes. O ineditismo da

cifra é flagrante quando se sabe que a população considerada urbana da Terra era apenas 1,7% do total nos inícios do século XIX; em, 1950, atingiu 21%, percentagem que passa para 25% em 1960, 37,4% em 1970 e cerca de 41,5% em 1980. Apenas no final do século XX o meio urbano passa a concentrar a maior parte dos humanos sob seu controle direto (SANTOS 1988 apud WALDMAN, 2010, p. 52-53).

O autor assevera que o meio urbano como expressão funcional passa a ter significância num período histórico muito recente e que é a implantação e consolidação da modernidade³⁴ que asseguram a sua hegemonia. (WALDMAN, 2010, p. 52). A preocupação da sociedade moderna está em aumentar o volume de bens materiais. Trata-se, nesta circunstância, de compreender a natureza “[...] como recurso a suprir necessidades humanas inatas e mesmo criadas culturalmente” (SUERTEGARAY, 2002, p.117). Todas essas mudanças fazem com que a preocupação com o lixo aumente ao ponto que, nos dias atuais, o homem sente-se ameaçado pelo lixo.

A sociedade moderna parece incomodada pelo que aparenta ser um assédio encetado por sortida provisão de rebotalhos, um verdadeiro dilúvio de lixo. Tomada de incerteza quanto à sua capacidade de solucionar um problema engendrado, no final das contas, por ela mesma, a sociedade contemporânea tornou-se presa da sensação de impotência em dar conta da questão (WALDMAN, 2010, p. 52-53).

Atualmente, o lixo tem se caracterizado como um dos maiores problemas ambientais, sobretudo nas grandes cidades, onde é denominado tecnicamente como Resíduos Sólidos Urbanos – RSU. É importante levar em consideração o que sinaliza Waldman (2010) quando diz que o lixo associa-se a uma série de temáticas, o que permite múltiplas interpretações. Neste sentido, encontra-se a “[...] discussão que se trava desde as décadas finais do século passado postulando os resíduos – ou melhor ainda, os resíduos sólidos – enquanto eixo de uma releitura conceitual do que tradicionalmente é definido como lixo” (WALDMAN, 2010, p. 27).

³⁴ Sobre os efeitos da modernidade Waldman (2010, p. 48) diz que “[...] a modernidade promoveu vasta relocação de recursos e técnicas. Entabulada com uma radicalidade nunca observada na história, ela concertou a base de uma hegemonia cujo intuito não declarado, foi o benefício de poucos em detrimento de muitos. Seu objetivo expresso, a apropriação privada do espaço e do meio natural, teve por sucedâneo o desmantelamento de formações sociais preexistentes, evento que transcorreu paralelamente à destruição da autarquia e a implantação de uma economia mundial. A truculência desta investida, notada não só no enfrentamento com as sociedades postadas no caminho da universalização da modernidade, como igualmente no que toca à natureza, inaugurou uma era de malbaratamento dos recursos naturais que prossegue até os dias de hoje”. O autor busca nesse contexto colocar que a modernidade é dessemelhante das formações sociais anteriores e que ela é erguida com base no “[...] predomínio do tempo sobre o espaço; da noção do que é privado sobre a do coletivo; do que seria mundial sobre o que é de âmbito local; e, paradigmaticamente, da dimensão do artificial sobre a esfera do natural” (WALDMAN, 2010, p. 49).

É difícil definir as diferenças entre lixo e resíduo por que:

[...] as palavras lixo e resíduo tem transitado de modo relativamente indistinto em muitos discursos e textos, inclusive naqueles elaborados por pesquisadores do setor. Isto decorre dos dois termos serem tratados com base em ampla diversidade de acepções, consoante visão institucional ou acordando a significados técnicos e econômicos. Contudo, nas últimas décadas o termo resíduo tem sido laureado com prestígio considerável (WALDMAN, 2010, p. 27).

A preferência pelo termo resíduo, ao invés de lixo, ocorre principalmente porque a palavra lixo está não raramente associada à negatividade.

Um claro elemento motivador desta preferência residiria no fato de a palavra pelo mínimo amenizar adjetivações de cunho negativo. Portanto, seria mais adaptada a contextos como os da codificação jurídica e do universo técnico-operacional, ambos tendendo a optar por expressões menos sujeitas a criar constrangimentos (WALDMAN, 2010, p. 27).

No Brasil, a norma técnica NBR 10.004, define resíduos sólidos como:

Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível (ABNT, 2004, p. 1).

Sanches (2004) apresenta algumas definições de resíduos sólidos com base em organismos internacionais e legislações de diferentes países.

Quadro 17 – Definição de Resíduos Sólidos

ORGANIZAÇÕES	ANO	DEFINIÇÃO
COMISSÃO ECONÔMICA EUROPEIA - CEE	1978	Qualquer substância ou objeto de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor.
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE	1995	Qualquer material considerado como desprezível, ou legalmente definido como resíduo no país onde se situa, ou através do qual é transportado.
PAÍSES	ANO	DEFINIÇÃO
JAPÃO	1970	Refugo de pequeno e grande porte, cinza, lama, excreções humanas, resíduos de óleo, resíduos alcalinos e ácidos, carcaças e outras asquerosas e desnecessárias matérias que estejam no estágio sólido ou líquido (excluindo os resíduos radioativos).
ALEMANHA	1972	Objetos móveis dos quais o dono deseja livrar-se ou está obrigado a desprezar para assegurar o bem estar da comunidade.
FRANÇA	1975	Todo resto de um processo de produção, transformação ou utilização, toda substância, material, produto ou, geralmente, todo bem móvel abandonado ou que seu detentor destine ao abandono.
EUA	1976	É qualquer lixo, refugo, lama de planta de tratamento de água ou gerado por equipamentos de controle da poluição do ar e outros materiais descartados, incluindo sólido, líquido, semi-sólido ou qualquer material gasoso contido, resultante de operações industriais, comerciais, de mineração, de agricultura e de atividades da comunidade.
FINLÂNDIA	1978	Todos os objetos e substâncias dispostos depois do uso, e de pouco ou nenhum valor, assim como a outros objetos ou substâncias que tenham sido coletados ou levados a lugares reservados para transporte, armazenamento, desintoxicação ou outro tratamento.
REINO UNIDO	1980	1 - resíduo é qualquer substância que se constitui em matéria desprezível ou um efluente ou outra substância não desejada gerada na aplicação de qualquer processo; e 2 - resíduo é qualquer substância ou artigo que necessita ser disposto porque está roto, gasto, contaminado ou em decomposição, não inclui as substâncias explosivas. Qualquer substâncias ou artigo que seja descartado ou manipulado como resíduo será considerado como tal a menos que se prove o contrário.
NORUEGA	1981	Todos os objetos ou substâncias descartados e inclui os objetos supérfluos e substâncias provenientes de atividades de serviços, produção, instalações de controle de contaminação.
ITÁLIA	1982	Qualquer substância ou objeto, produto da atividade humana ou de eventos naturais, que são descartados ou se tem intenção de descartar.
MÉXICO	1988	Qualquer material gerado nos processos de extração, benefício, transformação, consumo, utilização, controle ou tratamento cuja qualidade não permita utiliza-lo novamente no processo que o gerou.

Fonte: SANCHES, Maria Cristina Gomes. **Valoração do serviço público de destinação final dos resíduos gerados pela indústria da construção civil no município do Salvador – BA.** Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Ambiental, 2004). Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável (Brasília, 2004, p. 27-30).

Org.: ALVES, Dan Júnior.

É de se notar que há um núcleo duro entre os países no sentido de que resíduo sólido está ligado ao refugo, ao resto, ao de pouco valor, ao descartado.

Percebe-se também que há diferenças conceituais e que não existe consenso do que é resíduo sólido. Waldman (2010), ao comentar sobre modelos de compreensão e de identificação dos resíduos, aponta a dificuldade de definir conceitualmente diversas categorias que decorrem do *ethos* do lixo.

Além de encontrarmos definições divergentes que se entrecruzam, proliferam desajustes e conflitos conceituais, comprometendo metodologicamente o andamento das pesquisas na área e, por tabela, a própria gestão dos resíduos (DAGNINO, 2004:8). [...] desentendimentos despontam tanto pela utilização de terminologias similares em contextos diferentes da aplicação da legislação, quanto por confusões oriundas das deficiências nas construções das categorias. Decerto, se nem mesmo a definição-chave de resíduo sólido escapa de alterações, como esperar que os problemas deixem de acometer as demais conceituações? (WALDMAN, 2010, p. 75).

A definição trazida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, art. 03, parágrafo XVI) é marco regulatório que procura organizar a forma como todo o país trata o lixo.

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

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos traça diretrizes e metas para serem alcançadas nos próximos anos, tais como fechamento de lixões até 2014, elaboração de planos de resíduos sólidos nos municípios, e que apenas rejeitos, ou seja, aquilo que não pode ser reciclado, devem ser encaminhados aos aterros sanitários, entre outras metas.

[...] as metas propostas pela PNRS visam uma disposição mais adequada dos resíduos sólidos das diversas fontes produtoras (não apenas os resíduos de origem doméstica), mas também: a) redução do volume de resíduos gerados; b) ampliação da reciclagem, acoplada a mecanismos de coleta seletiva com inclusão social de catadores; c) responsabilização de toda cadeia de produção e de consumo pelo destino dos resíduos com a implantação de mecanismos de logística reversa; d) envolvimento dos diferentes entes federativos na elaboração e execução dos planos adequados às realidades regionais, vinculando repasse de recursos à elaboração de planos municipais, intermunicipais e estaduais de resíduos.

Entre as metas mais imediatas previstas em lei inclui-se, por exemplo, a erradicação dos lixões até o final 2014 (IPEA, 2012).

Essas metas podem ser melhor compreendidas quando se conhece a diversificada tipologia de resíduos sólidos.

3.2.1 Resíduos Sólidos: Classificação e Características

Há várias maneiras de se classificar os resíduos sólidos. A mais recorrente é quanto à origem do lixo, ou seja, a fonte emissora dos resíduos. Os resíduos também podem ser classificados de acordo com os riscos potenciais de contaminação. Segundo Waldman (2010):

Ajuizar o lixo com base na fonte geradora declina numa diversificada tipologia de **Resíduos Sólidos**, reconhecidos pelo acrônimo RS. Atente-se que o senso comum reprisadamente interpreta os resíduos na condição de sobra lançada em um dado local ou gerada em um determinado lugar (WALDMAN, 2010, p. 76 – grifo do autor).

Tendo por eixo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, presente na Lei nº 12.305, em seu artigo 13, inciso I, os resíduos, de acordo com a origem, podem ser classificados como:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas "a" e "b";
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas "b", "e", "g", "h" e "j";
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea "c";
- f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios; (BRASIL, 2010).

Com relação à periculosidade dos resíduos, o artigo 13, inciso II, alínea a, considera perigosos àqueles que:

[...] em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica; (BRASIL, 2010).

Os resíduos não perigosos são aqueles não enquadrados na situação supramencionada.

Waldman (2010, p. 76) discrimina os resíduos sólidos em três grandes grupos: Resíduos Sólidos Industriais (RI), Agrícola (RA), Sólidos Urbanos (RSU).

Os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) são aqueles:

[...] detritos encontrados no meio urbano em seu *stricto sensu*. No provido catálogo dos RSU constam os resíduos: públicos, comerciais, domiciliares, da construção e demolição, especiais e, também, os dos portos, aeroportos, terminais de ônibus e estradas de ferro. Funcionalmente estes rejeitos, vez por outra grafados como lixo municipal, constituem foco de interesse primordial para o **Serviço de Limpeza Urbana** (SLU), sob cujo mandato está a coleta e disposição final do lixo (WALDMAN, 2010, p. 77 – grifo do autor).

Já os Resíduos Agrícolas (RA) correspondem aos:

[...] refugos das atividades agrícolas e da pecuária. Tradicionalmente, o meio rural distinguiu-se pela elevada composição de matéria orgânica dos seus rejeitos. Com efeito, durante vários milênios estas sobras estavam majoritariamente representadas no bagaço, bagulho, torta, esterco, ossadas, carcaças, palha, ramagens, restos de ração, resíduos de colheitas, da ensilagem e respectivos efluentes. Todavia, a tecnificação da agropecuária alterou tremendamente o perfil imemorial dos resíduos agropecuários. Hoje, paralelamente a uma pauta costumeira de lixo, as instalações rurais descartam óleo lubrificante, latões, tubulações plásticas, peças de veículos, cabeamentos, apetrechos de informática e embalagens, dentre as quais estão aquelas que acondicionam insumos agroquímicos (WALDMAN, 2010, p. 94).

Percebe-se que a modernização da agricultura resulta em uma maior geração e diversidade de resíduos “[...] uma realidade em tudo dessemelhante a imagem cultivada por muitos cidadãos, que ainda se agarram a uma percepção bucólica do campo” (WALDMAN, 2010, p. 95). Assim, os resíduos gerados no campo precisam ser lembrados nos debates que são travados acerca dos resíduos.

Os Resíduos Sólidos Industriais (RI) são:

[...] os engendrados pela extração e transformação das matérias-primas, nesta acepção incluída a atividade mineradora e de obtenção de energia, nuclear inclusive. À parte de serem notadamente urbano, estes refugos reclamam, devido a sua singularidade, descarte específico. Considerados não aproveitáveis pelo gerador, os rejeitos industriais reportam a uma diversificada coletânea de atividades, integrando ampla e complexa gama de substâncias e materiais que justificam – qualitativa e quantitativamente – numeroso leque de medidas visando a seu confinamento adequado (WALDMAN, 2010, p. 95).

Os resíduos sólidos industriais geram grande preocupação pelo volume e também pela periculosidade em função de suas propriedades. Mas todos os resíduos sólidos merecem atenção especial porque a disposição inadequada desses resíduos pode gerar graves problemas ambientais. Como nesta pesquisa estão sendo tratadas questões que circundam o catador de material reciclável, dá-se uma maior atenção aos resíduos sólidos urbanos, tendo em vista ser esse o meio em que o catador se insere.

Os resíduos sólidos urbanos fundamentalmente são compostos de recicláveis ou orgânicos. Resgatando a concepção de Waldman (2010) sobre os resíduos sólidos, é possível fazer uma taxionomia do lixo sólido urbano que, em geral, é proveniente dos ambientes públicos, comerciais, domiciliares, da construção e demolição, especiais e, também, dos portos, aeroportos, terminais de ônibus e estradas de ferro.

Assim, os resíduos chamados públicos são o lixo verde, oriundos da jardinagem, da poda de árvores, galhos, folhas caídas, da capinação ou ainda advindos da varrição mecânica ou manual dos logradouros, provenientes da limpeza de valas, bueiros, ralos, da lavagem das ruas, de entulhos que foram descartados irregularmente, de limpeza de praias, de corpos de animais em suma de tudo aquilo que foi abandonado nos passeios públicos (WALDMAN, 2010, p. 78). Como é possível perceber, a maioria desses resíduos é de origem orgânica e a retirada desse material é realizada principalmente por garis.

Os resíduos sólidos domiciliares são os principais resíduos do meio urbano e possuem uma enorme variedade, podendo ser identificados em três frações “[...] *fração orgânica, úmida ou molhada, a fração inorgânica ou seca*, e, além destas duas, restos considerados *inservíveis*” (WALDMAN, 2010, p. 81 – grifo do autor).

A fração orgânica, úmida ou molhada corresponde ao lixo culinário, resto de comida, alimentos estragados, óleo, borra de café, ossos, os restos de poda de jardim e outros. É preciso enfatizar que a fração úmida “[...] pode ser reincorporada

aos ciclos de matéria e de energia da natureza através da compostagem, processo que transforma a massa orgânica dos RDO em um recompositor de solos agrícolas” (WALDMAN, 2010, p. 81).

Por sua vez, a fração inorgânica ou seca tem em sua composição “[...] ‘materiais clássicos’ cobiçados pela indústria recicladora, esta fração é denominada em muitos textos – apesar de justificadas objeções – como “fração reciclável”³⁵. É importante pontuar nesse sentido que existem materiais que podem ser reciclados, sendo, no entanto, desprezados pela indústria da reciclagem pelo processo não ser economicamente viável. Os materiais ditos secos são compostos por metais, vidros, papel e papelão, plásticos, conforme Quadro 18:

Quadro 18 – Fração Inorgânica ou Seca

COMPOSIÇÃO	DESCRIÇÃO
<u>Metais</u>	Aço, cobre, alumínio na forma de cabos elétricos descartados, latas vazias de alimentos, de refrigerantes e bebidas etc.
<u>Vidros</u>	Frascos, garrafas, sobras, cacos e fragmentos industriais e de oficinas.
<u>Papel e papelão</u>	“[...] das modalidades mais variadas (revista, livros, jornais, pastas, caixas etc).”
<u>Plásticos</u>	“[...] das modalidades mais variadas (sacolas, sacos, embalagens de produtos de limpeza como esponja, sacos de leite e outros)”.

Fonte: adaptado de WALDMAN, M. Lixo: cenários e desafios: abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 82.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

De acordo com Waldman (2010, p. 82), a fração seca representa 20% a 30% do peso total dos resíduos sólidos domiciliares, embora os dados existentes sobre essa fração sejam conflitantes.

Os materiais inservíveis correspondem aos materiais não passíveis de reciclagem. Nesta fração encontram-se os materiais de acordo com o Quadro 19:

³⁵ Segundo Waldman (2010, p. 82) a fração orgânica faz jus de modo pleno à titulação da reciclagem em seu mais puro sentido técnico e etimológico. Uma vez que aplicável às sobras orgânicas, centralizar a terminologia na fração seca gera justificada indisposição entre muitos especialistas.

Quadro 19 – Materiais Inservíveis

FRAÇÃO	DESCRIÇÃO
Materiais inservíveis	[...] papel higiênico, jornais sujos, papel de fax, lenços e guardanapos de papel, celofane, cinzas, tocos de cigarro, fralda descartáveis, absorventes higiênicos, estopa e panos de limpeza, cerâmicas, espelhos, cristais quebrados, latas de inseticidas, lâmpadas, fusíveis, resíduos de pequenos reparos etc.

Fonte: adaptado de WALDMAN, M. Lixo: cenários e desafios: abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 82.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Os materiais considerados inservíveis podem se tornar alvos da reciclagem. Assim, emitir um parecer taxativo sobre os materiais que compõem essa categoria torna-se um risco:

Desde as décadas finais do século XX, o avanço da tecnologia da reciclagem tornou resíduos desprezados em materiais dignos de aproveitamento, caso do isopor (poliestireno expandido), das “caixinhas” longa vida (denominação coloquial para embalagem cartonada, multicamada ou *tetra park*) e do PET. Mutatis mutandis, contrariando o mito do “aproveitamento total do lixo”, refugos inservíveis existem e continuarão a existir. Estes correspondem no país à cerca de 15% do peso total dos RDO (WALDMAN 2010, p. 82).

Os resíduos domiciliares são de suma importância quando se trata da problemática do lixo no mundo, visto que estão relacionados ao modo de vida moderno, que tem como pré-requisito o consumo e uma vida artificial aparentemente distante dos fluxos da natureza. Para Waldman (2010, p. 83), “[...] nenhuma outra classe de refugos está tão intrinsecamente ligada à reprodução espacial da modernidade quanto os RDO. De um modo geral, sua gestão se vincula com a manutenção da urbe, da qualidade do ar e disponibilidade de água potável”. Assim,

[...] qualquer abordagem propositiva para a problemática do lixo no mundo atual tem no descarte das moradias o cerne do debate. Será do equacionamento dos problemas associados com o lixo domiciliar que a questão dos rejeitos encontrará ou não perspectiva de sucesso, o que os torna, legitimamente, tema estratégico na pauta geral do lixo (WALDMAN, 2010, p.83).

Diante desta conjuntura, a população precisa pensar não só o que será feito com o lixo descartado, mas, sobretudo pensar o que vai consumir e quais são as consequências diante do estilo de vida adotado.

Outros resíduos sólidos urbanos são os oriundos da construção e demolição (RCD) que:

[...] respondem pelo entulho das obras públicas, da construção civil e edificações erguidas pelos habitantes das cidades. Constituem a prova material do contínuo fazer e refazer do tecido urbano, uma movimentação de materiais indistinguível do ritmo temporal frenético que governa a cidade (WALDMAN, 2010, p.83).

Segundo Waldman (2010, p. 83), quantitativamente esses materiais correspondem a cerca de 50% da massa dos detritos urbanos, normalmente concebidos como estorvo. No entanto, esses resíduos podem contribuir para recompor áreas como pedreiras abandonadas, parques, áreas de lazer e outros equipamentos públicos.

Geralmente, esses resíduos não são capazes de ocasionar estragos ao meio ambiente. Nos resíduos de construção e demolição, podem ser encontrados materiais segundo o quadro apresentado.

Quadro 20 – Resíduos da Construção e Demolição

Composição	[...] madeiras, compensados e serragens, cordas, vidro, ferro, alumínio, cobre, latão, bronze, concreto, argamassa, brita, gesso, areia, adobe, pedras ornamentais e cerâmicas. [...] considerável volume de solo removido, produzido por obras de concentração e terraplanagem.
-------------------	--

Fonte: adaptado de WALDMAN, M. Lixo: cenários e desafios: abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 84.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

No entanto, quando esses materiais são misturados com produtos químicos e tóxicos podem ser prejudiciais ao meio ambiente.

Acompanhando tendência típica da modernidade, os invólucros, muitos dos quais resistentes à degradação, tem se avolumado nesta massa de detritos. Aos recipientes se agrega provisão adicional de sobras perigosas como entulho de reforma clínicas radiológicas e unidades industriais, restos de tintas, solventes, colas, lâmpadas de mercúrio, amianto, resinas sintéticas e PVC, todos inerentes problemáticos (WALDMAN, 2010, p.84).

Além disso, os materiais que são utilizados nas construções são adquiridos, muitas vezes, causando danos a natureza.

As cerâmicas e o alumínio reclamam ponderável aporte energético; a areia, extraída do curso dos rios, deixa rastros indeléveis e irreversíveis nas áreas escavadas pelos areeiros. A presença excessiva do setor sobre os recursos naturais agrava a escassez de materiais. Exatamente por esta razão, expandiu-se um promissor mercado de peças oriundas da demolição. Este novo negócio preenche a lacuna aberta pela redução, rarefação ou mesmo desaparecimento de certos insumos, caso em particular das madeiras de lei (WALDMAN, 2010, p.83-84).

É grande o volume de resíduos provenientes da construção e demolição “[...] mesmo inspirando propostas baseadas na reciclagem, mantem-se enquanto um problema que, no mínimo, aguarda uma real mitigação” (WALDMAN, 2010, p. 83).

Por sua vez, os Resíduos Especiais (RE) são constituídos por “[...] alimentos e medicamentos com validade vencida, sobras de matadouros, produtos químicos corrosivos, tóxicos e inflamáveis, assim como chamado pelo lixo hospitalar” (WALDMAN, 2010, p.85). O lixo hospitalar integra uma subcategoria, a dos Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) que “[...] inclui restos descartados por farmácias e ambulatórios, laboratórios de análises, clínicas veterinárias, postos de saúde, consultórios médicos e odontológicos, instalações cujo lixo é análogo aos dos hospitais” (WALDMAN, 2010, p. 85).

Para Waldman (2010, p. 85) o lixo hospitalar não pode ser confundido com lixo do hospital, isso porque paralelamente aos resíduos sépticos encontram-se os assépticos, oriundos da cantina, dos rejeitos da cozinha, papéis dos setores administrativos que permitem formas diferenciadas de destinação final.

De acordo com a norma ABNT NBR 12808:1993, os Resíduos de serviço de saúde podem ser classificados como resíduos infectantes, resíduos especiais, e resíduos comuns, conforme Quadro 21.

Quadro 21 – Classificação dos Resíduos de Serviços de Saúde

TIPO	NOME	CARACTERÍSTICAS
CLASSE A – RESÍDUOS INFECTANTES		
A.1	Biológicos	Cultura, inóculo, mistura de microorganismos e meio de cultura inoculado provenientes de laboratório clínico ou de pesquisa, vacina vencida ou inutilizada, filtro de gases aspirados de áreas contaminadas por agentes infectantes e qualquer resíduo contaminado por estes materiais.
A.2	Sangue e hemoderivados	Sangue e hemoderivados com prazo de validade vencido ou sorologia positiva, bolsa de sangue para análise, soro, plasma e outros subprodutos.
A.3	Cirúrgicos, anatomopatológicos e exsudato	Tecido, órgão, feto, peça anatômica, sangue e outros líquidos orgânicos resultantes de cirurgia, necropsia e resíduos contaminados por estes materiais.
A.4	Perfurantes e cortantes	Aagulha, ampola, pipeta, lâmina de bisturi e vidro.
A.5	Animais contaminados	Carcaça ou parte de animal inoculado, exposto a microorganismos patogênicos, ou portador de doença infecto-contagiosa, bem como resíduos que tenham estado em contato com estes.
A.6	Assistência a pacientes	Secreções e demais líquidos orgânicos procedentes de pacientes, bem como os resíduos contaminados por estes materiais, inclusive restos de refeições.
CLASSE B – RESÍDUOS ESPECIAIS		
B.1	Rejeitos radioativos	Material radioativo ou contaminado com radionuclídeos, proveniente de laboratório de análises clínicas, serviços de medicina nuclear e radioterapia.
B.2	Resíduos farmacêuticos	Medicamento vencido, contaminado, interditado ou não utilizado.
B.3	Resíduos químicos perigosos	Resíduo tóxico, corrosivo, inflamável, explosivo, reativo, genotóxico ou mutagênico.
CLASSE C – RESÍDUOS COMUNS		
C	Resíduos Comuns	São aqueles que não se enquadram nos tipos A e B e que, por sua semelhança aos resíduos domésticos, não oferecem risco adicional à saúde pública.

Fonte; Org.: ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 12808:1993 – Resíduos de serviços de saúde – Classificação**. Brasília, 1993.

Sobre a destinação desses resíduos, Waldman (2010) diz que:

Em vista de uma percepção social negativa e de uma periculosidade tangível em determinadas situações (parcelas dos resíduos médicos com potencial para transmitir doenças), a destinação culturalmente aceita para os RSS tem sido a incineração. Mas na massa dos RSS, os rejeitos que necessitam de cuidados especiais correspondem a 10% a 25% do total (vide ANVISA, 2006:7 e SCHALCH, ANDRADE e GAUSZER, 1995:39-41). Portanto a maior parte dos RSS não oferece perigo, sendo sua recuperação não apenas possível como igualmente recomendável (WALDMAN, 2010, p. 85-86).

Considerando a classificação da ABNT e a assertiva acima de Waldman (2010), podem ser aproveitados os resíduos da classe C – restos de alimentos das cantinas, papeis, plásticos, papelões – desde que não sejam contaminados.

Os resíduos dos Portos, Aeroportos e Terminais Rodoferroviários também requerem uma gestão cuidadosa, porque existe o risco de “[...] conterem patógenos trazidos por visitantes ou pessoas em trânsito pelas cidades” (WALDMAN, 2010, p. 86).

Esses ambientes possuem resíduos como “[...] restos de alimentos, embalagens, lixo de banheiro e do asseio pessoal. Passíveis de provocar problemas de saúde ou de reintroduzir doenças consideradas erradicadas [...]” (WALDMAN, 2010, p. 86).

Para Waldman (2010, p. 86), é necessário a adoção de procedimentos técnicos adequados para gerenciamento destes refugos tendo em vista a facilidade de deslocamento dos sujeitos.

Outros materiais demandam um cuidado especial, por serem rejeitos “[...] cujas particularidades justificariam análise, legislação e confinamento específicos, quando não classificação em separado” (WALDMAN, 2010, p. 86).

Esses materiais são conhecidos e utilizados pela população em geral e consistem em lâmpadas fluorescentes, pilhas, baterias e pneus que:

[...] constituindo origem de várias perturbações ambientais, estão agraciados de notória visibilidade. Não obstante terem procedência diversificada (comércio, indústria, residências etc.), estes quatro rejeitos aparecem rotulados em muitos estudos – embora definição contestada por outras avaliações – como Resíduos Domiciliares Especiais (WALDMAN, 2010, p. 87).

De acordo com Waldman (2010, p. 88), as lâmpadas fluorescentes, pilhas e baterias podem ser localizadas em muitos estudos entre os Resíduos de Equipamentos Eletrônicos (REEE) e o pneu pode aparecer entre os Resíduos Automotivos (RA). Os equipamentos eletrônicos englobam os diversos rejeitos provenientes da indústria eletrônica, informática e equipamentos domésticos. Os resíduos eletrônicos “[...] são de diversos modos, potencialmente lesivos à saúde humana e ao meio ambiente. Pilhas alcalinas e baterias contêm, por exemplo, elementos corrosivos, reativos, tóxicos, justificando sua inclusão na classe dos resíduos perigosos” (WALDMAN, 2010, p. 92).

Por seu turno, os pneumáticos são classificados pelo autor como um tipo de rejeito que causa uma série de problemas devido as suas características físicas, além de ser um local propício para a proliferação de insetos.

[...] os pneus constituem rejeito ímpar principalmente por prefigurarem um *pool* de problemas. Largados ao léu, propiciam a proliferação de insetos; jogado nos aterros, provocam instabilidade na massa acumulada de lixo por serem ocos e apresentarem baixa compressividade, sendo portanto resistentes à tração e ao esmagamento; sua incineração é problemática por emitir enorme volume de gases tóxicos e material particulado, o que advoga controle extremamente dispendioso e caro; enterrá-los é por definição um procedimento fadado ao insucesso, pois contendo muito óleo, eles emergem catapultados pela infiltração d'água. Não fosse suficiente, sua durabilidade é espantosa: acredita-se que um pneumático pode permanecer incólume entre 1.000 e 10.000 anos (Cf. Verri, 2006). Por estas razões, a disposição final dos pneus tem pela frente dificuldades técnicas e ambientais, carecendo, até o presente momento, de estratégias de destinação que efetivamente deem conta da assombrosa quantidade de carcaças (WALDMAN, 2010, p. 88).

Assim, estes materiais podem gerar impactos negativos ao meio ambiente e à saúde humana. É um grande desafio gerenciar corretamente esses materiais. Observar os impactos dos processos e produtos no meio ambiente é fundamental. Nesta via, encontra-se o debate sobre qual o destino desse resíduo depois de produzido.

Nesse sentido, a Lei 12.305/2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos, traz em seu artigo 3º uma importante definição de rejeitos como aquilo que não pode ser reutilizado, reciclado ou recuperado.

XV - rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010)

A associação de normas técnicas, pela NBR 10.004 classifica os resíduos sólidos em:

- a) Classe I: perigosos (inflamáveis, corrosivos, reativos, tóxicos e patogênicos).
- b) Classe II: não perigosos (classe II- A: não inertes; Classe II-B: inertes) (ABNT, 2004).

Os resíduos sólidos perigosos são aqueles que, em função de suas propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas, podem apresentar riscos à

saúde pública e ao meio ambiente. Estes resíduos têm uma ou mais das seguintes propriedades: inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade.

De acordo com ABNT (2004, p. 14), os resíduos sólidos não perigosos subdividem-se em duas classes:

- a) Classe II A – Não-Inertes, quando apresentam propriedades tais como biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água e;
- b) Classe II B – Inertes (Classe III) quando não apresentam nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade da água, com exceção dos aspectos cor, turbidez, dureza e sabor. São exemplos de resíduos não perigosos os resíduos: de borracha, plástico, papel, papelão, resíduos de alimentos, madeira e outros.

É essencial saber que a disposição inadequada dos resíduos pode provocar graves problemas ambientais como poluição das águas, poluição do ar, do solo e também pode acarretar problemas à saúde humana. Assim, é preciso conhecer minimamente o lixo. Classificar o lixo é importante, mas “[...] uma coisa é classificar o que sai da cornucópia do lixo; outra, bem diferente, é definir o que fazer com estas sobras” (WALDMAN, 2010, p. 97).

[...] mais do que centrar nossa atenção em questões de taxionomia, a compreensão dos processos geradores de lixo é essência. Indiscutivelmente, o debate preocupado seja com a classificação dos refugos, seja com as metodologias de gerenciamento do lixo não tem como se omitir da questão central que é a proliferação dos resíduos e das suas implicações no ambiente global (WALDMAN, 2010, p. 98).

Assim, não há como pensar os resíduos sem apontar as alternativas de tratamento e disposição, bem como dar destaque a figura do catador de material reciclável que contribui para que o lixo, principalmente o doméstico, seja encaminhado para a reciclagem.

3.2.3 Lixo em discussão: Opções de tratamento e acondicionamento

Para Waldman (2010, p. 149), a destinação final e o tratamento dos resíduos, deveria ser múltipla e heterogênea, isso porque também existem variados tipos de lixos. Assim sendo, a destinação e o tratamento do lixo podem ser realizados por meio da compostagem, incineração e disposição em solo.

3.2.2.1 Modos de disposição: solo

Segundo Waldman (2010), as alternativas de disposição no solo são: aterros comuns, controlados e sanitários.

Os aterros comuns, popularmente conhecidos como lixões, são áreas de disposição dos resíduos sólidos sem cuidados na preparação e proteção do solo. Para Waldman (2010, p. 155) os lixões são:

Promovidos pelas administrações municipais, quase metade destas instalações funcionam, de acordo com o Ministério das Cidades, sem qualquer tipo de licença ambiental. A descarga de rebotalhos é feita a céu aberto e providências como proteger o solo ou cuidados com a cobertura regular dos resíduos com material inerte, simplesmente inexistem. Costumeiramente, é encontrada nos lixões uma confusa mistura de rejeitos (WALDMAN, 2010, p. 156).

Nos países pobres e em desenvolvimento, em lixões encontram-se crianças e adultos que procuram restos de alimentos ou materiais recicláveis para comercializarem. Por não haver proteção de nenhum tipo, esses locais constituem um perigo para o meio ambiente e para os sujeitos que ali buscam a sua sobrevivência.

Na paisagem infernal do lixão, o revolvimento das sobras por adultos e crianças, disputando restos de alimentos e materiais comercializáveis junto aos sucateiros, é ocorrência regular. Medidas cautelares como o controle do escape de gases ou da emissão de chorume não integram a cartilha operacional destas instalações. Os problemas ambientais são agravados em vista dos lixões não serem objeto de qualquer estudo geotécnico prévio. A literatura técnica chega a registrar casos de explosão a partir da formação de bolsões de metano no interior da massa do lixo. Espantosamente, muitos lixões situam-se em fronteiras d'água, alagadiços e até em áreas de nascentes, tornando-os, pois um instrumento em favor da destruição das águas doces. Isentos de cuidados técnicos, sanitários ou ambientais, os lixões constituem ameaça direta ao meio ambiente e à saúde pública (WALDMAN, 2010, p. 156).

Os aterros controlados são aqueles em que há uma preparação do solo e os resíduos são compactados e formatados. Para Waldman (2010, p. 157), os aterros controlados são uma versão melhorada do lixão.

[...] o aterro controlado não passa de um sistema convertido a partir de um antigo lixão. Uma diferença é que, neste caso, os refugos recebem cobertura de material inerte, geralmente entulho ou material argiloso retirado das proximidades. Porém, esta medida não estanca o vazamento dos efluentes. Da mesma forma que nos aterros comuns, o percolado infiltra-se no solo ou então escoar livremente para os corpos líquidos. Quanto ao metano e outros gases liberados pela putrefação da matéria

orgânica, as emissões nem sempre são objetos de controle (WALDMAN, 2010, p. 157).

Em suma, os lixões e aterros controlados não são as melhores formas de disposição final dos resíduos. Por outro lado, os aterros sanitários são uma forma de disposição embasada por técnicas que visam melhor acondicionar os resíduos, tratar os gases e o chorume. De acordo com Waldman (2010, p.158), os aterros sanitários são:

[...] uma obra de engenharia fundamentada em critérios técnicos, normas operacionais e processos tecnológicos específicos. Sua implantação atende ao objetivo de não causar danos, nem perigos ao meio ambiente ou à saúde pública. Basicamente estruturado para receber o despejo de RSU no solo, neste tipo de aterro, ao menos em princípio, o lixo tende a permanecer confinado de modo seguro, minimizando as agressões ambientais (WALDMAN, 2010, p. 157 – grifo do autor).

Ao final da vida útil, os aterros sanitários podem ser novamente utilizados desde que “[...] estabilizados os processos de decomposição da matéria orgânica e finalizada a acomodação das camadas da terra e os recalques, a área dos aterros pode ser destinada para usos públicos como áreas de recreação, parque etc” (WALDMAN, 2010, p. 158).

Os aterros sanitários podem eventualmente receber detritos das estações de tratamento de esgoto (ETE).

No tratamento primário das águas servidas, cuja finalidade é remover materiais insolúveis contidos no efluente, a passagem forçada por grades metálicas retém resíduos como latas garrafas PET e toda a sorte de objetos. Retirado dos esgotos, este monturo é posteriormente enviado para os aterros, o mesmo acontecendo com o lodo residual. Este vínculo funcional entre os sistemas de reciclagem da água e os aterros sanitários é uma questão nevrálgica (WALDMAN, 2010, p. 158).

Para o autor, o lodo é um rejeito gerado em grande volume que congestionava os aterros sanitários que já estão sobrecarregados com o resíduo sólido. Assim, “[...] a carência de espaço nos aterros abre espaço para casos de disposição irregular do resíduo, inclusive em áreas protegidas por dispositivos legais, problema que no país tende a se agravar com a expansão da rede de esgotamento sanitário” (WALDMAN, 2010, p. 159).

Desse modo, a diferença entre lixões, aterros controlados e aterros sanitários é que o último é acompanhado de estudos de impactos ambientais e possui equipe técnica que o monitora e controla.

O aterro sanitário promove o processo de decomposição dos resíduos sólidos urbanos por meio de “[...] mecanismos ligados a fenômenos físicos, químicos e biológicos” (WALDMAN, 2010, p. 159).

Embora os aterros sanitários sejam uma forma mais adequada no manejo dos resíduos sólidos, Waldman (2010, p. 161) diz que:

[...] apesar do rigor técnico sugerido pelos aterros sanitários, o modelo incorpora diversos questionamentos, a começar por obrigar a seleção de vastas áreas de terreno – cada vez mais escassas em todo o mundo – exclusivamente para confinar rejeitos. Também reclama verbas pesadas para enterrar materiais cuja produção, requisitou água, energia, recursos naturais e trabalho humano, um contrassenso evidente (WALDMAN, 2010, p.161).

Conforme o exposto, os métodos de disposição em solo não são a solução para o problema do lixo. São apenas paliativos diante da conjuntura de crescimento populacional, consumismo e, conseqüentemente, maior quantidade de lixo produzido. Para prolongar a vida útil desses espaços, é preciso que esses métodos estejam associados à coleta seletiva.

3.2.2.2 Matéria Orgânica e a Compostagem

Segundo Mano, Pacheco e Bonelli (2005, p. 108), a matéria orgânica encontrada nos refugos municipais (arroz, feijão, cascas de frutas e verduras, macarrão, carnes e outros) são matérias-primas excelentes para a produção de fertilizantes orgânicos obtidos pelo processo de compostagem. A compostagem consiste segundo as autoras na:

[...] estabilização biológica da matéria orgânica pela ação controlada de microrganismos, para transformá-la em **compostos** ou **húmus**. É uma técnica tradicional de tratamento para o lixo urbano. A produção e a utilização do composto permite reconstituir e manter o ciclo da matéria orgânica, indispensável ao equilíbrio ecológico do solo (MANO; PACHECO; BONELLI, 2005, p. 108 – grifo dos autores).

Os compostos podem ser valiosos para as plantas e para o solo, conforme as autoras colocam:

Os compostos, embora pobres em macronutrientes, como nitrogênio, fósforo e potássio, fornecem diversos micronutrientes às plantas. O seu efeito mais notável é a bioestruturação do solo, a redução da erosão, o aumento da aeração, a retenção de água, a penetração das raízes, e assim, o aumento da vida dos microrganismos presentes no solo. Restos de

alimento, esterco de animais e aparas de grama, folhas, galhos, constituem materiais que podem ser compostados (MANO; PACHECO; BONELLI, 2005, p. 108).

A qualidade do composto orgânico depende da separação adequada dos outros resíduos. Para Mano, Pacheco e Bonelli (2005, p. 109) “[...] para a produção de um composto de lixo com aspecto satisfatório é importante evitar a presença de inertes, também denominados contaminantes”. Estes materiais são partículas grosseiras de caco de vidro, louça, pedaços de plásticos ou de metal, papel, pedras e outros; materiais que podem ser removidos através de catação, peneiramento ou separador balístico que permite que a matéria orgânica, menos densa, seja projetada a pequenas distâncias, enquanto os contaminantes são lançados para mais longe.

Para que a compostagem seja eficiente, é preciso que haja o descarte seletivo domiciliar entre a fração seca e a úmida. Assim, é possível “[...] obter resíduos orgânicos mais nobres, potencialmente isentos desses contaminantes, uma vez que o nível de qualidade do composto irá depender da origem e da natureza da matéria orgânica” (MANO; PACHECO; BONELLI, 2005, p. 109).

3.2.2.3 Incineração

A incineração, outra forma de destinação dos resíduos, consiste na queima destes para a redução de volume e toxicidade.

Os incineradores constituem outro equipamento predestinado a executar a desapareição dos refugos. Funcionalmente, tais instalações diferem do aterro no sentido do processamento do lixo ser diretamente induzido pelo homem. Um incinerador materializa um sistema eminentemente artificial, uma verdadeira fabrica de cinzas. A queima do lixo, tecnicamente rubricada como tratamento térmico, tem sido defendida por estudos que exaltam dentre suas vantagens, a esterilização, destoxificação, redução da massa (75%) e do volume dos resíduos (90%). Mais recentemente, uma nova geração de incineradores opera com base no aproveitamento energético. Isto é: utiliza a energia obtida da queima dos resíduos para produzir vapor e eletricidade. Quanto aos resíduos últimos ou cinzas finais, desde que inócuos, são encaminhados para os aterros sanitários (WALDMAN, 2010, p. 162-163).

No entanto, a incineração de lixo gera resíduos que precisam receber tratamento. Segundo Waldman (2010), há sérias objeções à operação de incineradores. No Brasil, a Política de Resíduos Sólidos, no art. 9º, coloca que na

gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. O parágrafo primeiro deste artigo trata da energia obtida pelo chamado aproveitamento energético, produzido a partir da incineração, como mencionado anteriormente.

§1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (BRASIL, 2010b).

Sobre os aspectos negativos da incineração, Waldman (2010, p. 163) explica que nas últimas quatro décadas:

[...] o conhecimento dos impactos acarretados pela incineração respaldam fortes movimentos de oposição capitaneados por comunidades localizadas nas proximidades destes equipamentos, mobilizações que deram incomoda visibilidade para estas instalações.

Há grande polêmica na utilização de incineradores, devido aos custos, as questões relativas à saúde humana e a poluição. Para Waldman (2010, p.166), “[...] a incineração resgata pouquíssima energia e para consegui-lo, semeia de uma ponta a outra uma miríade de problemas”.

Segundo Waldman (2010, p. 166), o “resgate energético”, por meio dos incineradores, aparece como argumentação para aprovar a queima do lixo. Ainda, de acordo com o autor, o entusiasmo com os incineradores cessa quando:

[...] somos advertidos da longa listagem de assédios socioambientais suscitados pelos incineradores. Resumidamente, teríamos em um compute geral: riscos de contaminação, reclamando programas de proteção ao meio ambiente que encarecem superlativamente a operação destes equipamentos; prejuízos diretos para a saúde humana; depreciação patrimonial e desvalorização imobiliária; má qualidade do ar; investimento elevado da instalação, custo arcado pelos contribuintes, os mesmos que serão em seguida vitimados pelos incineradores; manutenção cara dos equipamentos e, finalmente, destruição em larga escala de materiais reaproveitáveis (WALDMAN, 2010, p. 167).

Conforme o exposto, existe uma série de estudos que favorece a implantação de incineradores e outra gama de estudos que diz o contrário. Na percepção da sociedade, o ato de queimar, ou seja, fazer o lixo “desaparecer”, pode parecer a solução mais ideal porque dá a impressão que os problemas com os resíduos

cessam após a queima, o que é uma inverdade. Diante de tantos impasses, é mais inteligente “[...] adotar modalidades menos agressivas no gerenciamento dos resíduos, pautando de forma implícita a conservação dos recursos naturais” (WALDMAN, 2010, p. 168). Torna-se necessário pensar as relações, as consequências que circundam o lixo e não apenas fazê-lo desaparecer e isso é feito quando se reflete como se vive atualmente no mundo.

3.3 O PAPEL DOS 4 “R”: REPENSAR, REDUZIR, REUTILIZAR E RECICLAR

O problema do descarte do lixo tem ganhado visibilidade ao longo dos anos, e há um avanço da consciência ambiental, uma preocupação com o aumento crescente de resíduos e com a falta de locais adequados para a sua disposição, além de outros problemas advindos do contexto do lixo. Um sinal do progresso da consciência ambiental reside no conceito sob a designação 3R (reduzir, reutilizar e reciclar), que começa a ser adotado a partir da Agenda 21.

Assim, na esteira das mobilizações que agitaram a Rio-92, o lixo ganhou destaque em documentos ambientais globais, caso da agenda 21. Este texto, endossado pela maioria dos países, adotou os 3 “R” – Redução, Reutilização e Reciclagem – como próceres na governança dos RS (WALDMAN, 2010, p. 170).

A essência que gera os 3R advém da “[...] revisão dos padrões ditos não sustentáveis de utilização dos recursos naturais, proposição básica para reverter à crise ambiental, ampliando a vida útil dos materiais e mitigando os impactos provocados no meio ambiente” (CEMPRE, 2009; FADINI e FADINI, 2001, apud WALDMAN, 2010, p. 170).

Conforme o autor, outras designações são incorporadas, mostrando a evolução dos 3R redução, reutilização e reciclagem, buscando ultrapassar a dimensão da produção e do descarte e levantar questões voltadas para o universo dos valores.

[...] de vez que a tomada de posição pelos 3 “R” direcionou-se basicamente para a dimensão da produção e dos descartes, tornou-se cabível para muitas vozes, advogar a inclusão d'outros procedimentos iniciados com a letra R, reforçando um direcionamento mais claro quanto à problemática do estilo de vida, padrões de consumo e universo de valores (WALDMAN, 2010, p. 171).

Assim além dos 3R, surgem os 5R: refletir, recusar, reduzir, reutilizar e reciclar ou repensar, reduzir, reutilizar, reciclar e recusar, ou os 7R: respeito a si mesmo, respeito ao próximo, responsabilidade, reduzir, reutilizar, reciclar, replanejar e outros “R”. Segundo Waldman (2010, p. 171), a “[...] abnegação em encontrar novos termos é tamanha que parece estar em curso um campeonato no qual o vencedor será aquele que conseguir adicionar mais um “R” à listagem”.

Para o autor, basta acrescentar apenas um “R” para que contemplasse tanto o debate de alteração de hábitos visando à diminuição dos refugos quanto o melhor aproveitamento dos materiais (WALDMAN, 2010, p. 172).

Os 4R são hierarquicamente repensar, reduzir, reutilizar e por último reciclar.

Repensar prepondera sobre Reduzir, Reduzir é mais significativo do que Reutilizar e Reutilizar tem prioridade frente ao Reciclar. Nesta ordenação, cabendo a hegemonia ao Repensar, a gestão dos RS deixa de se prender aos processos de mitigação dos rebutes e da recuperação de matérias-primas. Por tabela, aponta para uma releitura do padrão civilizatório, posicionamento que extrapola limitações encontradas no mundo da produção (WALDMAN, 2010, p. 172).

Nesse sentido, percebe-se a preocupação do autor em colocar o quanto Repensar interfere na visão que se tem sobre os resíduos e sobre a sociedade atual. A partir do Repensar pode-se olhar para outras questões da sociedade que não estão necessariamente ligadas ao mundo do lixo. O Reduzir trata do volume do material a ser descartado, o que implica em redução do consumo. Com relação a Reutilizar, leva-se em consideração a possibilidade de usar um produto de várias maneiras, o que estende a sua vida útil e; a Reciclagem é a última alternativa para diminuir a quantidade de material descartado.

3.3.1 A Reciclagem

Segundo Mano; Pacheco e Bonelli (2010), a reciclagem é:

[...] resultado de diversas atividades, como coleta separação e processamento, através dos quais materiais sem valor servem como matéria-prima na manufatura de bens, anteriormente feitos com matéria-prima virgem. Ocorre quando a recuperação dos resíduos for técnica e economicamente viável e higienicamente utilizável, e quando as características do material forem respeitadas. (MANO; PACHECO; BONELLI, 2010, p. 135).

Sobre a reciclagem, Waldman (2010, p.174) coloca que reciclar materiais é extremamente importante e que a sua ausência prejudica no gerenciamento do lixo.

Os principais benefícios da reciclagem são: menor ônus ambiental via conservação de energia, economia de água, preservação de recursos naturais, diminuição da poluição, redução do volume de materiais descartados nos aterros aumentando a sua vida útil e evitando a requisição de novas áreas para o descarte (WALDMAN, 2010, p. 176).

Segundo a Associação Brasileira do Alumínio – ABAL, os ganhos com a reciclagem do alumínio, por exemplo, começam na matéria-prima:

Para produzir uma tonelada de alumínio são necessárias cinco de bauxita. Em 2009, o Brasil reciclou 198,8 mil toneladas de sucata de latas e poupou mais de 890 mil toneladas de bauxita (minério do qual se obtém o alumínio), que seriam extraídas das reservas naturais brasileiras. A reciclagem também representa proteção ambiental e economia de recursos naturais, com menor emissão de poluentes na atmosfera. Quando o alumínio reciclado substitui o primário no processo produtivo, reduz-se a formação de resíduos sólidos (ABAL, 2012).

De acordo com a ABAL (2012), a reciclagem do alumínio já atinge 1/3 da demanda mundial. Qualquer objeto feito a partir do metal pode ser reciclado infinitas vezes, sem perda da qualidade.

Com relação à reciclagem do papel Waldman (2010, p. 177) coloca que:

[...] a produção a partir de matéria-prima virgem solicita 4,98 MWh/t³⁶ de energia elétrica e a reciclagem a partir de aparas, apenas 1,74 MWh/t. Tendo estes números na ponta do lápis, chega-se matematicamente a uma economia energética de 3,51 MWh/t, o que significa uma redução percentual de 65,1% quanto ao *input* energético inicial. Para os insumos da água, são indiscutíveis os ganhos obtidos pelos papéis reciclados, reduzindo-se em 58% a proporção utilizada na produção da tonelada de celulose virgem, em torno de 250.000 litros.

Além desses dados, o autor explica que a reciclagem de papel diminui a demanda por terras para o cultivo comercial de florestas e minimiza os resíduos descartados nos lixões e aterros. Na massa dos Resíduos Sólidos Domiciliares, os papéis correspondem a uma fração importante: “Retomando o caso dos papéis, recorde-se que estes, por exemplo, cotizam cerca de 25% do total dos RDO do país” (WALDMAN, 2010, p.177).

³⁶ Megawatt-hora por tonelada.

O autor coloca ainda que na “[...] *performance* tecnológica da reciclagem, muito do que era tido como sucata indesejada tornou-se provisão disputada por vários conglomerados recicladores” (WALDMAN, 2010, p.177). Nesse sentido:

[...] até os anos 80 a embalagem longa vida ou *tetra park* era considerada inservível. Mas hoje perfaz cota magnífica na recuperação de plástico, alumínio e papel, “ressuscitados” da condição de lixo imprestável. Noutra cortante exemplificação, as recicladoras conseguem atualmente realizar o que parecia impensável: transformam duas garrafas PET em uma peça de vestuário. Cotidianamente a atividade têxtil absorve 41% da fibra reciclada, gerando uma demanda que anima ativo comércio internacional de sucata deste material (WALDMAN, 2010, p.177-178).

Percebe-se que existem ganhos notórios com a reciclagem tanto para indústrias (econômicos), para a natureza (conservação dos recursos naturais) e para a sociedade em geral que, a partir da reciclagem, pode pensar acerca de seus hábitos de consumo e os transformar. Para Waldman (2010, p. 178), perpassada por virtudes, considerar a reciclagem constitui uma obrigação e não uma opção.

Mas se ainda pensarmos que a conjuntura vivida pelo mundo atual não admite a leviandade da omissão ou a irresponsabilidade em não levar adiante atitudes propositivas. A estes fatores juntam-se os cruciais aspectos macroeconômicos, acelerando em todo o mundo uma clara evolução quantitativa e qualitativa da reciclagem, com resultados que seguidamente tem entusiasmado diversos segmentos da sociedade global (WALDMAN, 2010, 178).

Sobre a situação brasileira na reciclagem, o autor diz que: “[...] os volumes de materiais resgatados dos monturos, a julgar pelos patamares de crescimento são dignos de serem festejados por todo cidadão preocupado com a preservação da natureza” (WALDMAN, 2010, 178-179).

Os índices da reciclagem no país são significativos:

[...] em 2005 foram recicladas 96,2% das latas de alumínio, contra 91,7% no Japão, 88, 1% na Argentina, 52% nos EUA e 52% na União Europeia, uma primazia mundial mantida nos anos seguintes. No mesmo ano, reciclou-se 49,5% do papel de escritório e 77,4% do papelão, uma evolução significativa quando recordamos que o Brasil reciclava 30, 7% do papel em 1980, 36,5% em 1990, 38,2% no ano 2000 e 43,9% em 2002. Hoje em dia, o país é um dos dez maiores recicladores de papel do mundo, lado a lado com nações como a RPC³⁷, EUA, Japão, Alemanha Coreia do Sul. Quanto aos plásticos recicláveis, recupera-se (com exceção do PET), 20% do total, índice bem acima de países como os EUA (5,7%) e Luxemburgo (6%), equiparando-se à média da França. O Brasil ocupa o 4º lugar na reciclagem

³⁷ República Popular da China.

mecânica³⁸ do plástico, superado apenas pela Alemanha, Áustria e EUA. Mas ainda: são recicladas 24,2% das embalagens longa vida, uma liderança absoluta nas Américas (dado bastante próximo dos 30% da União Europeia e acima dos 18% da média mundial). Continuando, recicla-se 29% das embalagens de aço, 45% das embalagens que utilizam vidro, 47% do plástico PET e 58% dos pneus (CEMPRE, 2007 apud WALDMAN, 2010, p. 179).

Outros dados pelo autor exemplificam a expansão da reciclagem no Brasil:

[...] os materiais reciclados correspondiam em 1999 a 4% dos RSU, sendo que as porcentagens para os anos seguintes seriam: 5% em 2000, 6% em 2001, 8% em 2002, 10% em 2003, 11% em 2005 e 13% em 2008. Em tonelagem, a escalada da reciclagem pode arrancar o fôlego por sua magnitude: 5 milhões de toneladas de RS reciclados em 2003; 5,2 milhões de toneladas em 2004, 6 milhões de toneladas em 2005 e 7,1 milhões de toneladas em 2008. Neste último ano, o volume de resíduos reciclados correspondeu à marca de 25% da fração seca, uma evolução de 3 pontos percentuais em relação a 2007, vitória inquestionável da reciclagem e, por que não, dos 4 “R” em enquanto uma “equipe” que trabalha em conjunto (CEMPRE 2007 apud WALDMAN, 2010, p. 181).

É possível notar o quanto tem crescido a reciclagem no país, recuperando materiais diversos. E maior parte dos materiais para a reciclagem são obtidos através da catação realizada por catadores de materiais recicláveis.

Segundo Davis 2006, (apud WALDMAN, 2010, p. 185):

[...] o fluxo que de fato abastece a indústria recicladora provém da catação. Seguramente, a reciclagem é alimentada por um circuito “alternativo” da economia que desafia as linhas clássicas de interpretação do fenômeno da recuperação dos materiais, sendo sua vitalidade contraditoriamente sustentada pelo grau cada vez mais acentuado de informalidade da economia urbana contemporânea.

De fato, a maior parte dos trabalhadores da reciclagem está inserida em um quadro de informalidade. Como supramencionado, a indústria recicladora cresce ao mesmo tempo em que aumenta o trabalho informal na reciclagem. Aqui se retomam as reflexões sobre os catadores de materiais recicláveis, tendo como referência todo o contexto apresentado anteriormente.

³⁸ A reciclagem mecânica está associada à reutilização de um resíduo industrial (reciclagem primária) ou artefato plástico pós-consumido (reciclagem secundária) para obtenção de outro artefato plástico, e é o tipo mais difundido de reciclagem. (MANO; PACHECO; BONELLI, 2005, p. 135-136). A reciclagem primária trata os resíduos de fabricação, colhidos na própria fábrica, rebarbas, peças mal moldadas e outros já a secundária consiste na utilização da reciclagem após o consumo dos materiais.

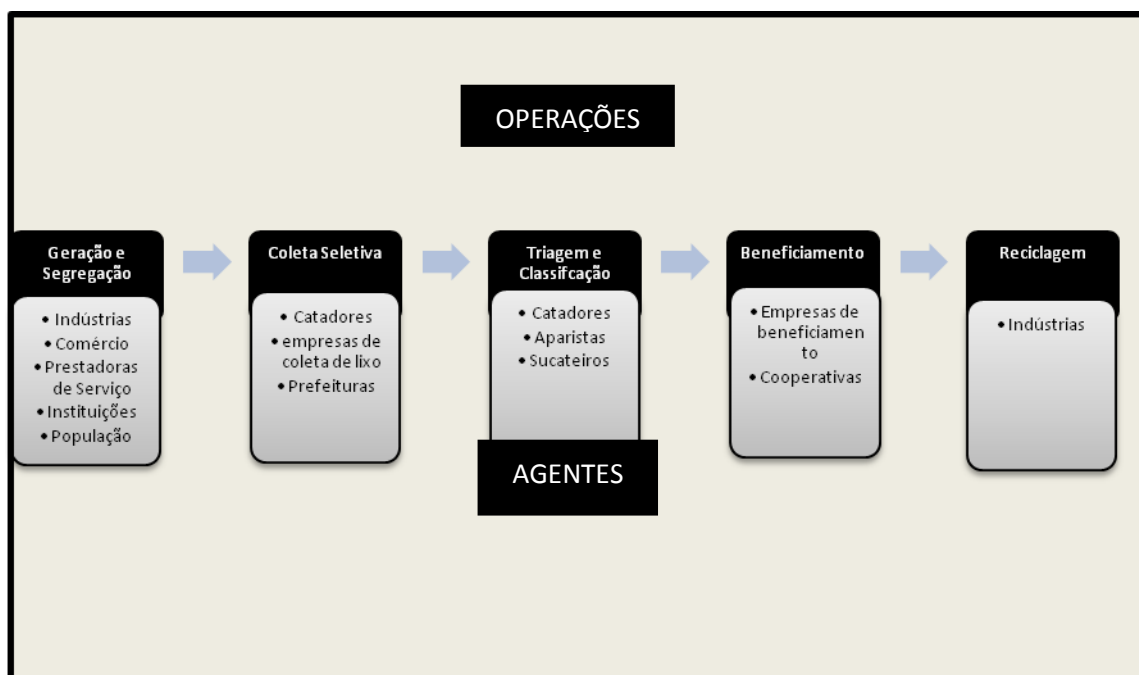
Assim, a reciclagem no país tem crescido, mas precisa agregar aspectos sociais e ambientais, pois não se pode pensar a reciclagem em termos puramente econômicos e de mercado.

3.3.2 Cadeia produtiva da reciclagem

De acordo com o guia para a implantação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Instituto de Pesquisa Tecnológica-IPT (2003, p. 20), a reciclagem é “[...] um conjunto de operações interligadas e realizadas por diferentes agentes econômicos, cuja finalidade é a re-introdução de materiais presentes nos resíduos gerados pelas atividades humanas nos processos produtivos”. Assim, os materiais que passam pelo processo da reciclagem podem ser utilizados para a produção de novos e entram em uma nova cadeia produtiva: a da reciclagem.

Segundo o guia do Sebrae-IPT (2003, p. 20), os materiais para a reciclagem são provenientes de cadeias produtivas diversas como, por exemplo, da produção de alimentos, industrial têxtil, de papel e outros. Para compreender os ciclos da reciclagem e sua relação com outras cadeias produtivas apresenta-se o esquema a seguir:

Quadro 22 – Ciclos da Reciclagem



Fonte; Org: SEBRAE SP – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo; IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis** – guia para implantação. São Paulo, 2003.p. 21.

O quadro apresentado acima está organizado em cinco elos. O primeiro corresponde à segregação dos resíduos realizada pelos agentes que os produzem no local de geração – como pode ser percebido são diversas as fontes geradoras de resíduos, bem como os materiais a serem reciclados. O segundo, diz respeito à coleta seletiva, caracterizada pela separação de materiais na origem, a “[...] coleta seletiva, assim denominada por ser uma forma de recolhimento e transporte de materiais diferenciada daquela praticada com o lixo comum, denominada convencional” (SEBRAE-IPT, 2003, p.21).

Após a coleta, destina-se o material para usinas de triagem, cooperativas, catadores e outros.

Os materiais são recolhidos em empresas ou domicílios, total ou parcialmente separados e, dependendo do nível de separação, são enviados para as operações de triagem e classificação ou diretamente às unidades onde ocorrem as operações de beneficiamento. Atuam nesse elo os catadores, organizados ou não em associações ou cooperativas as empresas privadas de coleta de lixo e as prefeituras (SEBRAE-IPT, 2003, p. 21).

Mano, Pacheco e Bonelli (2005, p. 114) advertem que os critérios da coleta seletiva alteram-se com intensidade conforme o país e a instituição. Sobre isso, as autoras colocam:

[...] no Japão, a coleta seletiva geralmente se resume a separar o material combustível do não combustível, para posterior incineração. Em algumas cidades da Inglaterra, há locais específicos destinados a receber tipos de peças a serem descartadas, como por exemplo, peças de computador, televisão, geladeira, móveis. Nos Estados Unidos, em alguns supermercados, cadeias de lanchonetes e postos de gasolina, são colocados grandes recipientes com cores e indicações sugestivas do tipo de material a ser ali coletado, havendo inclusive cuidado de separar os resíduos líquidos dos resíduos sólidos. Na Alemanha e em outros países da Europa, cada residência ou instituição dispõe de uma série de recipientes em que o gerador separa o lixo orgânico, plástico, vidro, pilha, papel, e embalagem multicamada. Na portaria do edifício há grandes recipientes contendo separadamente lixo orgânico, papel e plástico; esses refugos são coletados por caminhões em dias diferentes. Os outros tipos de material reciclável, como vidro e metais, são levados pelo gerador a centros de coleta específicos, em que vidros são separados até por sua cor (MANO; PACHECO; BONELLI, 2005, p. 114)

Em geral, os programas de coleta seletiva funcionam com coletas porta a porta ou com locais de entrega voluntária. A coleta seletiva brasileira de materiais recicláveis, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, entre 2000 e 2008 teve um aumento de 120% no número de municípios que desenvolvem programas de coleta seletiva, perfazendo 994 municípios, a maioria localizada nas regiões Sul e Sudeste (IPEA, 2012). Embora seja um marco importante, segundo o Ipea (2012), a coleta seletiva não ultrapassa 18% dos municípios brasileiros.

A tabela 2 mostra como a participação dos resíduos recuperados pelos programas de coleta seletiva ainda é muito pequena no Brasil diante do total coletado. A reciclagem ainda é mantida pela reciclagem pré-consumo e pela coleta pós-consumo informal.

Tabela 2: Estimativa da participação dos programas de coleta seletiva formal (2008)

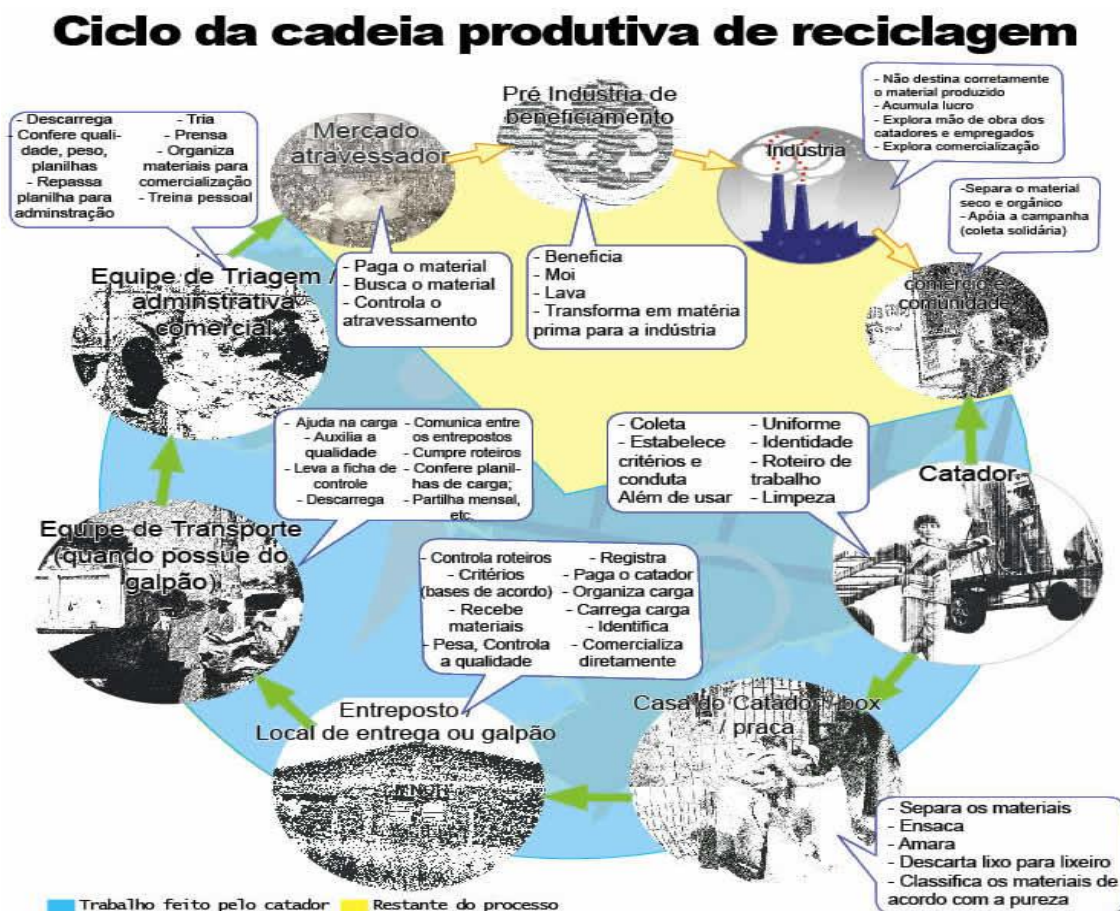
Resíduos	Quantidade de resíduos reciclados no país (mil t/ano)	Quantidade recuperada por programas oficiais de coleta seletiva (mil t/ano)	Participação da coleta seletiva formal na reciclagem total
Metais	9.817,8	72,3	0,7%
Papel/papelão	3.827,9	285,7	7,5%
Plástico	962,0*	170,3	17,7%
Vidro	489,0	50,9	10,4%

Fonte; Org.: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicados do IPEA nº 145. Brasília, IPEA, 2010. Nota: * Dado de 2007.

No terceiro elo está a triagem e classificação que “[...] corresponde às operações de limpeza, classificação mais fina e enfardamento dos materiais” (SEBRAE-IPT, 2003, p.21). Os principais agentes dessa fase são os catadores, aparistas e sucateiros.

O quarto elo abrange o beneficiamento. Neste ciclo “[...] são aplicados procedimentos específicos para cada material, transformando os resíduos recicláveis em novos insumos para a indústria” (SEBRAE-IPT, 2003, p.21). O quinto e último elo é a fase da reciclagem, resultado dos processos anteriores. É importante ressaltar que o catador de material reciclável é fundamental nesse ciclo. O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis indica que 89% do trabalho de produção da matéria-prima que vai para a indústria é feita pelos catadores. A figura 1 abaixo descreve o ciclo da cadeia produtiva da reciclagem pelo movimento dos catadores.

Figura 1: Ciclo da Cadeia Produtiva de Reciclagem



Fonte: MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Reciclagem. **Ciclo da Cadeia Produtiva da Reciclagem.** 2008. Disponível em: http://www.mnrc.org.br/box_4/formacao-e-conjuntura/ciclo-da-cadeia-produtiva-de-reciclagem. Acesso em: mai. 2012.

Verifica-se na figura acima a centralidade desse segmento no processo da reciclagem. Sabe-se que grande parte do trabalho é realizada informalmente, o que aumenta os níveis de exploração nessa cadeia. A descrição dessa cadeia pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais quer dar a dimensão das fases em que o catador pode atuar, mas não representa a realidade de todos os municípios brasileiros. O mais comum é o catador coletar, separar os materiais e entregar aos atravessadores que fazem o restante do processo até a chegada à indústria.

3.3.3 Dados sobre os resíduos sólidos no Brasil

Em 2012, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea publica um documento que objetiva apresentar alguns resultados relativos à avaliação da PNRS. A avaliação atende aos casos dos resíduos sólidos urbanos, agrosilvopastoris e em relação, à inclusão dos catadores ao sistema econômico e social nacional. Ela teve como base informações obtidas junto a órgãos do setor público e privado que têm relação com o mundo da reciclagem. São eles: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério das Cidades; Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa); Ministério de Minas e Energia (MME); Associação Brasileira do Alumínio (ABAL); Associação Brasileira da Indústria do Plástico (ABIPLAST); Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM) e Plastivida Instituto Sócio-Ambiental dos Plásticos.

De acordo com a pesquisa, a composição gravimétrica³⁹ média dos resíduos sólidos urbanos no Brasil, tendo como base a quantidade no ano de 2008, apresenta o seguinte padrão:

³⁹ A gravimetria é um método analítico quantitativo muito utilizado nos estudos sobre o lixo. A análise gravimétrica envolve a separação e a pesagem de um elemento presente numa massa de resíduos na forma mais pura possível, de modo a explicitar sua importância no conjunto estudado. Comumente, é indicada em valores percentuais relativamente ao peso total dos resíduos sólidos (WALDMAN, 2010, p. 81).

Tabela 3: Estimativa da composição gravimétrica dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil em 2008

Resíduos	Participação (%)	Quantidade (t/dia)
Material reciclável	31,9	58.527,40
Metais	2,9	5.293,50
Aço	2,3	4.213,70
Alumínio	0,6	1.079,90
Papel, papelão e tetrapak	13,1	23.997,40
Plástico total	13,5	24.847,90
Plástico filme	8,9	16.399,60
Plástico rígido	4,6	8.448,30
Vidro	2,4	4.388,60
Matéria orgânica	51,4	94.335,10
Outros	16,7	30.618,90
Total	100,0	183.481,50

Fonte: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado nº 145 – Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores. Brasília, IPEA, 2012

Org.: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Com base na tabela acima, o material reciclável representa 31, 9%⁴⁰ do lixo urbano coletado em 2008. Ele é composto por metais, aço alumínio, papel e outros materiais. A maior parte do resíduo gerado é de origem orgânica, 51,4% do total. Apesar de apresentar um grande percentual de fração orgânica, as experiências de compostagem no país ainda são incipientes, de acordo com Ipea (2012). Do total estimado de resíduos orgânicos que são coletados (94.335,1 t/dia), somente 1,6% (1.509t/dia) são encaminhados para tratamento via compostagem.

Por sua vez, a coleta regular dos resíduos sólidos, segundo os dados do Ipea (2012), vem crescendo, tendo alcançado em 2009 quase 90% do total de domicílios. Na área urbana, a coleta supera o índice de 98%. Todavia, em domicílios localizados nas áreas rurais, ainda não atinge 33%. No que tange à destinação final dos resíduos, observou-se na pesquisa que mais de 90% dos resíduos são destinados para a disposição final em aterros sanitários, controlados e lixões, sendo o restante 10% encaminhado para unidades de compostagem, de triagem, reciclagem, unidades de incineração e outros destinos (IPEA, 2012).

De acordo com a tabela abaixo, é possível verificar que há um aumento na quantidade de resíduos dispostos em aterro sanitário e uma diminuição na quantidade encaminhada para os lixões. Percebe-se ainda que os rejeitos dispostos em aterros controlados e nos lixões ainda é muito grande.

⁴⁰É preciso levar em consideração a quantidade em tonelada/dia.

Tabela 4: Quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição em solo, considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário

Unidade de análise	Quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição no solo, considerando somente lixão, aterro controlado e aterro sanitário(t/dia)					
	Lixão		Aterro Controlado		Aterro sanitário	
PNSB	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Brasil	45.484,70	37.360,80	33.854,3	36.673,20	49.614,5	110.044,40
Estrato Populacional						
Municípios pequenos	34.533,10	32.504,30	10.405,90	14.067,90	6.878,40	32.420,50
Municípios médios	10.119,60	4.844,50	15.525,50	17.278,30	17.105,80	45.203,40
Municípios grandes	832,00	12,00	7.922,90	5.327,00	25.630,30	32.420,50

Fonte; Org: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado nº 145 – Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores. Brasília, IPEA, 2012

De acordo com a pesquisa do Ipea (2012), no Brasil ainda há 2.906 lixões que, segundo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, devem ser erradicados. Os lixões estão distribuídos em 2.810 municípios.

Tabela 5: Número de municípios que têm lixões e quantidade total de lixões existentes, no Brasil e nas macrorregiões.

Unidade de Análise	Nº municípios	População urbana	Municípios com presença de lixões	
			Quantidade	%
Brasil	5.565	160.008.433	2.810	50,5
Norte	449	11.133.820	380	84,6
Nordeste	1.794	38.826.036	1.598	89,1
Sudeste	1.668	74.531.947	311	18,4
Sul	1.188	23.355.240	182	15,3
Centro Oeste	466	12.161.390	339	72,7

Fonte; Org: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado nº 145 – Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores. Brasília, IPEA, 2012

Percebe-se uma maior quantidade de lixões na Região Nordeste que demonstra falha na gestão de resíduos sólidos. A Região Sul é a que possui a menor quantidade de lixões por região, todavia os dados demonstram a necessidade de pensar de forma mais profunda as questões relacionadas aos resíduos.

3.4 OS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL

Não há uma estatística precisa sobre a quantidade de catadores de materiais recicláveis no Brasil. De acordo com Waldman (2010, p. 185):

No Brasil, os catadores somavam 150.000 pessoas em 1999, passando para 200.000 em 2001 e 500.000 em 2004. Atualmente formam um conjunto estimado entre 800.000 (estimativa do CEMPRE, 2008) e 1 milhão de pessoas (cálculo do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, 2008).

Neste prisma, o número de trabalhadores vem aumentando. De acordo com o comunicado do Ipea (2012), existem entre 400 e 600 mil catadores de materiais recicláveis no Brasil e pelo menos 1.100 organizações coletivas de catadores estão em funcionamento em todo o país. Entre 40 e 60 mil catadores participam de alguma organização coletiva, o que representa apenas 10% da população total de catadores.

Quanto à atuação dos catadores, 27% dos municípios declararam ao IBGE (Plano Nacional de Saneamento Básico, 2010) ter ciência da atuação de catadores nas unidades de destinação final dos resíduos e também 50% dos municípios declaram ter conhecimento da atuação de catadores em suas áreas urbanas (IPEA, 2012).

A renda média dos catadores, a partir de estudos parciais, não atinge o salário mínimo alcançando entre R\$420,00 e R\$520,00 (IPEA, 2012). No que diz respeito à escolaridade, a faixa de instrução mais observada entre os catadores vai da 5ª a 8ª séries (IPEA, 2012).

Para este grande contingente de trabalhadores que movimenta o ambiente da reciclagem, são empregadas várias terminologias como “[...] garrafeiro, papeleiro, aparista, sucateiro, carrinheiro, ou, mais comumente hoje em dia, catador, foi tonificada pela crise econômica, cujo teatro preferencial é, por definição, o grande centro urbano” (WALDMAN, 2010, p. 186). Para o autor, grande parte dos catadores foram “expulsos do mercado formal de trabalho por conta da “reestruturação produtiva” que assumiu as rédeas da economia brasileira a partir do final dos anos 80” (WALDMAN, 2010, p. 186).

Pela Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (BRASIL, 2002)⁴¹, sob o número 5192-05, o catador pode ser nomeado ainda de: “Catador de ferro-velho; Catador de papel e papelão; Catador de sucata; Catador de vasilhame; Enfardador de sucata (cooperativa); Separador de sucata (cooperativa); Triador de sucata (cooperativa)”.

Na CBO, os catadores são descritos como aqueles que recolhem, selecionam e vendem materiais recicláveis como papel, papelão, metal, e outros materiais reaproveitáveis.

Os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança (BRASIL, 2002).

Quanto à formação e experiência profissional para o trabalho como catador “[...] o acesso ao trabalho é livre, sem exigência de escolaridade ou formação profissional” (BRASIL, 2002).

Sobre as condições gerais de trabalho, a CBO descreve que:

O trabalho é exercido por profissionais que se organizam de forma autônoma ou em cooperativas. Trabalham para venda de materiais a empresas ou cooperativas de reciclagem. O trabalho é exercido a céu aberto, em horários variados. O trabalhador é exposto a variações climáticas, a riscos de acidente na manipulação do material, a acidentes de trânsito e, muitas vezes, à violência urbana. Nas cooperativas surgem especializações do trabalho que tendem a aumentar o número de postos, como os de selecionador, triador, enfardador de sucatas e operador de prensa (BRASIL, 2002)

Os catadores podem exercer seu trabalho de forma autônoma e informal, ou em cooperativas buscando garantir direitos trabalhistas. Estão em contato com empresas ou cooperativas. O trabalho exige grande esforço físico e é exercido em céu aberto em diversos horários. A partir do trabalho mais organizado, surgem outros postos para a atuação dos catadores no contexto da reciclagem. O processo de trabalho dos catadores de materiais recicláveis é descrito pela CBO conforme quadro abaixo:

⁴¹ Segundo Crivellari, Dias e Pena (2008, p.301), a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO “[...] resulta de convênio entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo como base a Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIUO) de 1968”. Assim, a CBO tem como objetivo a identificação das ocupações no mercado de trabalho.

Quadro 23 – Processo de Trabalho pela CBO

PROCESSO DE TRABALHO	DESCRIÇÃO
A - COLETAR MATERIAL RECICLÁVEL E REAPROVEITÁVEL	Puxar carroça, carrinho; Conduzir carroça de tração animal; Conduzir veículo (perua, caminhão); Estabelecer roteiro de coleta; Coletar material nos pontos de coleta; Procurar material nas caçambas de rua; Fornecer recipientes para coleta (bags; containeres,...); Identificar pontos de coleta; Carregar carrinho, carroça, caminhão, perua;
B - VENDER MATERIAL COLETADO	Acompanhar pesagem; Descarregar caminhão, perua, carrinho, carroça; Conferir material; Pesar material reciclável separado; Contar vasilhames (retornáveis/reaproveitáveis); Colocar material na caçamba; Pesar caminhão;
C - SELECIONAR MATERIAL COLETADO	Triar material reciclável e não reciclável; Triar material reciclável por tipo (papel, vidro, ferroso, não ferroso, plástico); Triar material por qualidade (papel branco, papel arquivo, plástico mole, material fino não ferroso); Colocar material não reciclável em contêineres, latões, sacos etc; Anotar material separado; Separar doações; Descartar rejeitos (lixo não reciclável);
D - PREPARAR O MATERIAL PARA EXPEDIÇÃO	Encher prensa de material; Acionar alavanca da prensa; Amarrar os fardos; Tirar cliques de papel; Tirar espiral de caderno; Tirar rótulos das embalagens plásticas; Ensacar material (alumínio, plásticos); Operar triturador;
E - REALIZAR MANUTENÇÃO DO AMBIENTE E EQUIPAMENTOS DE TRABALHO	Fabricar carrinhos, carroça; Fazer manutenção do carrinho, carroça; Tratar animais; Limpar instalações da cooperativa; Limpar recipientes e locais de coleta; Limpar a prensa; Limpar a balança; Lubrificar equipamentos; Realizar pequenos reparos nos equipamentos;
F - DIVULGAR O TRABALHO DE RECICLAGEM	Conversar com a população de porta em porta; Prestar informações sobre coleta seletiva e materiais recicláveis; Orientar sobre preservação do meio ambiente; Entregar folhetos; Divulgar eventos;
G - ADMINISTRAR O TRABALHO	Controlar gastos; Prestar contas; Definir escalas; Contratar serviços de manutenção de equipamentos; Promover ajuda aos cooperados mais necessitados; Organizar cursos de capacitação para cooperados e familiares; Organizar eventos; Participar de reuniões, comissões e comitês;
H - TRABALHAR COM SEGURANÇA	Usar e.p.i.; Tomar vacinas; Realizar exames de saúde periódicos; Vestir uniforme; Vestir faixa de sinalização cintilante (colete); Vestir proteção contra chuva, sol (capas, bonés, sapatos, etc);
Z - DEMONSTRAR COMPETÊNCIAS PESSOAIS	Demonstrar prudência; Demonstrar paciência; Demonstrar perseverança; Valorizar-se como profissional; Demonstrar espírito de prosperidade; Contornar situações adversas; Trabalhar em equipe; Demonstrar pró-atividade; Demonstrar capacidade de improvisar - Demonstrar capacidade de atenção constante; Demonstrar solidariedade;

Fonte: adaptado de BRASIL.Ministério do Trabalho e Emprego. CBO - Classificação Brasileira de Ocupações. **5192: Trabalhadores da Coleta e Seleção de Material Reciclado** – áreas de atividade. Brasília, Portal do Trabalho e Emprego, 2002. Disponível em:

<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaHistoricoOcupacoes.jsf>. Acesso em mai. 2012.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

O quadro dá a dimensão das tarefas realizadas pelos catadores, que vai muito além de recolher os materiais nos domicílios. É possível identificar que os catadores podem atuar em diferentes estágios do ciclo produtivo da reciclagem.

3.4.1 O Catador pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) é um “[...] movimento social que há cerca de 10 anos vem organizando os catadores e catadoras de materiais recicláveis pelo Brasil afora. Buscamos a valorização de nossa categoria de catador que é um trabalhador e tem sua importância” (MNCR, 2012). Os objetivos do movimento são:

[...] garantir o protagonismo popular de nossa classe, que é oprimida pelas estruturas do sistema social. Temos por princípio garantir a independência de classe, que dispensa a fala de partidos políticos, governos e empresários em nosso nome”. Acreditamos na prática da ação direta popular, que é a participação efetiva do trabalhador em tudo que envolve sua vida, algo que rompe com a indiferença do povo e abre caminho para a transformação da sociedade (MNCR, 2012).

Nesse sentido, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis procura se organizar em todo território nacional com a finalidade de apurar as potencialidades dos catadores em todas as esferas da vida, o que consequentemente leva à mudança e à transformação social.

A missão do movimento é:

Contribuir para a construção de sociedades justas e sustentáveis a partir da organização social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis e suas famílias, orientados pelos princípios que norteiam sua luta (auto-gestão, ação direta, independência de classe, solidariedade de classe, democracia direta e apoio mútuo), estejam eles em lixões á céu aberto, nas ruas ou em processo de organização (MNCR, 2012).

Percebe-se a forte orientação no sentido de inserir questões mais amplas, que estão ligadas à lógica da sociedade do capital. O movimento não se restringe a pensar apenas nas necessidades e demandas dos catadores, e sim procura compreender que ele é parte de uma classe, a classe trabalhadora.

Reconhecemos ser de fundamental importância para as gerações futuras esse trabalho e temos consciência de sua importância também para as cadeias produtivas e políticas públicas de gestão de resíduos sólidos. Com nosso conhecimento, construído através das lutas, encontros, formações e

articulações nacionais e internacionais, nos fortalecemos. Conquistamos nosso reconhecimento e valorização e estamos contribuindo para transformações de mentes, das políticas públicas e de vidas. Hoje dialogamos com toda sociedade a necessidade do controle social na gestão dos resíduos sólidos (gestão integrada), melhorando a qualidade de vida de todas as pessoas e de gerações futuras.

É nossa tarefa lutar pelo reconhecimento, inclusão e valorização do trabalho dos catadores e catadoras, auto organizando-os em Bases Orgânicas, com independência e solidariedade da classe oprimida, lutando contra a incineração e a privatização do lixo, minimizando os impactos ambientais, aumentando a vida útil do planeta e construindo o poder popular (MNCR, 2012).

O movimento reconhece que precisa lutar pela sobrevivência, pela busca do trabalho e de geração de renda. Contudo, sabe que precisa ir além dessa demanda e tem procurado se articular a partir de princípios menos egoísticos. Os princípios do movimento são:

Buscamos a organização de nossa categoria na solidariedade de classe, que reúne forças para lutarmos contra a exploração buscando nossa liberdade. Esse princípio é diferente da competição e do individualismo, busca o apoio mútuo entre os companheiros(as) catadores(as) e outros trabalhadores. Lutamos pela autogestão de nosso trabalho e o controle da cadeia produtiva de reciclagem, garantindo que o serviço que nós realizamos não seja utilizado em benefício de alguns poucos (os exploradores), mas que sirva a todos. Nesse sentido organizamos bases orgânicas do Movimento em cooperativas, associações, entrepostos e grupos, nas quais ninguém pode ser beneficiado às custas do trabalho do outro (MNCR, 2012).

Na busca pela valorização da categoria, o Movimento procura pressionar o Estado para que sejam assegurados os direitos por meio da implantação e efetivação de políticas públicas que melhorem as condições dos catadores. Conforme documento apresentado em 2001 no 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em Brasília, chamado carta de Brasília,

Em relação ao Poder executivo, propomos:

1.1 – Garantia de que, através de convênios e outras formas de repasse, haja destinação de recursos da assistência social para o fomento e subsídios dos empreendimentos de Catadores de Materiais Recicláveis que visem sua inclusão social por meio do trabalho.

1.2 - Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis no Plano Nacional de Qualificação Profissional, priorizando sua preparação técnica nas áreas de gestão de empreendimentos sociais, educação ambiental, coleta seletiva e recursos tecnológicos de destinação final.

1.3 - Adoção de políticas de subsídios que permitam aos Catadores de Materiais Recicláveis avançar no processo de reciclagem de resíduos sólidos, possibilitando o aperfeiçoamento tecnológico dos empreendimentos com a compra de máquinas e equipamentos, como balança, prensas etc.

1.4 - Definição e implantação, em nível nacional, de uma política de coleta seletiva que priorize o modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos

urbanos, colocando os mesmos sob a gestão dos empreendimentos dos Catadores de Materiais Recicláveis.

1.5 - Garantia de que a política de saneamento tenha, em todo o país, o caráter de política pública, assegurando sua dimensão de bem público. Para isso, sua gestão deve ser responsabilidade do Estado, em seus diversos níveis de governo, em parceria com a sociedade civil.

1.6 - Priorização da erradicação dos lixões em todo o país, assegurando recursos públicos para a transferência das famílias que vivem neles e financiamento para que possam ser implantados projetos de geração de renda a partir da coleta seletiva. E que haja destinação de recursos do programa de **Combate à Pobreza** para as ações emergenciais.

2 - Em relação à cadeia produtiva:

2.1 – Garantir nas políticas de financiamentos e subsídios, que os recursos públicos sejam aplicados, prioritariamente, na implantação de uma política de industrialização dos materiais recicláveis que priorizem os projetos apresentados por empresas sociais de Catadores de Materiais Recicláveis, garantindo-lhes acesso e domínio sobre a cadeia da reciclagem, como estratégia de inclusão social e geração de trabalho e renda. [...] Frente à significativa representação destes eventos, não temos mais dúvidas quanto à força e importância de nosso movimento e acreditamos que a transformação da realidade atual, será progressiva e crescente.

Acreditamos que a partir deste momento o Estado e a sociedade brasileira não terão condições de negar o valor do nosso trabalho. Lutaremos para alcançar maior autonomia e condições adequadas para exercer nossa profissão, comprometendo Estado e sociedade na construção de parcerias com nossas associações e/ou cooperativas de trabalho.

Trabalharemos cotidianamente pela erradicação do trabalho infantil e do trabalho nos lixões, colocando nossa força e nossas tecnologias à [sic] serviço da preservação ambiental e da construção de uma sociedade mais justa (MNCR, 2001).

Deve-se considerar que a Carta de Brasília, basicamente, é um documento que reivindica visibilidade e inclusão social dos catadores e da população em situação de rua.

Atualmente, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis vem estabelecendo estratégias para que se garanta a presença dos catadores nas políticas públicas de gestão de resíduos, tendo em vista a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

3.4.2 Os catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Lei nº 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), é recente, e como mencionado anteriormente é uma ferramenta importante no enfrentamento dos problemas decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos. Em seu artigo 4º expõe que:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010.)

A PNRS prevê a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, ou seja, ênfase na reciclagem e tratamento do rejeito. Entre os objetivos da política, manifestos em seu art 7º, XII, está a: “[...] integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (BRASIL, 2010). Para que haja eficiência no processo de reciclagem os catadores são essenciais, uma vez que:

Singularmente, os catadores “avulsos” e outros grupos desorganizados permanecem na dianteira da maior parte da coleta de materiais recicláveis. Esta economia informal gera renda, emprego e otimização dos recursos públicos. São justamente esses profissionais que alimentam poderosos setores industriais com matéria-prima barata, aliviam os custos da limpeza pública com cada tonelada de materiais que retiram das ruas e asseguram que o equilíbrio ambiental nas cidades não se deteriore de uma vez por todas (WALDMAN, 2010, p.187).

A política também institui a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

O município tem que adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, estabelecer sistema de coleta seletiva e dar disposição final ambientalmente adequada aos rejeitos. Cabe também à população acondicionar corretamente e disponibilizar os resíduos sólidos. E nesse ciclo, o catador pode contribuir, em cooperativas, com a melhoria da separação do lixo pela população. Assim, é possível garantir melhores condições de renda e trabalho aos catadores. A política, no art 3º, XII da referida lei, trata da logística reversa, um:

[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010).

A logística reversa também pode ser realizada por meio das cooperativas de materiais recicláveis, de acordo com o Decreto Federal nº 7404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ainda, a coleta seletiva tem que dar prioridade à participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

De acordo com o Ipea (2012), a “[...] inclusão social dos catadores vem sendo objeto de uma série de medidas indutoras e instruções normativas de fomento a atividade de catação”. Nesse sentido, o Ipea (2012) elaborou um quadro que apresenta leis pertinentes aos catadores de materiais recicláveis.

Quadro 24 – Sistematização das leis pertinentes aos catadores de materiais recicláveis

Lei / Decreto	Objeto
DECRETO 5.940, DE 2006	Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.
LEI 11.445, de JANEIRO DE 2007	Dispensa de licitação na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.
INSTRUÇÃO NORMATIVA MPOG Nº 1, DE 19 DE JANEIRO DE 2010.	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
LEI Nº 12.375, de DEZEMBRO DE 2010, Art. 5º e Art. 6º	Os estabelecimentos industriais farão jus, até 31 de dezembro de 2014, a crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de resíduos sólidos utilizados como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos. Somente poderá ser usufruído se os resíduos sólidos forem adquiridos diretamente de cooperativa de catadores de materiais recicláveis com número mínimo de cooperados pessoas físicas definido em ato do Poder Executivo, ficando vedada, neste caso, a participação de pessoas jurídicas;
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.
DECRETO Nº 7.404, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010	Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências
DECRETO Nº 7.405, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010.	Institui o Programa Pró-Catador , denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.

Fonte; Org: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado nº 145 – Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores. Brasília, IPEA, 2012.

Os dois últimos blocos tratam sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o último bloco trata do Decreto Federal nº 7.405/2010, que cria o programa Pró-Catador.

De acordo com o artigo 1º do Decreto mencionado, o programa Pró-catador tem como finalidade:

[...] integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento (BRASIL, 2010b).

Os catadores de materiais recicláveis são definidos pelo Decreto em seu art. 1º, parágrafo único, como: “[...] pessoas físicas de baixa renda que se dedicam às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010b).

O programa tem como objetivo definido no Decreto 7.405/2010, art. 2º:

I - capacitação, formação e assessoria técnica;
 II - incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem;
 III - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
 IV - aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
 V - implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
 VI - organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
 VII - fortalecimento da participação do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem;
 VIII - desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis; e
 IX - abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (BRASIL, 2010b).

O Comitê Interministerial denominado pelo art. 6º, parágrafo 2º do Decreto Federal nº 7.405/2010, tem as atribuições de coordenar a execução e realizar o monitoramento do Programa Pró-Catador. O Comitê Interministerial é formado pela:

I - Casa Civil da Presidência da República;
 II - Ministério da Educação;
 III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Trabalho e Emprego;
V - Ministério da Ciência e Tecnologia;
VI - Ministério do Meio Ambiente;
VII - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
VIII - Ministério das Cidades;
IX - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
X - Ministério da Previdência Social;
XI - Ministério do Turismo;
XII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
XIII - Ministério de Minas e Energia;
XIV - Ministério da Fazenda;
XV - Secretaria-Geral da Presidência da República; e
XVI - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
(BRASIL, 2010b)

Segundo o Decreto Federal nº 7.405/2010, a coordenação do Comitê Interministerial é exercida em conjunto pelos representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Meio Ambiente.

Em suma, o Programa pretende contribuir para o fortalecimento e a melhor organização das cooperativas de catadores para que eles tenham inclusão social e econômica. Nessa direção, a Política Nacional de Resíduos Sólidos pode se tornar mais eficaz, ou seja, ações que geram mudanças nas condições de trabalho do catador vão rebater positivamente também na questão do manejo adequado dos resíduos sólidos urbanos. Uma política bem articulada, com a adesão de todos os envolvidos pode favorecer uma categoria historicamente excluída da sociedade e que ainda sobrevive de forma precária nas ruas e lixões.

CAPÍTULO 04

O PERFIL DAS DEMANDAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL

O objetivo deste capítulo é apresentar e discutir aspectos referentes à presença dos catadores de materiais recicláveis no município de Guarapuava-PR, considerando o tripé da seguridade social.

4.1 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR

Guarapuava é um município brasileiro localizado na região centro-sul do estado do Paraná. Possui uma população total de 167.328 habitantes, dos quais 152.993 residem na área urbana e 14.335 na área rural (IBGE, 2010).

Ao tratar sobre a expansão da agricultura comercial em Guarapuava e os problemas socioambientais, Gomes (2009, p. 43) coloca que na cidade, até 1950, prevalece a economia tradicional, na qual a pecuária extensiva predomina como uso da terra, enquanto a agricultura é de subsistência, voltada para o mercado interno.

Corroborando com essa assertiva, Fiuza (2005, p. 126) coloca que a economia de Guarapuava desenvolve-se por meio da agricultura, pecuária e indústria de madeira e que, a partir de 1950, o município passa a se destacar como grande produtor de grãos, como a soja, milho, trigo, arroz, aveia, cevada entre outros.

O Quadro 25 demonstra a evolução da população urbana de Guarapuava de 1940 a 2010. Segundo Gomes (2009, p. 49), até 1950 há uma estruturação urbana significativamente transformada nas décadas seguintes, situação que leva os autores que estudam a vida urbana da cidade a dividi-la em dois períodos: antes e depois de 1950. Segundo a autora, as mudanças ocorrem porque “[...] as relações econômicas estabelecidas, no primeiro período, não permitiam uma dinâmica urbana, a cidade estava subordinada ao campo, com uma pequena população que se concentrava próxima ao núcleo primitivo da cidade” (GOMES, 2009, p. 53).

Quadro 25 - População de Guarapuava de 1940 a 2010

Período	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
População rural	90476	61947	80585	67639	68636	52551	13467	14.335
População urbana	5759	5189	16362	13264	89951	107022	111691	152.993

Fontes: GOMES, Marquiana de F. V. B. **Trajetória Ambiental de Guarapuava**: leituras da paisagem. Tese (doutorado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente. 2009; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2010. Brasília, IBGE, 2010.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Segundo Gomes (2009), a partir de 1960, a mão-de-obra excedente das serrarias, a expropriação do campo no município e na região como um todo, intensifica o processo de urbanização. Atualmente, a população urbana representa mais de 91,43% do total da população do município (IBGE, 2010).

Analisando-se o contexto e as formações políticas do município percebe-se o desenvolvimento de grupos que ora se unem em busca do poder político e em outros momentos separam-se com a finalidade de se manterem e perpetuarem no município um ciclo de dominação. Segundo Prates (2011, p. 139), Guarapuava é “[...] uma cidade marcada pela existência de grupos que dominam a política com forte influência na economia e que reflete nas contradições sociais existentes”.

De acordo com Prates (2011, p.140), grande parte dos políticos da cidade que atualmente ocupam os cargos públicos pertence às mesmas famílias da gênese política do município, em 1854, quando a primeira Câmara de Guarapuava é instalada. Isso demonstra a força de grupos políticos familiares.

Não são todas as famílias que conseguiram passar os cargos públicos de pais para filhos desde 1854, porém, temos exceções que perduram até hoje, como a família de Nivaldo Krüger que assumiu o governo por três mandatos, a família Mattos Leão que perdura na disputa por cargos municipais até a atualidade e que tem deputados estaduais e federais, e a família Silvestre “[...] em menor proporção passando pelos cargos municipais e até federais, mais recentemente, desde quando Moacyr Júlio Silvestre foi prefeito pela primeira vez em 1960 [...]” (SILVA, 2005, p. 152). (PRATES, 2011, p. 140).

Com exceção das famílias mencionadas, segundo Prates (2011, p. 140), o grupo político do município também é formado por empresários, pessoas de prestígio e grande poder econômico, o que, segundo a autora, influencia na constituição de políticas públicas que atendam a classe trabalhadora.

[...] as políticas públicas pensadas para a cidade nem sempre atendem às necessidades dos trabalhadores, mas, na maioria das vezes, as que mais recebem a atenção em forma de destinação de recursos são as que respondem aos interesses dos empresários da cidade.

Os interesses políticos eram sempre representados por algum ator político que era escolhido para disputar as eleições (PRATES, 2011, p.140).

Assim, os representantes da população são uma mescla de famílias denominadas tradicionais com empresários que ganham prestígio pelo dinheiro que possuem.

Segundo Prates (2011, p. 140-141), no período ditatorial, a figura que dirige o poder político local é Nivaldo Krüguer, catarinense que se mudou ainda criança para Guarapuava, filiado ao Partido Democrático Brasileiro (PMDB), que fazia oposição ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), localmente representado pelo grupo da família Mattos Leão⁴². A Tabela 6 mostra o período em que Nivaldo Krüguer esteve à frente do município.

Tabela 6 - Prefeitos de Guarapuava de 1965 a 1988

PREFEITOS DE GUARAPUAVA		
NOME	PARTIDO	PERÍODO
Nivaldo Krüguer	PMDB	1965-1968
Nivaldo Krüguer	PMDB	1974-1977
Candido Bastos ⁴³	Pacheco PMDB	1978-1983
Nivaldo Krüguer	PMDB	1984-1988

Fonte: PRATES, A. M. M. C. **Os Impasses para a Implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava – PR**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011. p. 142.

Segundo Silva (2005 apud PRATES, 2011), a partir da década de 1980 há alteração e introdução de outros atores no cenário político. Um novo grupo emerge para disputar as eleições de 1988, tendo como lema “*Renovar é preciso*”. Essa ideia surgiu, segundo as autoras, em virtude de um movimento mais amplo, o “*Muda Brasil*”⁴⁴. Encabeçando o movimento de “renovação” está Luiz Fernando Ribas

⁴² De acordo com Prates (2011, p. 140) e Silva (2005), a Família Mattos Leão está no poder político do município desde 1940, com a eleição para prefeito de José de Mattos Leão.

⁴³ Nivaldo Krüguer é cunhado do ex-prefeito Candido Pacheco Bastos.

⁴⁴ De acordo com Prates (2011, p. 141) e Silva (2005), o movimento Muda Brasil [...] tinha por fundamento principal denunciar as relações arcaicas, assim consideradas aquelas que se apoiavam em uma ordem que o discurso democrático procurava eliminar, como o clientelismo político, a tradição política familiar e a troca de favores.

Carli⁴⁵, que atualmente é prefeito do município de Guarapuava. Para Prates (2011, p. 141), apoiar-se na ideia de renovação foi uma estratégia de campanha inteligente isso “[...] porque a população estava saturada do governo de um mesmo sujeito há anos e com um slogan assim, as esperanças de mudanças eram evidentes”.

No entanto, como sugere a autora, toda essa imagem de renovação procura esconder as relações de poder que inviabilizam as possibilidades de transformação social.

É um ideário de renovação, de crescimento e desenvolvimento para a cidade, que, na verdade, apenas esconde o atraso e conservadorismo que ainda persistem. Infere na população um desejo e uma esperança de mudança, mas conservam-se os mesmos grupos, os mesmos interesses, e, com isso, observa-se uma cidade inchada de população, mas deficitária de empregos, de industrialização, de desenvolvimento em todos os aspectos. Uma cidade que quer crescer ainda persistindo com a plantação de erva-mate e com as madeiras (PRATES, 2011, p. 141-142).

Assim, a população na espera da chamada renovação, elege em 1988, Luiz Fernando Ribas Carli (PDT)⁴⁶ como prefeito do município, tendo nessas eleições como opositor Aragão de Mattos Leão, por representar o PMDB que já estava no poder com Nivaldo Krüger e outros, e por personificar aquilo que precisava ser renovado - já que os Mattos Leão estão há muito tempo presentes na política da cidade. Fernando Carli, até então desconhecido, ganha e implanta a era Carli.

Carli representava uma esperança de mudança por ser candidato novo e não ter participado do governo do PMDB, que há anos ditava as normas na cidade. Ele ainda não era conhecido na política, ao contrário de Mattos Leão (amplamente conhecido), e por isso a população o elege. Segundo Silva (2005), o vice-prefeito de Carli foi Cezar Silvestre⁴⁷, atual deputado Federal pelo PPS e o seu líder na Câmara foi Vitor Hugo Ribeiro Burko, que exerceu o cargo de prefeito de Guarapuava consecutivamente entre os anos de 1997-2004 (PRATES, 2011, p. 142).

⁴⁵ Luiz Fernando Ribas Carli é bioquímico e atual prefeito de Guarapuava, exercendo o segundo mandato consecutivo. De acordo com Prates (2011) e Silva (2005), é de família tradicional, já que a mãe descende dos povoadores da cidade, os Rocha Loures. Além dos Rocha Loures, tem descendência com os Ferreira, Siqueira, Cortes, Maciel, parentes de Bento e Pedro de Siqueira Cortes, últimos bandeirantes que adentraram e povoaram a região. Iniciou a carreira política como candidato a deputado estadual, em 1986, ficando como suplente.

⁴⁶ Segundo Prates (2011, p. 141) e Silva (2005), Fernando foi filiado ao PMDB, ao PDT (1988 foi eleito prefeito e 1994 deputado federal), ao PPB (em 1998 foi eleito deputado estadual e, em 2002, reeleito) e ao Partido Progressista (PP), nova sigla do PPB, pela qual foi eleito prefeito de Guarapuava em 2004.

⁴⁷ Segundo Prates (2011, p. 142) e Silva (2005), originado de família com tradição na política, como visto, Cezar Silvestre é o líder de grupo de poder local que mais mudou de partido, sendo filiado ao PFL (1988 foi eleito vice-prefeito), ao PDT (1990 foi eleito deputado estadual), ao PSDB (1994 foi eleito deputado estadual), ao PTB (1998 foi eleito deputado estadual) e ao PPS (2002 foi eleito deputado federal). Também foi Deputado Federal, 2007-2011 (PPS), e atualmente é Deputado Federal licenciado para assumir o cargo de Secretário de Desenvolvimento Urbano do Paraná.

O grupo que tinha como objetivo renovar a política na cidade começa a se desfazer. O primeiro a abandonar o grupo, um ano após as eleições, é Vitor Hugo Ribeiro Burko, por divergências com o prefeito Carli. Posteriormente, Cesar Silvestre, de aliado do prefeito, passa a adversário político.

De aliados, Cesar Silvestre e Vitor Hugo Burko passaram a adversários políticos de Fernando Ribas Carli. Anteriormente a desvinculação, nas eleições de 1990, Carli apoiou Cesar Silvestre, então seu vice, como candidato a deputado estadual (eleito) e também elegeu, com seu apoio, um deputado federal, Elio Dalla Vecchia, reforçando ainda mais sua rede de poder (PRATES, 2011, p. 143 apud SILVA, 2005).

Tendo em vista a impossibilidade de se reeleger, Fernando Ribas Carli lança um sucessor. Com o mesmo ideal de renovação aparece à figura de Cesar Franco, que tem como tarefa dar continuidade ao que foi iniciado por Carli. Cesar Franco vence o pleito contra Vitor Hugo Burko e Carlos Milazzo, o último apoiado por Cesar Silvestre. (SILVA, 2005, 167).

A escolha de César Franco se deu [sic] em virtude da possibilidade de manutenção, no imaginário social, da “renovação” que, segundo seus apoiadores, com mais quatro anos seria consolidada. O discurso era o de que a “renovação” teria prosseguimento se a pessoa escolhida também tivesse características que expressassem esse sentimento e que se comprometesse com a continuidade do trabalho desenvolvido por Carli. Necessitava-se, assim, segundo o discurso do grupo, de um jovem que demonstrasse vigor e capacidade de prosseguir os trabalhos até então realizados (SILVA, 2005, p. 167-168)

Segundo Silva (2005) e Prates (2011), Cesar Franco chega ao governo, mas não ao poder, pois quem dita as regras é Fernando Carli. Segundo Silva (2005, p. 171), “[...] ao se findarem as eleições de 1992 e 1994, confirmava-se a existência de quatro grupos, mesmo com a decadência política (mas ainda influente) de Nivaldo Krüger e o repouso aparente dos Mattos Leão”.

De acordo com Silva (2005, p.171) e Prates (2011, p.144), em 1996, Fernando Ribas Carli, hegemônico no poder político local até então, perde as eleições municipais para Vitor Hugo Burko, também reeleito em 2000 novamente na disputa com Carli.

No período em que Carli não esteve como prefeito em Guarapuava, foi eleito deputado estadual e federal “[...] demonstrando estar ainda “vivo” no círculo político e no imaginário social” (SILVA, 2005, p.173). Já Cesar Silvestre consolida-se como

deputado estadual, e no cenário político ressurgiu a família Mattos Leão, que elegeu Artagão de Mattos Leão Júnior deputado estadual.

Em 2004, Fernando Carli retorna à prefeitura e, como diz Silva (2005, p. 175-176), “[...] mais uma vez Carli soube explorar a conjuntura histórica local que trazia em seu bojo, para a oposição, o elemento mudança, em razão dos dois mandatos de Burko. Desta vez, “Renovar era preciso” sim, mas com todos “Juntos para mudar”.

Percebe-se que em Guarapuava não existe fidelidade partidária e nem um projeto ou uma ideologia comum, pois os grupos são formados a partir de interesses pessoais. Na análise de Fiuza (2005), que leva em consideração o município e a região de Guarapuava, o que se percebe é que:

O partido político no Brasil, depois da lei da pluralidade partidária, acabou sendo uma agremiação para conquista de votos e não um espaço legítimo de luta ideológica, pois em épocas de eleições, partidos com programas opostos tornam-se coligados e sobem no mesmo palanque. Podemos supor que esse fato decorre da dificuldade de prática política no país, depois do longo período de ditadura militar. Pouca distinção se faz entre os programas partidários, sendo ainda forte a presença do líder carismático e do papel da mídia na definição do voto.

Segundo Fiuza (2005) a região de Guarapuava é composta, na sua maioria, por municípios de pequeno porte, isto é, 58,33% dos municípios da região possuem população entre 5 mil a 15 mil habitantes o que não justifica o número elevado de partidos políticos. De acordo com a autora, mesmo em municípios com pequena população, há um número grande de partidos políticos, o que pode levar a pensar que não há uma organização política forte e sim agremiações na disputa política.

Certamente, esse quadro, é decorrente do processo político brasileiro que foi pautado na satisfação dos interesses privados e na manutenção do poder da elite. Essa dinâmica societária brasileira sustentou os fenômenos do coronelismo, clientelismo e populismo e, na região de Guarapuava, ainda são reproduzidos traços dessa racionalidade autoritária [...] (FIUZA, 2005, p. 115).

Nesse sentido, Prates (2011, p. 145) coloca que os sujeitos que não conseguem ocupar cargos políticos, são indicados para secretarias e cargos importantes nas gestões tanto de Carli, Cesar Franco e Burko. De acordo com a autora, é “[...] uma forma de manter o grupo político unido, pensando estratégias de manutenção do poder” (PRATES, 2011, p. 145). Além desse nível de relacionamento, ainda existe a preocupação com a Câmara Municipal.

Quando um prefeito assume o cargo, a principal preocupação é com sua representação de alianças na câmara municipal. Então tem início outra missão, que é conquistar a maioria na câmara. São formas de manutenção do poder e do mando, como afirmou Faoro (1997), vinculados ao personalismo que caracterizam a política de Guarapuava desde 1988 (PRATES, 2011, p. 145).

O Quadro 26 ilustra a sucessão dos governantes na prefeitura local de 1988 até os dias atuais, tomando como fonte Prates (2011), Silva (2005).

Quadro 26 – Prefeitos de Guarapuava de 1988 a 2012

PREFEITO	PERÍODO
Fernando Ribas Carli	1989-1992
Cesar Franco	1993-1996
Vitor Hugo Ribeiro Burko	1997-2000
Vitor Hugo Ribeiro Burko	2001-2004
Fernando Ribas Carli	2005-2008
Fernando Ribas Carli	2009-2012

Fontes: PRATES, A. M. M. C. **Os Impasses para a Implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava-PR**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011; SILVA, M. **Territórios Conservadores de Poder no Centro-Sul do Paraná**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2005.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Desde 1988, período de grandes transformações no Brasil no sentido de construir uma sociedade mais justa e igualitária em que as pessoas são consideradas – ao menos no texto constitucional – como iguais, percebe-se em Guarapuava um poder político marcado por uma multiplicidade de grupos, partidos e famílias que ora estão aliançadas e em outros momentos não, em busca de interesses totalmente egoísticos, pessoais, e que promovem e perpetuam desigualdades sociais.

Atualmente, segundo Prates (2011), a conjuntura política está praticamente inalterada e representantes das famílias Silvestre, Carli e Mattos Leão gravitam no cenário político local, estadual e federal, como pode ser visto no Quadro 27:

Quadro 27 – Política no Território do Centro-Oeste do Paraná

FAMÍLIA - GRUPO	REPRESENTANTE	CARGO	PERÍODO
SILVESTRE	Cezar Silvestre (Pai)	Deputado Federal licenciado e atual Secretário de Desenvolvimento Urbano do Paraná.	ATUAL
	Cezar Silvestre Filho	Deputado Estadual	ATUAL
MATTOS LEÃO	Artagão de Mattos Leão (Pai)	Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado ⁴⁸	ATUAL
	Artagão de Mattos Leão Júnior	Deputado Estadual	ATUAL
BURKO	Vitor Hugo Ribeiro Burko	Chefe do Instituto Ambiental do Paraná (IAP)	Gestão – 2007-2010 (Governo Requião)
KRUGUER	Nivaldo Passos Kruguer	Representante do Estado em Brasília- DF (Senador)	2003
CARLI	Luiz Fernando Ribas Carli	Prefeito	Atual
	Bernardo Ribas Carli	Deputado Estadual	Atual
	Luiz Fernando Ribas Carli Filho	Deputado Estadual	Renunciou mandato em 2009 por se envolver em acidente automobilístico em Curitiba.

Fontes: PRATES, A. M. M. C. **Os Impasses para a Implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava-PR**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011; SILVA, M. **Territórios Conservadores de Poder no Centro-Sul do Paraná**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2005.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Parte dos problemas sociais que o município enfrenta é resultado da política praticada com acordos, trocas, alianças. Nesse sentido, Prates (2011) coloca que:

Guarapuava é uma cidade com poucas indústrias e pouco investimento na área do emprego e do desenvolvimento social. Há alguns anos o município sobrevivia apenas da exploração de madeira e da agropecuária e continua nesta mesma tentativa. No entanto, várias madeireiras faliram e despediram um contingente expressivo de trabalhadores que agora precisam aprender outro ofício. Empresas que procuram o município para instalar-se na cidade têm pouco incentivo, devido ao monopólio de algumas empresas da cidade, que acabam comprando os terrenos para especulação imobiliária, impedindo, assim, que outras possam criar concorrência (PRATES, 2011, p.148-149).

Assim, o município depara-se com um quadro socioeconômico desfavorável. Segundo o Ipardes (2003), o Estado do Paraná possui 589.420 famílias em situação de pobreza, isto representa uma taxa de pobreza de 20,87%. Na região Centro-Sul, 53.777 famílias estão em situação de pobreza, o que representa uma taxa de

⁴⁸ Disponível em: <http://www.tce.pr.gov.br/otribunal/composicao.aspx>.

pobreza de 37%. O município de Guarapuava possui 44.787 habitantes em situação de pobreza⁴⁹, o que resulta em 11.104 famílias. A taxa de pobreza do município é alta, 24,85% dos sujeitos vivem em condição de vulnerabilidade social em decorrência de situação de pobreza.

Segundo o Iparde⁵⁰ (2012) com base no IBGE (2010), o resultado da questão social está expressa também nos níveis de ocupação da população:

Tabela 7 - Situação da Ocupação da População no Município

População, Ocupação e nº de empregos	Fonte	Estatística
População Economicamente Ativa	IBGE - 2010	81.398 pessoas
População Ocupada	IBGE - 2010	76.003 pessoas
Número de Empregos - RAIS ⁵¹	MTE - 2010	36.385

Fonte: IPARDES (Perfil Municipal, 2012).

Org.: ALVES, Dan Júnior.

A situação da ocupação da população no município, em conformidade com o quadro acima, indica que, de 81.398 de pessoas são consideradas economicamente ativas, enquanto a população ocupada é de 76.003 pessoas e apenas 36.385 estão empregadas, o que significa que há 39.618 pessoas que estão sem emprego formal.

Em relação ao índice de desenvolvimento humano (IPARDES, 2012⁵²), um índice social estabelecido a partir da combinação de indicadores das áreas de

⁴⁹ Pessoas em situação de pobreza é a população calculada em função da renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo. Os dados referentes a Situação de Pobreza são provenientes dos microdados do Censo Demográfico (IBGE) e das Tabulações especiais feitas pelo Iparde.

⁵⁰ Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=85000&btOk=ok.

⁵¹ Segundo Jannuzzi (2006, p. 53), a Base de Dados RAIS é constituída e atualizada a partir dos dados que as empresas e empregadores de mão-de-obra são obrigados a enviar, anualmente, ao Ministério do Trabalho. Esses dados dispõem sobre as características básicas dos empregados como sexo, idade, escolaridade, salário funções exercidas, e dos estabelecimentos como setor de atividade, número de admissões e desligamentos. O sistema RAIS é, em tese, um censo administrativo sobre mercado de trabalho, já que todos os estabelecimentos e pessoas físicas que, mesmo não tendo organização empresarial, tenham mantido como empregadores alguma relação de emprego, em algum momento do ano, devem apresentar, no início do ano subsequente, declaração anual à RAIS. Incluem-se pois nestes termos os empregadores celetistas, estatutários, trabalhadores temporários e avulsos. Nesse sentido, a “[...] RAIS exclui de seu universo os trabalhadores autônomos, empresários sem vínculo empregatício formal com sua organização e a mão-de-obra sem registro em carteira de trabalho. Está fora do levantamento da RAIS grande parcela do mercado de trabalho brasileiro” (JANNUZZI, 2006, p. 53).

⁵² O perfil do município realizado pelo IPARDES mescla índices do IBGE (2010) e alguns índices IPARDES (2000), é o caso do IDH. No entanto, são os dados ainda oficiais, até que haja a divulgação de dados mais recentes pelo IBGE.

saúde, educação e renda, o município possui um IDH considerado médio⁵³ (0,773) e está próximo do índice do Estado (0,787).

Em comparação a outros pólos do Estado, como Cascavel (0,810) e Ponta Grossa (0,804), é possível perceber uma diferença. Apesar do desempenho favorável, é preciso ter cautela diante dos índices de pobreza da região Centro-Sul, na qual está inserido o município, e perceber que existe toda uma situação histórica, econômica e de poder que impedem mudanças efetivas numa conjuntura geral – melhora-se em algumas áreas e em outras há uma regressão. Como coloca Jannuzzi (2006, p. 123), guardadas as devidas proporções (uma vez que trata sobre o IDH aplicado nos diferentes países), o índice serve para trazer à tona as temáticas de pobreza, da exclusão e da desigualdade social. Nesse sentido afirma que:

A concisão da informação aportada pelo Índice tem, de fato, um poder mobilizador muito grande da sociedade, obrigando o governo a esclarecer as suas iniciativas no campo social e justificar suas prioridades políticas. O “aparato institucional” que o respalda torna o IDH – e as análises a ele associadas – menos vulneráveis às críticas depreciativas e confere legitimidade técnico-política adicional ao tratamento das questões sociais (JANNUZZI, 2006, p. 123).

Quanto à distribuição de renda, o índice de Gini do município (IPARDES, 2012; IBGE, 2000) é de 0,640 – levando em consideração que a medida assume valor mínimo de 0 (zero), situação de igualdade perfeita, e valor máximo de 1(um) situação de extrema desigualdade (em que apenas um indivíduo ou família se apropriam de toda a renda disponível). Guarapuava possui um grau de extrema perversidade distributiva, em que um número reduzido de pessoas ou famílias apropria-se de níveis de renda muito mais elevados que os demais.

De acordo com Silva (2005, p. 139), “[...] o baixo dinamismo da economia local até mesmo em seus setores com maior empregabilidade (serviços e comércio), faz com que as condições de vida de parte da população de Guarapuava seja precária”.

Gomes (2009, p. 249) assinala que a contradição social pode ser revelada até mesmo na forma como a cidade tem se constituído. Segundo a autora, existe uma geografia socioambiental da cidade:

⁵³ Segundo Jannuzzi (2006, p. 121), o índice final – o IDH propriamente dito – é calculado como a média das medidas transformadas, e portanto, também tem seus valores no intervalo de 0 a 1. Com base neste índice os países são classificados com baixo (IDH inferior a 0,5), médio (IDH entre 0,5 e 0,8), ou alto (IDH acima de 0,8) nível de desenvolvimento humano.

A assimetria social promove a desigualdade socioambiental. Guarapuava vai se configurando por uma múltipla cidade, dentro de uma mesma cidade. Uma cidade bem equipada no centro, esteticamente agradável, com uma periferia, carente dos serviços e equipamentos públicos básicos como o esgoto sanitário, coleta de lixo e água encanada.

Assim, as questões ambientais, na cidade de Guarapuava são socioambientais, sendo difícil separar o social do ambiental, quando observamos que há desigualdade na socialização desses problemas. Na paisagem a contradição é revelada: A cidade moderna, com avenidas, serviços e equipamentos urbanos, espaços de cultura, lazer e educação, também é a cidade, da ausência da moradia, da coleta de água em caixas d'água coletivas, da ausência de pavimentação asfáltica, da escassez dos postos de trabalho. São as contradições da sociedade capitalista de produção e consumo.

Como aponta Gomes (2009), o município expressa as contradições gerais da sociedade capitalista. As relações sociais, econômicas e políticas influenciam no modo de vida de toda a população e, por isso, esta deve lutar para que haja a transformação do quadro de desigualdades e exclusão.

Sob essa perspectiva, é importante pensar em um objetivo de estudo que visa analisar as demandas socioeconômicas dos catadores de materiais recicláveis e estabelecer uma concepção de proteção social através do seu perfil e do mapeamento do sistema de proteção social no município, considerando a seguridade social e suas previsões.

4.2 O CONTEXTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR

A coleta dos resíduos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana gerados no município de Guarapuava são realizados pela Companhia de Serviços e Urbanização de Guarapuava - Surg.

A coleta e destinação dos resíduos de serviços de saúde são realizadas por empresas terceirizadas. Os resíduos de agrotóxicos podem ser enviados pelos produtores à Associação dos Distribuidores Defensivos do Centro Sul, localizada no próprio município. A coleta, transporte e destinação final dos resíduos oriundos da construção civil são realizados por empresas privadas sob a fiscalização do poder público, o que não impede as empresas de descartar os resíduos em lotes vagos, áreas de preservação e em outros locais impróprios. Em relação aos resíduos

industriais, a responsabilidade pelo transporte e destinação final dos resíduos fica a cargo do próprio gerador, sendo sujeito à fiscalização pelo poder público municipal.

Segundo o Plano Municipal de Saneamento Básico de Guarapuava – Gestão 2009-2012 – PMSB – versão final de 2011 – (GUARAPUAVA, 2011), documento que tem por objetivo apresentar o diagnóstico do saneamento básico no território do município e definir o plano de ação para o setor, a coleta dos resíduos domiciliares e de limpeza urbana é realizada em regiões previamente definidas, seis vezes por semana na região central e em alguns bairros e três vezes por semana nos demais bairros e distritos. Gomes (2009) comenta que:

É justamente nas áreas onde está a maior produção de lixo que o serviço de coleta é melhor realizado. No centro, a coleta é diária e, nos bairros pericentrais e na periferia, são três vezes por semana, mas há ruas que não são atendidas. Assim como, com poucas exceções a coleta por caminhão é diária. A que pese a desproporção na produção, a questão da coleta não está ligada à quantidade somente, mas, também, a prioridade do poder público em atender essa área da cidade. Embora, não possamos afirmar, já que não realizamos pesquisa específica sobre isso, há uma hipótese do acúmulo dos lixos em terrenos baldios, nas ruas e nos rios, na periferia. Nos bairros menos atendidos, além das questões culturais o depósito de lixo em locais inadequados, pela população, pode ser pela própria precariedade no atendimento do serviço de coleta (GOMES, 2009, p. 266).

Segundo o Plano de Saneamento Básico do Município (PMSB, 2011), a frequência de coleta em cada setor é determinada pela densidade populacional da área; tipos de recipientes (lixeiras) utilizados pela população no acondicionamento dos sacos de lixo; mão-de-obra utilizada; condições e acessos existentes.

Atualmente, Guarapuava apresenta como forma de disposição final de resíduos sólidos o aterro sanitário, mas até bem pouco tempo todos os resíduos eram depositados sem tratamento no lixão a céu aberto. Em maio de 2011, a prefeitura desativou o lixão municipal e implantou o aterro sanitário. De acordo com PMSB (2011), o horizonte de atendimento do aterro é até 2020, tendo em vista o registro de uma produção média de cerca de 100 t/dia de resíduos.

Segundo o PMSB (2011, p. 89), o processo de operação no aterro sanitário começa com a entrada do caminhão de lixo na estação de tratamento de resíduos sólidos, que é pesado em uma balança assemelhada à rodoviária, para que seja possível controlar o material recebido. Posteriormente, o caminhão é direcionado à frente de trabalho no aterro, aonde os resíduos são depositados em células com altura de 3 metros e, em seguida, compactados e recobertos com camadas de terra

de 30 (trinta) a 40 (quarenta) centímetros – para esta operação utiliza-se um trator. Os gases são drenados e os líquidos são tratados nas lagoas de decantação e depositados em um poço e bombeados para a célula principal, podendo até ser reutilizados na lavagem dos caminhões de coleta. A seguir estão dispostas imagens (fig. 2 e 3) do aterro sanitário do município de Guarapuava.

Figura 2 - Célula do aterro sanitário de Guarapuava-PR



Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.** Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 90.

Figura 3 - Lagoas de tratamento do Chorume



Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.** Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 91.

Segundo o PMSB (2011, p. 91), a área superficial total do aterro é de 211.627,85m². Os equipamentos utilizados no gerenciamento do aterro são: 01(uma)

balança “rodoviária”; 01(um) trator D6M; (01) máquina retroescavadeira; (01) caminhão basculante. O número de funcionário é 05 (cinco) divididos em 03 (três) turnos mais a equipe de vigilância terceirizada.

A partir do exposto a situação da coleta convencional está evidenciada no Quadro 28, com base nos dados do plano de saneamento básico do município de Guarapuava-PR.

Quadro 28 - Coleta Convencional

Orgão responsável pela coleta	Companhia de Serviços e Urbanização de Guarapuava - SURG
Sistema utilizado	Sistema de coleta porta em porta.
Quantidade coletada (t/dia)	100 toneladas/dia.
Destino dos resíduos	Aterro sanitário municipal.
Número de Funcionários	São 77 funcionários responsáveis pela coleta e 08 caminhões destinados a este fim.
Itinerário	O itinerário e horário é estipulado pela SURG. É realizada (06) seis vezes por semana na região central e em alguns bairros e (03) três vezes por semana nos demais bairros e distritos. A coleta acontece em três turnos: diurno, vespertino e noturno.

Fonte: PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR. Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 95-98.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

É imprescindível a interação da população com todo o circuito de coleta convencional, cobrando dos gestores a destinação correta dos resíduos do município, separando os resíduos corretamente e influenciando na construção e efetivação das políticas sociais em geral.

4.3. MAPEAMENTO DA COLETA SELETIVA NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA

De acordo o PMSB (2011, p. 98), aproximadamente 800 t/mês de resíduos sólidos recicláveis são coletados no município.

A coleta seletiva de Guarapuava atualmente faz parte do Programa Cidade Limpa, promovido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Anteriormente era vinculada ao Programa “Reciclado – O Lixo Amigo”, que buscava envolver os catadores associados à cooperativa ou não associados na coleta seletiva do município. A partir do segundo semestre de 2010, tem início a coleta seletiva nos

bairros centrais com o caminhão do Programa Cidade Limpa, que concentra as atividades voltadas à potencialização da coleta seletiva.

A coleta seletiva é executada pela prefeitura e também pelos operadores ecológicos, nome dado aos catadores de materiais recicláveis do município.

Não há um número preciso acerca da população de catadores de materiais recicláveis no município. De acordo com dados da PMSB (2011, p. 99), a cidade possui cerca de 500 operadores ecológicos. Segundo o cadastro do Programa “Reciclado – O Lixo Amigo”⁵⁴, realizado em 2004 e atualizado em 2010, há no município 700 operadores ecológicos, sendo 410 catadoras e 290 catadores. Segundo esse cadastro, os bairros com maior incidência de catadores são Jardim das Américas, Paz e Bem, Boqueirão e Adão Kaminski.

Segundo o PMSB (2011, p. 99), há no município 20 empresas que atuam com a compra e venda de materiais recicláveis, além da Associação dos Catadores de Papel de Guarapuava (ACPG).

A atuação da Prefeitura Municipal junto à associação é, principalmente, a de destinar imóveis e favorecer a chegada de materiais recicláveis.

A Prefeitura Municipal de Guarapuava possui em comodato barracões para a Associação dos Catadores de Papel de Guarapuava – ACPG no Morro Alto e em Entre Rios, um caminhão Mercedes Benz 1113 com baú para transporte de materiais recicláveis e custeio das despesas fixas (água, energia elétrica e combustível). Mantém também o aluguel de dois barracões para a Central de Reciclagem na BR 277, a qual recebe o material reciclável recolhido pelos caminhões da coleta seletiva e Ecofeira, ampliando a capacidade da Associação (PMSB, 2011, p. 99)

Conforme mencionado anteriormente, a coleta seletiva é realizada pela prefeitura e também por catadores desvinculados da associação. Os programas e ações desenvolvidos pela prefeitura são: coleta seletiva com caminhão, coleta seletiva realizada por catadores de papel (operadores ecológicos) atendidos pelo programa “Reciclado – o lixo amigo”, projeto carrinho solidário, projeto Ecofeira, containers e carrinho elétrico vinculados ao programa Cidade Limpa, ecopontos e programas de educação ambiental nas escolas.

A coleta seletiva com caminhão, conforme o PMSB (2011, p. 100), teve início em outubro de 2010, gradativamente, a partir de uma campanha porta a porta com distribuição de folhetos explicativos, informando da implantação da coleta seletiva

⁵⁴ Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente em visita realizada em 01 de fevereiro de 2012.

com um caminhão baú identificado com a logomarca do Programa Cidade Limpa e com um sino, conforme a Figura 4.

Atualmente, o programa atende os seguintes bairros da área central: Santa Cruz, Trianon, Batel, Bairro dos Estados e o Centro.

O material reciclável recolhido é enviado à Associação dos Catadores de Papel de Guarapuava – ACPG.

Figura 4 - Caminhão de coleta seletiva



Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.**
Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 100.

O Programa “Reciclado – o Lixo Amigo” visa a redução do volume de lixo encaminhado ao aterro sanitário, a conscientização da população sobre a separação dos resíduos recicláveis, a geração de emprego e renda e a inclusão social dos Operadores Ecológicos (catadores de papel), os quais segundo o PMSB (2011, p. 101) são cadastrados na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e recebem capacitações periódicas.

Figura 5: Logo do programa reciclado o lixo amigo



Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.**
Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p.101).

O Projeto Carrinho Solidário, de acordo com o PMSB (2011, p. 102), tem em vista a doação de carrinhos por empresas locais e Prefeitura Municipal aos catadores cadastrados na associação.

Figura 6 - Projeto Carrinho Solidário



Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.**
Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 102

Conforme o PMSB (2011, p. 102-104), a Prefeitura, por meio das Secretarias de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Florestal, desenvolve também o Projeto “Ecofeira”, que procura atender os catadores de papel e a comunidade nos bairros, utilizando-se da troca de alimentos vindos dos produtores rurais do município por materiais recicláveis de baixo valor comercial, como alguns plásticos, baterias, pilhas e outros materiais.

A troca é realizada semanalmente, em bairros diferentes, com funcionários avisando previamente a população para preparar o material e ir até local a fim de efetuarem a troca. A Figura 7 demonstra a troca realizada no projeto.

Figura 7 - Troca de materiais recicláveis por alimentos



Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.**
Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 104).

Existem ainda containers colocados para coleta de materiais recicláveis nas ruas XV de Novembro e Saldanha Marinho (centro de Guarapuava) e carrinho elétrico que recolhe os materiais depositados nos containers. O carrinho elétrico faz a coleta dos resíduos diariamente.

Figura 8 - Container e carrinho elétrico utilizados para coleta de recicláveis na área central



Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.**
Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 105).

Além desses projetos, também são desenvolvidos programas de educação ambiental nas redes de ensino municipal, estadual e particular, dando destaque à problemática dos resíduos sólidos.

Existem ainda os chamados ecopontos, locais destinados para o descarte de pneus, pilhas, baterias de celular, medicamentos e óleo de fritura, de acordo com o Quadro 29.

Quadro 29 – Ecopontos de Guarapuava

ECOPONTOS	RESÍDUOS RECEBIDOS	PARCERIA	LOCALIZAÇÃO
Ecoponto pneus	Recebe pneu ao final de sua vida útil.	Reciclanip	Bairro Industrial/Xarquinho
Ecoponto pilhas	Pilhas nacionais ou importadas.	Banco Santander através do Programa “Papa Pilhas”.	Banco real/Santander
Ecoponto Baterias de Celular	Baterias, carregadores e aparelhos de celulares.	Empresa Clipcel.	Empresa Clipcel.
Ecoponto medicamentos	Medicamentos vencidos.	Farmácia Trajano	Farmácia Trajano Espaço Saúde
Ecoponto óleo de fritura	Óleo de fritura	SOS Óleo Vegetal	Estabelecimentos comerciais, restaurantes, condomínios e outros locais.

Fonte: PMSB - **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR.** Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. p. 107-109).
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Além dos programas mencionados da coleta seletiva oficial do município, existem catadores que não são associados, que não possuem vínculos com a prefeitura, que catam e armazenam em pequenos depósitos em suas residências e vendem para atravessadores ou diretamente nas empresas de materiais recicláveis.

4.4 DEFINIÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA

O trabalho de recuperação dos resíduos sólidos recicláveis no município de Guarapuava-PR ocorre alicerçado no trabalho do catador de materiais recicláveis, ou como denominado pelo poder público, operador ecológico⁵⁵.

Como mencionado, no município os serviços de catação, separação e venda de materiais recicláveis são realizados por dois tipos de catadores, os *operadores ecológicos*, que estão vinculados à coleta seletiva oficial (programa Cidade Limpa), Ecofeira e toda a estrutura da Associação dos Catadores de Papel de Guarapuava (ACPG); e os *catadores* de materiais recicláveis, “carrinheiros” que percorrem as ruas da cidade empurrando seus carrinhos, ou “gaiotas”, como são conhecidos, em busca de materiais recicláveis sem vínculo com a coleta seletiva oficial do município e que, posteriormente, revendem os materiais recolhidos a atravessadores que possuem pequenos depósitos espalhados na cidade. Os últimos são os catadores que participam desta pesquisa.

Também existem em muitos municípios catadores que trabalham no lixão, o que não ocorre em Guarapuava-PR, tendo em vista proibição por parte do poder público municipal.

Já existiu no município o trabalho de coleta de resíduos no lixão, catadores que trabalhavam exclusivamente no lixão e garimpavam resíduos que tivessem valor para a reciclagem e objetos para consumo próprio, como roupas, eletrônicos, mobiliários, brinquedos e comida em meio à massa despejada a céu aberto. Mas, para se adequar à legislação ambiental, há o cerceamento desses trabalhadores no lixão, com a colocação de vigias, a fim de impedir a entrada dos muitos catadores que ali atuavam. Em entrevista realizada⁵⁶ por meio de formulário, a catadora (nº 15) indagada sobre quais os serviços que do seu ponto de vista são necessários para viver melhor, retrata o contexto do trabalho no lixão e como foi à saída dos trabalhadores daquele local:

Precisa de trabalho. A prefeitura disse que ia fazer um barracão aqui no terreno e nada até agora. A prefeitura está pegando o reciclável porque eles não têm precisão. Já tiraram a gente do lixão, prefeitura disse ia dar cesta

⁵⁵ Segundo a Lei Municipal n.º 1016/2001 art. 1º – os Lixeiros, Garis, Varredores de Ruas, Catadores de Papel, Coletores de Lixo e outros trabalhadores que atuam diretamente na limpeza pública de Guarapuava, ficam denominados de “Operadores Ecológicos” (GUARAPUAVA, 2001).

⁵⁶ O trabalho de campo foi desenvolvido entre julho de 2011 e fevereiro de 2012.

básica, deu um mês só. Eles estão fazendo um pecado com a gente, nós tirava roupa de lá (Catador, nº 15).

A remoção dos catadores não foi produto de uma preocupação social; isso pode ser verificado quando a catadora coloca que o poder público municipal não deu continuidade às ações prometidas pós-retirada dos catadores do lixão. Como coloca Gonçalves (2006, p. 94):

[...] na maioria dos casos em que os catadores são “convidados” a se retirar, não é apresentada nenhuma ação ou projeto alternativo que possibilite aos trabalhadores uma nova fonte de renda após a sua saída e o fechamento do local de disposição dos resíduos. O Estado em suas várias escalas de poder não tem proporcionado alternativas econômicas, políticas e sociais para esse grupo de trabalhadores.

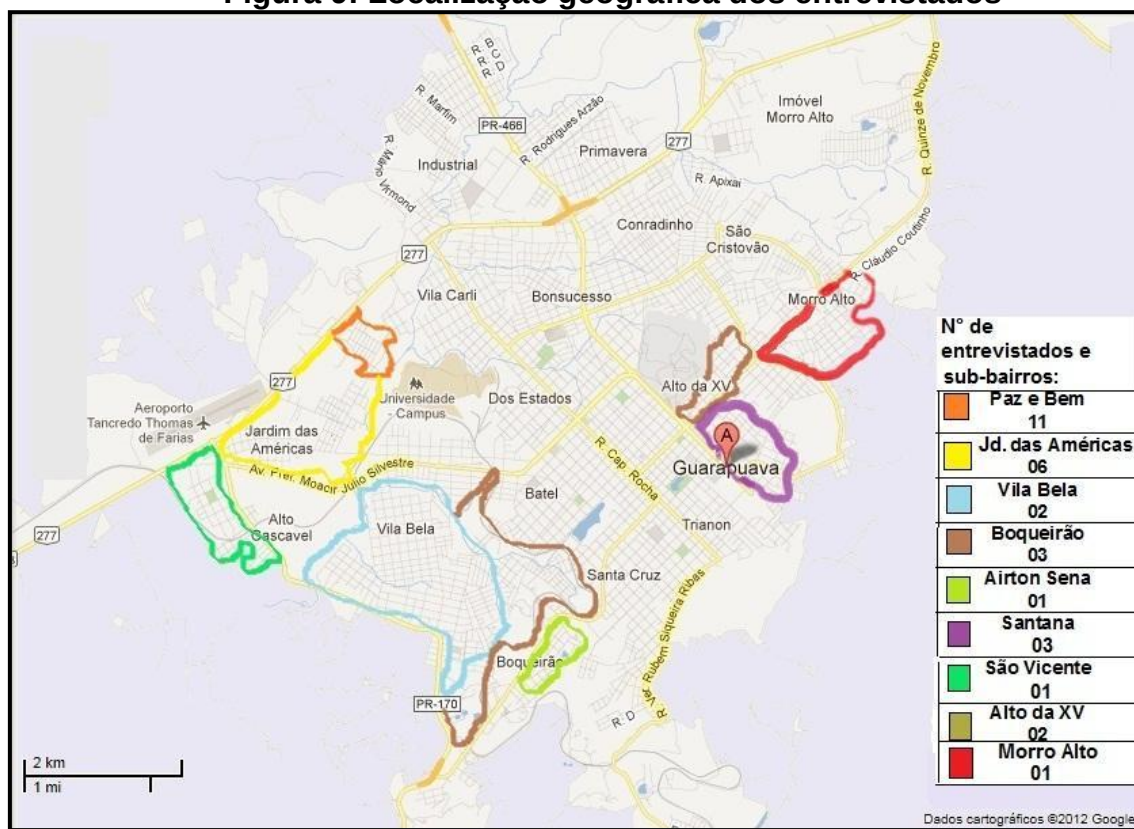
A Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e além desta no Paraná a Lei Estadual nº 12.493/99 pressionam para que os estados e municípios adotem procedimentos técnicos e ambientalmente corretos para disposição dos resíduos sólidos, sem necessariamente proporcionar alternativas ou solução para os trabalhadores catadores. É possível perceber em Guarapuava-PR, que, em busca de se ajustar a norma técnica, negligencia-se a condição do trabalhador catador.

Contudo, a presença dos catadores em lixões no Brasil, ainda hoje é uma irregularidade comum, suportada, e bem vinda em muitos casos, porque o trabalho do catador prolonga a vida útil dos lixões. Não se trata de defender o trabalho no lixão, realizado em meio a condições degradantes e à exploração, mas sim de pensar quais são as propostas de inclusão desses sujeitos antes de sua retirada dos lixões. O que comumente acontece é a retirada e, posteriormente, se pensa no que fazer com os catadores e, geralmente, esses são deixados a própria sorte.

Assim, em um mesmo contexto pode coexistir o catador vinculado a associações e cooperativas a partir da coleta seletiva, o catador do lixão e o catador de rua sem vínculos institucionais.

4.5 BAIRROS DE ABORDAGEM

Figura 9: Localização geográfica dos entrevistados



Fonte: Google Maps
Arte: ALVES, Dan Júnior.

Guarapuava é uma cidade que passou por um significativo processo de expansão urbana. Atualmente, possui mais de 91,43% (152.993 habitantes, IBGE, 2010) da população, no espaço urbano. A expansão da cidade resulta em aumento na geração de resíduos e, a partir disso, ergue-se um imenso circuito produtivo, voltado à reciclagem. Na figura 9, pode se perceber que os sub-bairros Boqueirão, Vila Bela, Paz e Bem, e Jardim das Américas formam uma espécie de cinturão da reciclagem. São bairros onde há um grande número de catadores. Entendendo que o espaço urbano é um produto social, resultado das relações de produção, dos conflitos de classe, escolheu-se, para esta pesquisa, transitar nesses bairros, porque expressam a dinâmica capitalista num cenário específico, o da reciclagem.

4.6 O PERFIL DOS SUJEITOS PARTICIPANTES

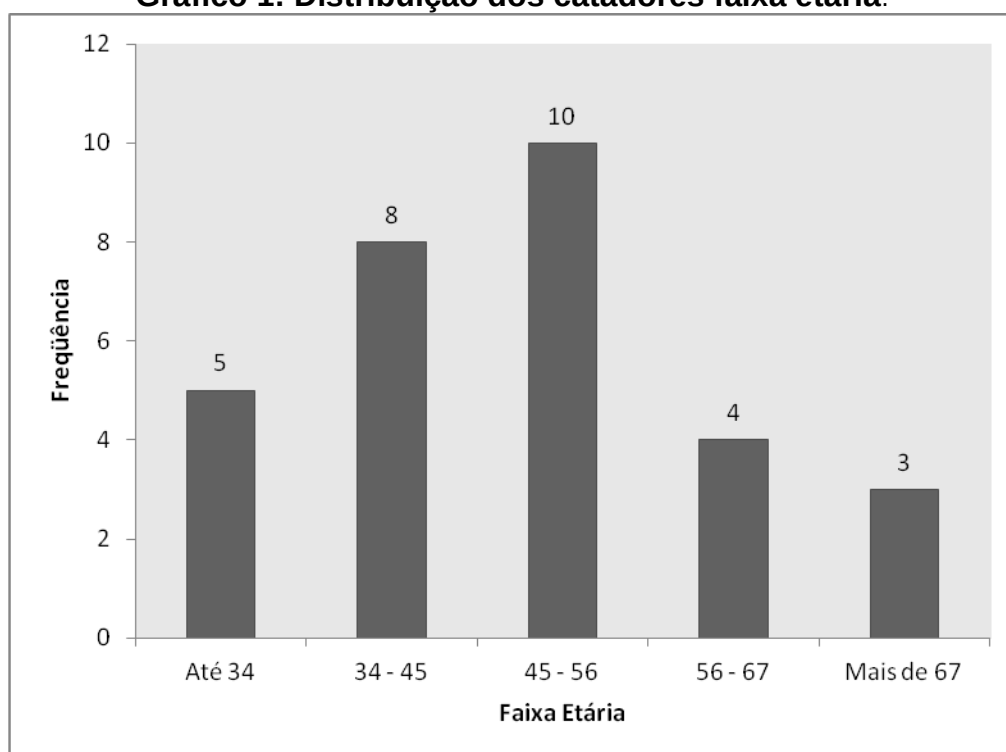
Este item tem por objetivo apresentar as características, ou seja, o perfil dos catadores de materiais recicláveis, sobretudo, dos trabalhadores catadores de rua, os sujeitos desta pesquisa.

O perfil contribui para compreender o universo social no qual o catador de materiais recicláveis está inserido. Para traçar o perfil dos catadores de materiais recicláveis que atuam nas ruas, os sujeitos participantes responderam a perguntas realizadas sob a forma de formulário com questões sobre idade, gênero, estado civil, escolaridade, profissão anterior, documentação, naturalidade, composição familiar e moradia.

Dos 30 catadores entrevistados, 11 (onze) são mulheres o que representa (36,67%) e 19 (dezenove) são homens (63,33%).

Com base no PMSB (2011) e nos registros da Secretaria do Meio Ambiente de Guarapuava, é possível sugerir um intervalo entre 500 e 700 catadores. Levando-se em consideração que o universo de catadores do município seja de 600, 30 entrevistados representam 5% dos catadores do município. Não há uma estatística precisa acerca do contingente de catadores no país. Conforme o Ipea (2012), no Brasil há entre 400 e 600 mil catadores de materiais recicláveis sem indicar com precisão o número destes trabalhadores. Crivellari, Dias e Pena (2008, p. 299) com base em Jannuzzi e Gracioso (2002), afirmam que “[...] a informação estatística torna-se fundamental para o planejamento e formação de políticas e estratégias, pela possibilidade de antecipar cenários futuros, estabelecer e definir planos”. Assim, estudos mais abrangentes sobre a realidade dos catadores e outros segmentos da sociedade são importantes e podem cooperar na construção de políticas de inclusão social.

A distribuição dos catadores por faixas etárias, constantes no Gráfico 1, demonstra a heterogeneidade de idade desses trabalhadores. Não existe um critério único para a distribuição por faixa etária, geralmente são considerados jovens (0-14 anos), adultos (15-65 anos) e idosos (acima de 65 anos).

Gráfico 1: Distribuição dos catadores faixa etária.

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Ao vincular essa divisão ao trabalho do catador, percebe-se que a maioria deles está entre 45 e 56 anos de idade, ou 10 catadores que representam 33,33% dos entrevistados. As três primeiras faixas etárias abrangem a maior quantidade de catadores. Na lógica do processo produtivo capitalista, são sujeitos que podem ter sua força de trabalho explorada ao máximo até numa ótica de potencial físico, uma vez que estão no auge da idade ativa.

Outro dado importante é o trabalhador catador idoso. Ao se analisar o conjunto, nota-se que existe uma faixa etária que reúne quatro trabalhadores entre 56-67 anos, e três com mais de 67 anos. Segundo Crivellari, Dias e Pena (2008, p. 300), o trabalho desenvolvido por idosos é “[...] frequentemente composto de pessoas que permanecem no mercado de trabalho, por vontade própria ou compulsoriamente, pela ausência ou insuficiência de recursos públicos de previdência e assistência”.

É preciso levar em consideração a condição física do catador idoso, que em seu processo de trabalho precisa recolher, transportar e separar os materiais recicláveis, o que exige grande esforço físico. Deve-se salientar ainda que a renda pode sofrer influência, em decorrência da quantidade de material recolhido.

Em relação ao estado civil, 76,67% dos catadores são casados ou em união estável⁵⁷. Nesse sentido, pode-se inferir que outros sujeitos dependem do trabalho catador. Há um número maior de catadoras viúvas e separadas, que precisam prover seu sustento e igualdade frente a homens e mulheres solteiros.

Tabela 8: Estado civil dos catadores

Estado civil	Masculino	Feminino
Amasiados	4	2
Casados	13	4
Solteiros	1	1
Viúvos	0	2
Separados	1	2

Fonte: Trabalho de campo.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Os dados da tabela 9 mostra como estão distribuídos os catadores por gênero, estado civil e faixa etária.

Tabela 9: Distribuição dos catadores por sexo, estado civil e faixa etária

Faixa Etária	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 60	Acima 60	TOTAL
Mulher - Solteira	-	-	-	3,3%	-	3,3%
Mulher - Casada / Amasiada	-	-	6,7%	10,0%	3,3%	20,0%
Mulher - Separada / Viúva	-	6,7%	3,3%	-	3,3%	13,3%
Homem - Solteiro	-	-	3,3%	-	-	3,3%
Homem - Casado / Amasiado	6,7%	13,3%	13,3%	13,3%	10,0%	56,7%
Homem - Separado / Viúvo	-	3,3%	-	-	-	3,3%
TOTAL	6,7%	23,3%	26,7%	26,7%	16,7%	100,0%

Fonte: Trabalho de campo.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

É possível verificar que 6,7% dos catadores são jovens, que 70% dos catadores têm mais de 40 anos e que 81% das catadoras mulheres têm mais de 40 anos;

De acordo com Antunes (2005), há uma tendência por parte do mercado de trabalho de excluírem jovens e idosos.

⁵⁷ Nos termos da Lei Federal 9.278, de 10 de Maio de 1996, art. 1º, a união estável configura-se numa relação em que se mantém uma convivência duradoura, pública e contínua com outrem estabelecida com objetivo de constituição de família. Não se utiliza ao menos juridicamente o termo amasiado, no entanto, é a forma que catador entende a sua relação com outrem.

Há uma exclusão enorme dos jovens e dos “velhos” (no sentido dado pelo capital destrutivo). Os jovens são aqueles que terminam seus estudos, médios e superiores, e não tem espaço no mercado de trabalho. Os jovens europeus, os jovens norte-americanos e também os jovens brasileiros não mais têm garantido o seu espaço no mercado de trabalho. [...] E os trabalhadores de 40 anos ou mais, considerados velhos pelo capital, uma vez desempregados não voltam mais para o mercado de trabalho. Vão realizar trabalhos informais, trabalhos parciais, *part time*, etc (ANTUNES, 2005, p. 203 – grifo do autor).

Nesse desenho, o mercado de trabalho é mais favorável aos jovens, ainda que a inserção desse contingente ocorra segundo a maneira do capital, em condições precárias, muitas vezes desprovidos de direitos mínimos de trabalho.

Os dados sobre a escolaridade evidenciam o baixo nível educacional dos catadores apenas quatro catadores (13,33%) do total entrevistado concluíram o ensino fundamental. Os níveis de analfabetismo entre os catadores são elevados 36,67%, sobretudo entre as catadoras 45,45%. Nota-se que não há entre as catadoras alguma que tenha completado todo o ciclo fundamental de ensino.

Tabela 10: Escolaridade dos Catadores Entrevistados

GÊNERO	NÃO ALFABETIZADO	FUNDAMENTAL INCOMPLETO	FUNDAMENTAL COMPLETO
MASCULINO	6	09	04
FEMININO	5	06	0

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Segundo o Ipea (2012), a faixa de instrução mais observada entre os catadores vai da 5ª a 8ª séries. Fazendo um comparativo, há semelhanças entre o município de Guarapuava e a realidade nacional.

Os depoimentos dos catadores reproduzidos ilustram a relação entre a reciclagem/estudo.

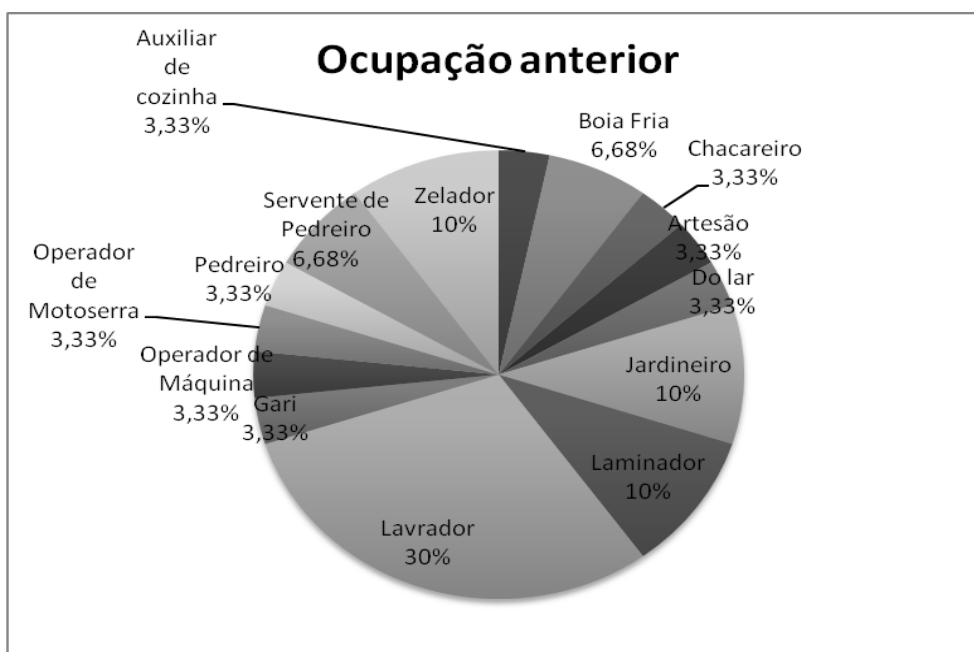
Não tem outro serviço, se tivesse outro serviço trabalhava, mas não tenho estudo (Catador nº 02).
Idade e não consegue emprego fichado sem estudo (Catador nº 07).
Não tenho estudo, não tem outro jeito (Catadora nº 16).
Porque não tenho estudo (Catador nº 21).

Ao olhar para o trabalho com a reciclagem muitas vezes o catador aponta como causa a falta de estudo. Mas como o próprio quadro revela existem sujeitos que estudaram, completaram o ensino fundamental, mas estão no contexto da

reciclagem, o que revela que existem outros condicionantes que muitas vezes não estão tão evidentes ao catador.

Quanto à atuação profissional anterior a atividade da catação de materiais recicláveis nas ruas, as respostas demonstram que, todos tiveram algum tipo de experiência profissional que antecedeu a atividade da catação (Gráfico 2).

Gráfico 2: Ocupação anterior ao trabalho de catador



Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Pode-se apontar que as atividades em que os catadores estiveram inseridos anteriormente ao trabalho com a reciclagem não exigem uma formação em alto grau técnico; são atividades principalmente voltadas ao ambiente do campo, ao trabalho na terra (lavrador, bóia-fria, chacareiro, jardineiro). No entanto, nota-se que o trabalho num contexto informal tem sido cumulativo, se perpetuam na vida desses sujeitos.

No Quadro 30 está disposta a ocupação anterior, com ênfase no gênero – o trabalho feminino está caracterizado por atividades agrícolas (bóia-fria, lavradora), zeladoria, auxílio em cozinha e trabalho doméstico. A experiência profissional que antecedeu a atividade da catação dos resíduos recicláveis entre as mulheres, está ligada ao contexto do trabalho doméstico. Entre os homens há uma maior

heterogeneidade, além das atividades na lavoura, existe o trabalho na construção civil, e na prestação de serviços como gari, operador de máquina e motosserra.

Quadro 30 – Ocupação Anterior dos Entrevistados

OCUPAÇÃO ANTERIOR	MULHERES	HOMENS	TOTAL	%
Auxiliar de cozinha	1	-	1	3,33%
Boia Fria	2	-	2	6,68%
Chacareiro	-	1	1	3,33%
Artesão	-	1	1	3,33%
Do lar	1	-	1	3,33%
Jardineiro	1	2	3	10%
Laminador	-	03	3	10%
Lavrador	03	6	9	30%
Gari	-	1	1	3,33%
Operador de Máquina	-	1	1	3,33%
Operador de Motosserra	-	1	1	3,33%
Pedreiro	-	1	1	3,33%
Servente de Pedreiro	-	2	2	6,68%
Zelador	3	-	3	10%

Fonte: Trabalho de campo.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Segundo Antunes (2005), é evidente a ampliação do trabalho feminino no mundo produtivo nas últimas décadas em decorrência de um processo de emancipação parcial, com relação à sociedade de classes e as inúmeras formas de opressão masculina, fundadas na tradicional divisão social e sexual do trabalho.

Mas a expansão do trabalho feminino tem se configurado mais desigual que o masculino. Segundo Antunes (2005, p.108), “[...] marcados por uma informalidade ainda mais forte, com desníveis salariais ainda mais acentuados em relação aos homens, além de realizar jornadas prolongadas”.

No caso das catadoras, é possível constatar que os trabalhos desenvolvidos anteriormente estavam ligados ao ambiente doméstico – arrumar a casa, fazer a comida, cuidar dos filhos, entre outros, num contexto de informalidade. O trabalho com a reciclagem é tão somente o prolongamento da informalidade. Em relação às jornadas prolongadas, as catadoras além de recolher o material reciclável nas ruas, precisam separá-lo, o que demanda horas além da catação e muitas ainda precisam realizar o trabalho doméstico.

Por sua vez, quanto à documentação dos catadores, o Quadro 31 indica, nos tons de cinza, os documentos que os catadores disseram possuir, e no branco, a

ausência destes. O quadro mostra que apenas dois catadores (6,67%) do total de entrevistados possuem Carteira Nacional de Habilitação – CNH, enquanto vinte e oito (93,33%) não. Em relação à Carteira de Trabalho e Previdência Social, dezenove catadores (63,33%), disseram possuí-la e onze catadores, ou seja, (36,67%), não possui esse documento, necessário para que sejam inseridos na rede de seguridade. Apenas quatro catadores (13,33%) não possuem Certidão de Nascimento e vinte e seis catadores (86,67%) sim. O mesmo ocorre com o Registro Geral quatro catadores (13,33%) não possuem e vinte e seis catadores (86,67%) sim. O Título de Eleitor apenas seis catadores não possui, ou seja, (20%) e vinte e quatro (80%) sim. Sobre o Cadastro de Pessoa Física – CPF, apenas sete (23,33%) não possui e vinte e três (76,67%) sim. Apenas um catador não possui documento.

Quadro 31: Documentos dos Catadores

[illegible]

Fonte: Trabalho de campo.

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Os documentos pessoais, além de identificar os sujeitos, são necessários para a obtenção de benefícios assistenciais, para a inserção na rede de seguridade, para programas de financiamento e outros. Apenas um simples documento como a carteira de trabalho, ou a CNH, pode explicar qual posição social é ocupada. No caso em estudo, um grande número de catadores não possui a CNH e a carteira de trabalho por diversas razões; as principais estão associadas ao trabalho, à renda e ao consumo. A falta de documentos retrata a exclusão do catador de instituições formais. Kliksberg (2002, p. 28-29) argumenta que:

[...] uma matriz central produtora de desigualdade provém das dificuldades dos pobres de ter acesso a ativos que lhes permitam incrementar seus rendimentos e fazer uso de suas capacidades potenciais. A desigualdade na posse de ativos básicos como a terra, bens de capital, tecnologias e qualificações educativas estaria incidindo fortemente nas disparidades nas rendas.

Os catadores, como grande parte dos trabalhadores, só possui a própria força de trabalho. Fortalecer processos organizativos no sentido de melhorar e potencializar a organização dos trabalhadores catadores levando em consideração a citação acima é extremamente complexo.

Kliksberg (2002, p. 29) coloca ainda com relação ao acesso ao crédito que:

Nas atuais estruturas econômicas, a possibilidade de empreender atividades produtivas exige, como requisito essencial, ter acesso a circuitos creditícios. Como em tais atividades o crédito está ligado à existência de garantias que possam respaldar as solicitações, nas sociedades com desigualdades pronunciadas na distribuição de ativos para amplos setores com dificuldade para obter crédito.

As restrições no campo do crédito “[...] limitam o caminho dos pobres na aquisição de ativos produtivos e reforçam a reprodução de esquemas de desigualdade e pobreza de geração em geração” (KLIKBERG, 2002, p. 30). Enquanto categoria, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis reivindica, entre outras coisas, a adoção e a consolidação de políticas públicas que permitam aos trabalhadores catadores acesso a programas de financiamento, para consolidar ou mesmo desenvolver empreendimentos que visam à geração de emprego e renda a partir da reciclagem. Esses empreendimentos compreendem as associações e cooperativas.

Sobre a naturalidade, apenas 02 (dois) catadores não nasceram no Paraná. A maioria dos catadores é oriunda de cidades próximas ao município de Guarapuava como Pinhão, Palmital, Turvo, Laranjeiras do Sul e o distrito de Entre Rios.

Quadro 32 – Naturalidade dos Catadores

CIDADE	NÚMERO
GUARAPUAVA-PR	10
PINHÃO-PR	5
PALMITAL-PR	3
PALMEIRA-PR	1
SANTA MARIA DO OESTE-PR	2
LARANJEIRAS DO SUL-PR	2
SÃO FRANCISCO SUL-SC	1
CHOPINZINHO-PR	1
TURVO-PR	1
CRUZ MACHADO-PR	1
BOAVENTURA DE SÃO ROQUE-PR	1
ANAUROLÂNDIA-MS	1
ENTRE RIOS (GUARAPUAVA-PR)	1

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

A influência de diferentes fatores pode explicar a saída dos catadores das cidades de origem, entre eles é possível destacar a busca por melhores condições de vida. Nos relatos, há sempre histórias de separação, saída em busca da sobrevivência. Ao serem questionados sobre qual motivo que levaram a trabalhar com resíduos recicláveis, a sobrevivência aparece na fala de quatro catadores explicitamente. “*Necessidade, sobreviver*” (catador nº 09); “*sobreviver*” (Catador nº 12); “[...] *o motivo é os filhos, sobrevivência, dificuldade* (catador nº 18); “*uma forma de sobreviver*” (Catador nº 24). Esse processo de saída tem diferentes fatores e a pobreza pode ser um deles. Segundo o Ipardes (2012), o município de Turvo possui 13.811 habitantes e 7.699 pessoas em situação de pobreza, levando a uma taxa de pobreza de 46,98%.

No município de Laranjeiras do Sul - PR, as taxas de pobreza também são altas – possui uma população de 30.777 habitantes, dos quais 11.283 estão em situação de pobreza, o que leva a uma taxa de pobreza de 33,75%. Em Palmital-PR, existem 14.865 habitantes e 9.307 pessoas em situação de pobreza, o que resulta

em uma taxa de pobreza de 47,34%. Outro município com índices alarmantes de pobreza é Pinhão - PR, com uma população de 30.208 habitantes, tem em situação de pobreza 14.334 habitantes, o que gera uma taxa de pobreza de 43,14%.

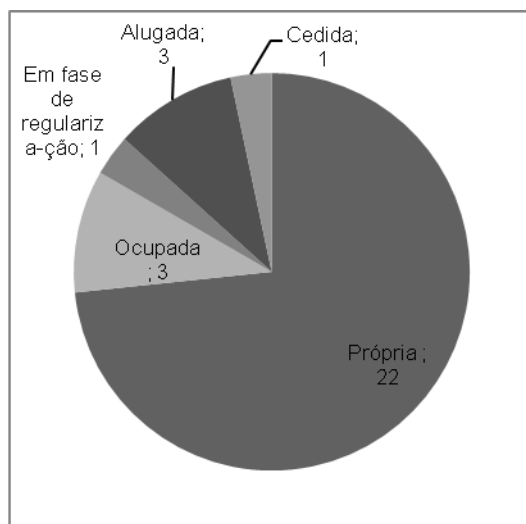
Desse modo, na procura de melhores condições de vida e na busca por sobreviver, muitos catadores deixam suas cidades de origem, levados por seus pais ou por decisão própria. No entanto, deparam-se com condições desfavoráveis para a sua realização efetiva no município, encontrando na reciclagem uma atividade para garantir sua sobrevivência e a de sua família, numa lógica que, do ponto de vista social é honesto, a do trabalho. Como colocam Freitas e Neves (2008, p. 87):

Os pobres, condicionados pela carência, pela falta de oportunidades de trabalho e de reconhecimento, elaboram modos de vida e táticas que lhes permitem sobreviver na cidade.

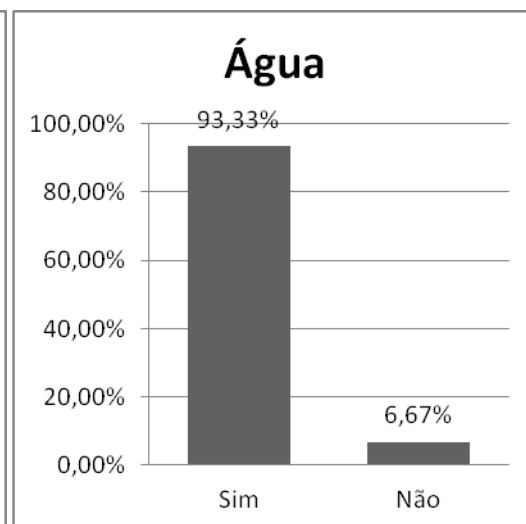
Por razões de sobrevivência, centenas de indivíduos tornam-se catadores de papel e de outros recicláveis em ruas e lixões e passam a definir-se por um estilo de vida citadino, que se manifesta nas diferentes formas de ocupar o espaço urbano.

As famílias dos catadores pesquisados apresentam-se constituídas por uma média geral de quatro membros. A renda média familiar com a coleta de recicláveis é de aproximadamente R\$299,30. A participação da economia de recicláveis na renda familiar é de 59,30%. A renda *per capita* média é de R\$190,03. Percebe-se a relevância deste trabalho para a manutenção financeira dos núcleos familiares, o que pode ser observado também no percentual de contribuição da reciclagem para o rendimento familiar.

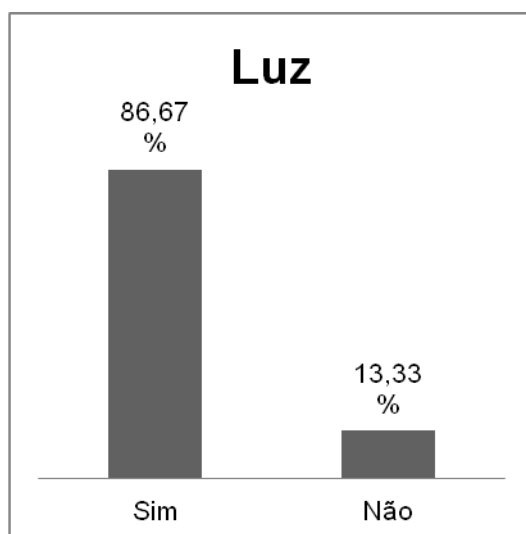
Os dados demonstram que a política de habitação, e os serviços no município de Guarapuava são bons, exceto quando se trata do saneamento básico, conforme gráficos a seguir, a coleta é realizada em 100% dos domicílios, água e luz estão presentes em quase todas as residências:

Gráfico 3: Acesso à habitação

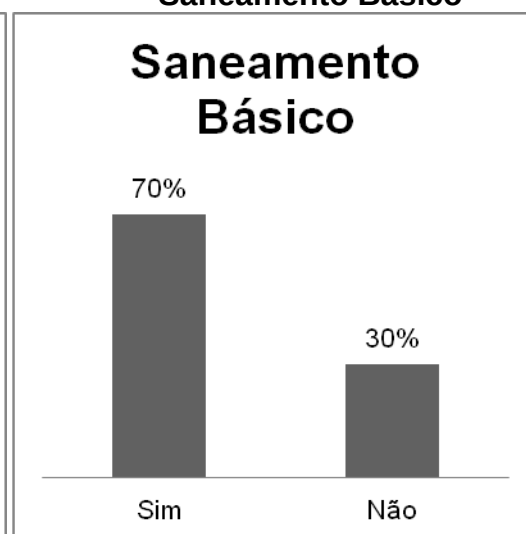
Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Gráfico 4: Acesso à água tratada

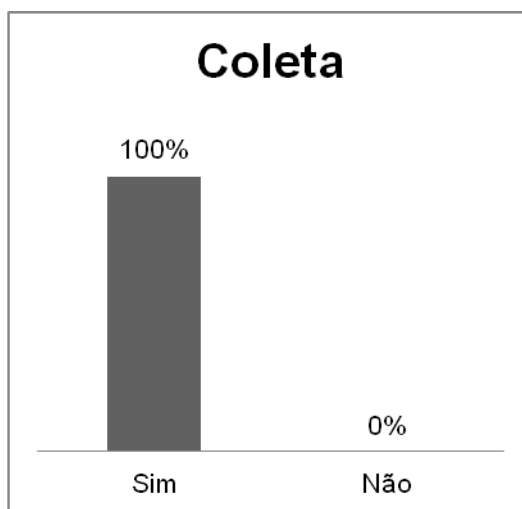
Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Gráfico 5: Luz elétrica em casa

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Gráfico 6: Serviço de Saneamento Básico

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

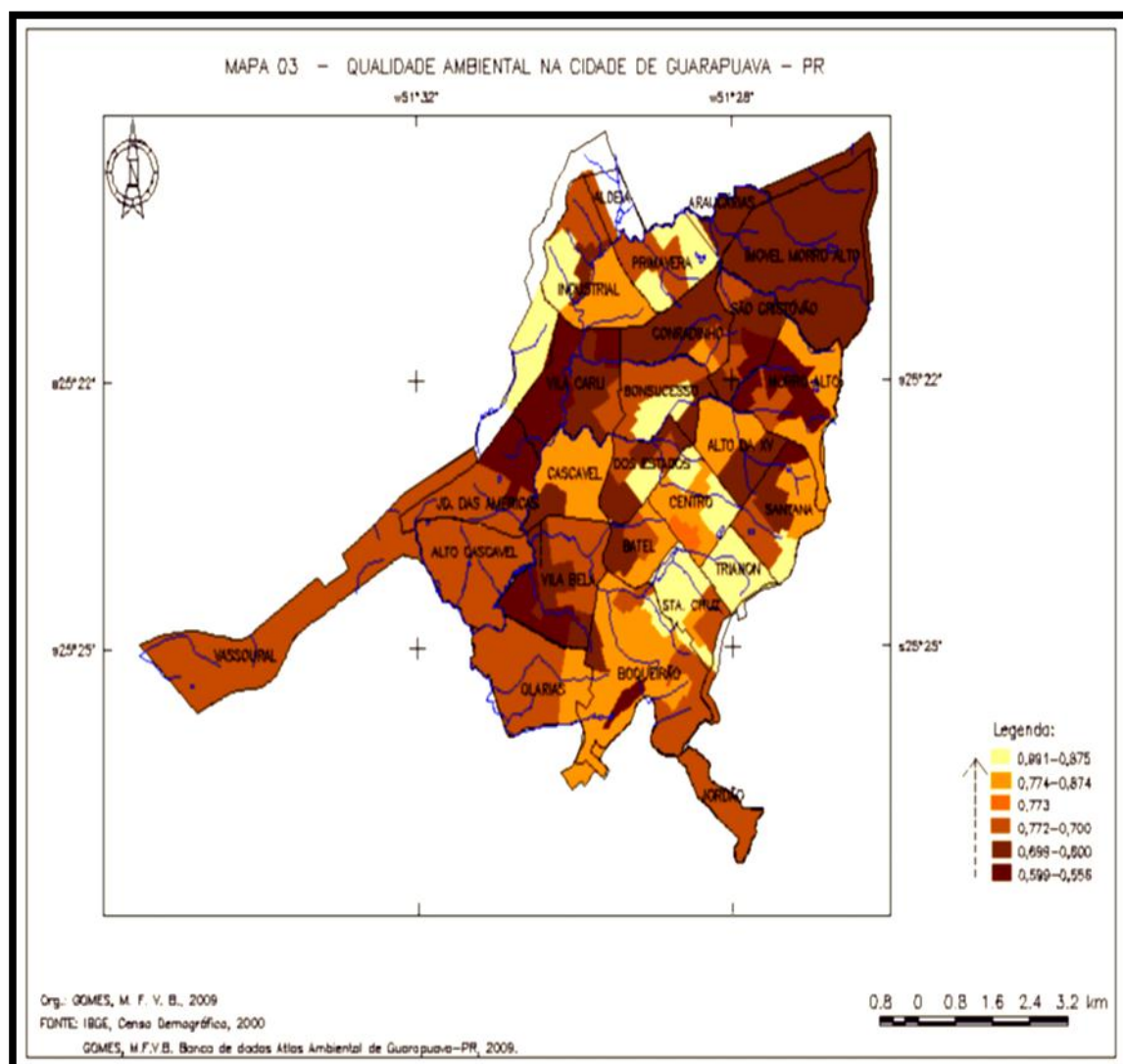
Gráfico 7: Coleta de lixo

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Entretanto, sob o aspecto socioambiental, há mais problemas enfrentados pela população. Conforme estudo de Gomes (2010), que procurou discutir a qualidade ambiental urbana, apresentando o mapeamento da qualidade ambiental da cidade de Guarapuava-PR, considerando dados quanto à distribuição de água, serviços de esgoto sanitário, coleta de lixo, moradias improvisadas, como também, o mapeamento das áreas verdes urbanas.

A partir dos dados foram gerados índices de qualidade ambiental. Os dados indicaram que há uma desigualdade socioambiental materializada no espaço urbano de Guarapuava. A autora construiu um índice numérico com variáveis entre 0 – 1.000. Os resultados obtidos foram divididos em seis classes, tendo como referência a média de qualidade ambiental para a cidade, que nesse caso foi de 0,773. Os índices superiores a essa medida foram classificados em categorias (A e B); a média em categoria (C); e abaixo disso, em categorias (D, E, F). Conforme o mapa de qualidade ambiental na cidade de Guarapuava-PR:

Figura 10: Qualidade Ambiental na Cidade de Guarapuava-PR



Fonte; Org: GOMES, M.F.B. Banco de Dados Atlas Ambiental de Guarapuava-PR, 2009. In: GOMES, Marquiana de F. V. B. **Trajetória Ambiental de Guarapuava: leituras da paisagem**. Tese (doutorado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente. 2009. GOMES, M. F. V. B. Desigualdade socioambiental no espaço urbano de Guarapuava. R. RA'E GA, Curitiba, n. 20, p. 95-105, 2010. Editora UFPR.

Segundo Gomes (2010, p. 100), os melhores índices, os de categoria A, estão concentrados nos Bairros Centro, Trianon, Santa Cruz, Santana, Bairro dos Estados, Bonsucesso Industrial, Primavera, Araucárias e Boqueirão. Nesses locais, há uma maior renda e mais equipamentos públicos.

Categoria A, 0,875 – 0,991: Os setores classificados nesta categoria, possuem índices elevados para todas as variáveis, com algumas exceções para o esgoto sanitário e coleta de lixo. Os setores censitários estão distribuídos pelos bairros: Centro, Trianon, Santa Cruz, Santana, Bairro dos Estados, Bonsucesso, Industrial, Primavera e Araucárias, Boqueirão. Quando comparados com a distribuição de renda da população (Mapa 2) verificamos que nos bairros Centro e Trianon, respectivamente, 62% e 55%

da sua população possuem renda acima de 5 salários mínimos, ou seja, mais da metade da população recebem acima de R\$ 2325,008. Enquanto os demais bairros, acima de 59,45% da população possuem renda na faixa entre $\frac{1}{2}$ e três salários mínimos, ou seja, de até R\$ 1395,00. Os setores dos bairros Centro e Santa Cruz apresentam bons índices em todas as variáveis, enquanto os setores indicados nos bairros: Santa Cruz, Bonsucesso e Araucárias (bairro integrado ao bairro Primavera), têm bons índices em todas as variáveis, diminuindo em relação ao conjunto apenas para esgoto sanitário e coleta de lixo, mesmo assim são valores que ultrapassam 0,875. Nestes bairros, é importante ressaltar que, os índices homogêneos ficaram entre a quantidade de área verde, água e energia elétrica.

Os piores índices foram achados nos bairros em que há grande presença de catadores.

Categoria F, 0,599 – 0,556: Essa categoria agrega os setores de menor índice de qualidade ambiental. Eles estão nos bairros: São Cristóvão, Morro Alto, Santana, Vila Bela, Vila Carli, Boqueirão, Alto da XV, Jardim das Américas. Mais uma vez, surgem novos bairros que ainda não haviam sido citados em outras Categorias. Nesses setores, a predominância é de mais de 60% da população na faixa de renda entre $\frac{1}{2}$ e 3 salários mínimos, para todos os bairros, com exceção do bairro Alto da XV, onde apenas 42,91% estão nesta faixa de renda (GOMES, 2010, p. 102).

Constata-se, que existe infraestrutura e serviços de consumo individual e coletivo, mas estes são ofertados de maneira diferenciada privilegiando os bairros centrais. Como mencionado, a coleta de resíduos é realizada todos os dias nos bairros centrais enquanto nos demais bairros três vezes ao dia.

No que diz respeito às condições de infraestrutura e serviços, os catadores reivindicam *melhorar as condições do bairro (catador nº 6), ajuda pra construir casa (catador nº 9), melhorar as condições de saneamento e moradia (catador nº 12), melhorar as condições de habitação (catador nº 14), ajuda com local pra morar (catador nº 23)*;

Dessa maneira, ações políticas que objetivam a obtenção de infraestrutura básica tornam-se necessárias e são um passo significativo para melhorar as condições de vida e trabalho dos catadores.

4.7 A ATIVIDADE COM A RECICLAGEM

O trabalho com a reciclagem entre os entrevistados é desenvolvido à margem do mercado de trabalho formal. Todos os entrevistados trabalham por conta própria, sem nenhum tipo de vínculo empregatício com comerciantes, com a Associação de Catadores de Papel de Guarapuava – ACPG ou com as indústrias de reciclagem. Como coloca um dos entrevistados quando questionado sobre qual o motivo de estar trabalhando nessa profissão: *“Não tem patrão, ganho pouco, mas compensa”* (Catador nº 26).

Mas o não ter patrão, não significa ser menos explorado ou ter melhores condições de trabalho. O ciclo produtivo da reciclagem, já referido no estudo que tem a sua base composta pelos trabalhadores catadores, demonstra bem a lógica de dominação e exploração a que estão sujeitos. Existe sim um patrão, não percebido muita vezes, chama-se a indústria da reciclagem. É ela quem determina os preços, define os materiais a serem reciclados e delibera sobre os procedimentos que devem ser adotados por aqueles que atuam na atividade de reciclagem.

Recuperando Waldman (2010), o avanço da reciclagem não é necessariamente sustentado por uma real preocupação pelo equilíbrio ambiental. Seguindo esse raciocínio, “[...] uma avaliação mais cautelosa do papel da reciclagem se impõe no sentido de ultrapassar os cenários da otimização dos recursos naturais e do gerenciamento de resíduos, buscando desvelar mola econômica que rege a atividade recicladora” (WALDMAN, 2010, p. 188).

O trabalho na catação dos resíduos recicláveis explicita a dinâmica do capital, que não atinge apenas os catadores, mas toda a sociedade. Como coloca Waldman:

[...] a reciclagem, além de não se contrapor à dinâmica geral do processo de acumulação de capital, contribui, pelo contrário, para a sua reprodução em outro patamar, agora reclamando uma lógica “sustentável”. Recorde-se que, no geral, a reciclagem está praticamente monopolizada por 5 itens básicos da fração seca: vidros, papéis, plásticos, aço e alumínio. O fato de existir valorização destes componentes, decorre, em última análise, destes incorporarem maior valor agregado e que os sempre lembrados “custos de produção” *favorecem* e não *esbarram*, com a planilha de lucro das recicladoras (WALDMAN, 2010, p. 188-189 – grifo do autor).

Assim, as indústrias recicladoras comandam o circuito produtivo da reciclagem, objetivando o lucro, definindo as regras para aqueles que estão envolvidos com a reciclagem, principalmente os trabalhadores catadores.

Tendo seu trabalho marcado pela informalidade, quando perguntados se possuem ou não carteira assinada, apenas um catador diz ter (3,3% do total entrevistado), exercendo a função de vigilante. Como coloca Waldman (2010, p. 186):

A catação de materiais recicláveis passou a constituir, em certos contextos, uma das poucas alternativas à mão para a obtenção de renda para a população excluída. Nesse sentido, a expansão dos catadores não pode ser aferida como um epifenômeno das “potencialidades da reciclagem”. Antes, refere-se a um caminho encontrado pela população excluída para firmar sua sobrevivência e, porque não, sua identidade enquanto cidadão.

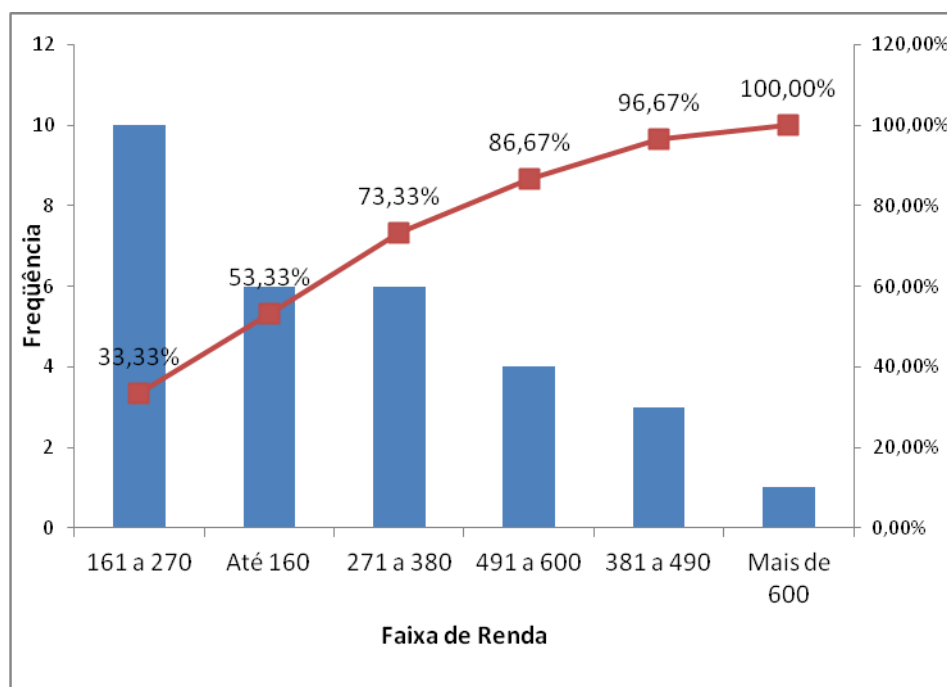
Além, de não possuírem carteira assinada, os catadores envolvidos na coleta de material reciclável na rua, no município de Guarapuava-PR, geralmente não utilizam proteção adequada.

Os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), como luva, óculos, capacete, colete, botas e os recursos de trabalho como os carrinhos aparecem de forma improvisada, retirados da própria reciclagem. Carrinhos de mão, ferros e outros materiais transformam-se em “gaiotas”. Roupas (lenços, camisas, bonés) e objetos deixados pela população tomam uma nova função ao se transformarem em equipamentos de proteção. Apenas seis catadores (20%) utilizam equipamento de proteção, entregues pela prefeitura através do Programa Municipal “Reciclado – o Lixo Amigo”, distribuídos da seguinte maneira: três catadores receberam apenas jaleco, um catador recebeu um carrinho e dois catadores receberam jaleco e boné.

Embora estejam expostos a elementos contaminantes e saibam dos riscos à saúde, a utilização de equipamentos para a prevenção de acidentes é secundária. A preocupação principal dos catadores é com a subsistência. Devido aos baixos salários obtidos com a reciclagem, os catadores não podem adquirir equipamentos de proteção, pois o valor gasto com esse tipo de equipamento pode representar não ter o que comer.

Sobre os rendimentos obtidos pelos catadores com a reciclagem, tendo como parâmetro o valor do salário mínimo vigente⁵⁸, observa-se que, apesar da média de faturamento com material reciclável ser de R\$299,30, a grande maioria dos catadores recebe valor inferior a esta média. Conforme mostra o Gráfico 8 de distribuição de Pareto da renda dos catadores:

⁵⁸ O salário mínimo vigente é de R\$ 622,00.

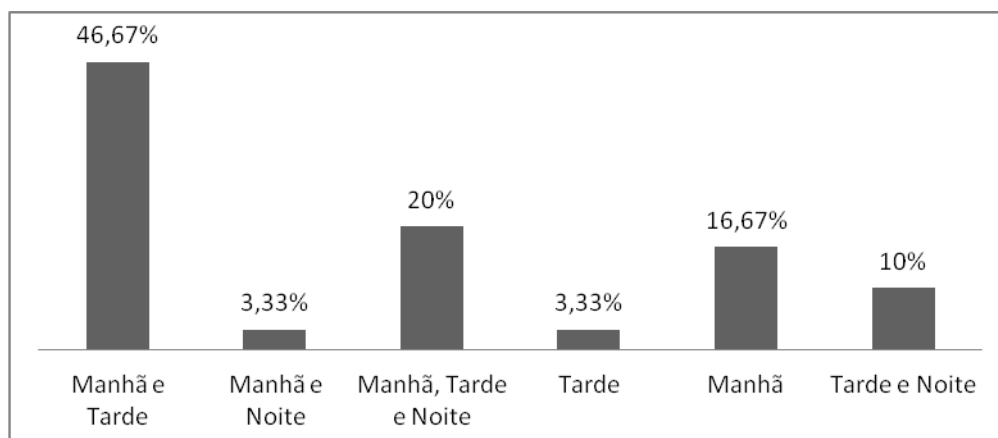
Gráfico 8: Gráfico de Pareto da Renda Mensal dos Catadores

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

A distribuição de Pareto é utilizada para classificar as frequências da maior ocorrência para a menor. Neste caso específico, pode-se notar que poucos são os catadores que conseguem uma melhor renda com a economia de recicláveis. O gráfico indica nas três primeiras faixas que a maior parte dos catadores – 73,33% possui renda até R\$380,00 por mês com material reciclado, enquanto 26,67% possui renda acima de R\$380,00.

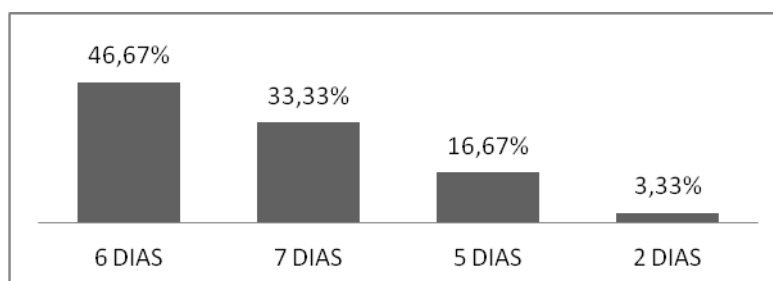
Vários fatores influenciam na renda dos catadores, o que provoca diferenças nos rendimentos, como demonstrado no gráfico anterior. Por exemplo, a quantidade de dias trabalhados, os quilômetros percorridos, a quantidade de lixo disponível na rua, a capacidade de armazenamento do catador, os tipos de materiais recolhidos, o preço recebido junto aos atravessadores, o clima, se trabalham sozinhos ou com mais sujeitos. É uma série de condicionantes que podem favorecer ou não esse trabalhador. Na maioria das vezes, o catador encontra um contexto adverso a sua atividade.

O período de trabalho dos catadores entrevistados é variável de acordo com o Gráfico 9. O maior número de catadores, 46,67%, trabalha pela manhã e à tarde.

Gráfico 9 – Período de Trabalho

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

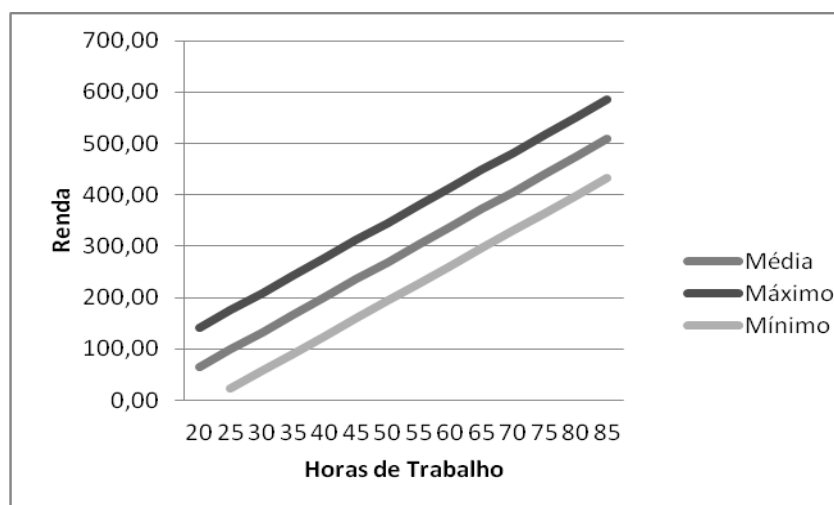
A quantidade de dias de trabalho também é diversa com a grande maioria trabalhando entre seis (46, 67%) e sete (33,33%) dias da semana segundo o gráfico 10.

Gráfico 10: Dias da Semana

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

O período de trabalho e os dias da semana são fatores importantes para aqueles que dependem daquilo que coletam.

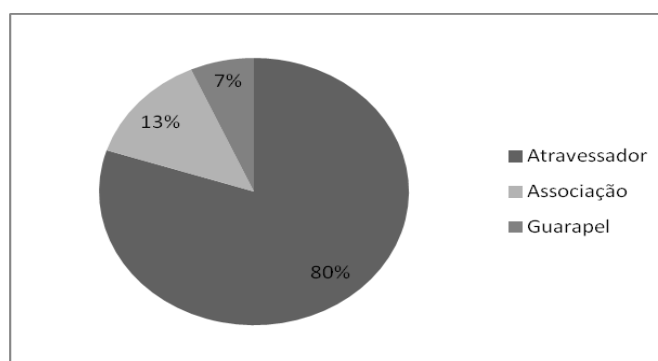
Ao relacionar a remuneração obtida pelo trabalho com a reciclagem, levando-se em consideração uma jornada de 44 horas semanais, o trabalhador catador terá uma renda mensal média entre R\$152,54 e R\$304,66 com material reciclado, conforme o gráfico 11, de projeção de renda.

Gráfico 11: Projeção de renda em relação às horas de trabalho semanal

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Apesar de ser interessante o gráfico supramencionado, a realidade do catador não é tão linear. A materialização de seu trabalho é perpassada por exploração intensa, principalmente quando da comercialização do material recolhido para os atravessadores e as indústrias. Os atravessadores no município de Guarapuava-PR são compradores que obtêm material junto aos catadores.

Os atravessadores podem comercializar com outros intermediários de melhor estrutura e com capacidade de estocagem e triagem, ou diretamente com as indústrias recicladoras. Os atravessadores possuem uma relação mais próxima com os catadores do que a indústria apesar de alguns com melhor estrutura negociarem diretamente com as empresas. O gráfico 12 demonstra essa relação no município.

Gráfico 12: Pontos de venda de lixo reciclável em Guarapuava-PR

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

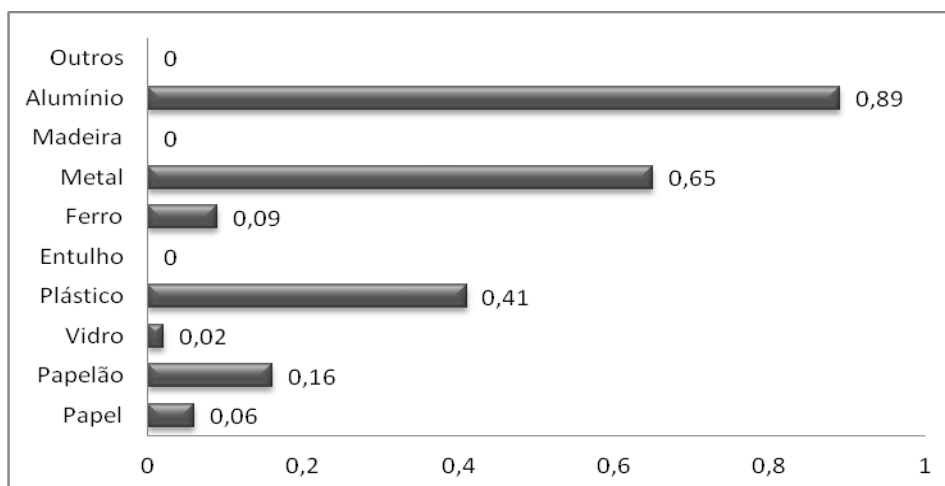
De acordo com os dados, 80% dos catadores vendem o material que recolhem aos atravessadores, enquanto 13% entregam na associação, embora não sejam associados e 7% negociam diretamente com a empresa de reciclagem Guarapel. Embora haja a associação de catadores no município, vinculado à prefeitura, os catadores em sua maioria preferem negociar com os atravessadores o material recolhido. Isso porque a relação na associação parece não se revelar interessante a grande parte dos catadores.

Perguntados sobre o que gostariam que melhorasse para o seu trabalho aparece entre as falas a necessidade de melhor organização de seu trabalho no município *“recolher nas casas, que as pessoas separassem, a prefeitura organizasse (Catador, nº 5)*. A importância de controlar o próprio trabalho *“Gostaria que a associação tivesse nas mãos dos catadores, na gerencia dos catadores (Catador nº 8)*, e a necessidade de orientação para desenvolver o trabalho *“preço melhor, uma lei que garantisse aposentadoria, associação, orientação” (Catador nº 19)*, talvez por que não exista ou por ser insuficiente e frágil o vínculo com a associação, a maior relação dos catadores passa a se estabelecer com os atravessadores.

E essa relação é de dominação e exploração. Os atravessadores lançam mão de vários recursos para ganhar a fidelidade do catador. O principal é se considerar como um amigo, quase um parente, aquele que socorre os catadores quando possuem uma eventualidade; ou ainda, por um sistema de coerção, muitas vezes o catador está vinculado ao atravessador pelo principal instrumento de trabalho, o carrinho. Os catadores trabalham com carrinhos dados pelos atravessadores, e eles prometem então entregar o material somente para o atravessador doador. Os atravessadores por sua vez, pagam um preço menor do que aquele que é pago pela indústria e/ou por outros atravessadores, mas, como possuem a fidelidade do catador, exploram ao máximo essa condição.

Os atravessadores não se interessam por todo tipo de material reciclável. Eles procuram comprar o que está em alta, o que as indústrias recicladoras exigem. Geralmente, os materiais mais solicitados são os alumínio (R\$0,89), metais (R\$0,65) e os plásticos (R\$0,41), conforme o Gráfico 13 da média dos preços praticados e dos materiais mais recolhidos pelos catadores.

Gráfico 13 – Média dos preços praticados e dos materiais mais recolhidos pelos catadores.

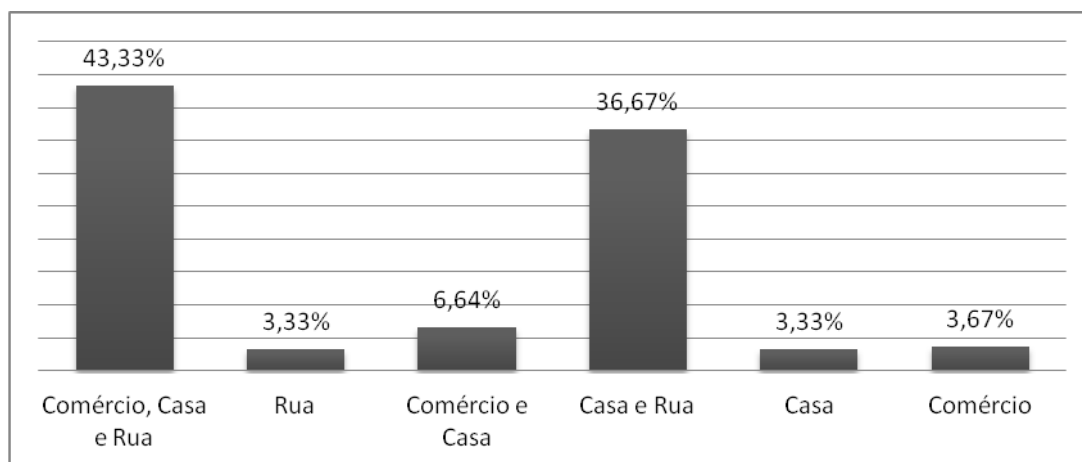


Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Ao comentar sobre a inserção da reciclagem de lixo úmido no Brasil Waldman (2010) mostra como a reciclagem é regulada pela viabilidade econômica.

Mas, no que demonstra a forte inserção da reciclagem no mundo dos negócios, apenas 3% do lixo orgânico brasileiro foi reciclado em 2009. Este índice, quase totalmente oriundo de equipamentos públicos e não de serviços prestados por empresas, fala bem alto em explicitar a íntima relação da indústria recicladora com as dinâmicas de mercado, que constituem o grande motor da recuperação dos materiais. Não é outra a razão do sucesso da reciclagem da latinha de alumínio. Este refugio é costumeiramente o reciclável mais valioso, com preço médio quatro a cinco vezes superior ao plástico PET, geralmente o segundo em remuneração como sucata, e cerca de dez vezes o papel branco, o quarto colocado em valor. Como regra, podemos sentenciar que se recicla o que gera retorno financeiro e enterra-se o que não dá lucro. Recicla-se o que tem valor de troca e elimina-se o que não tem (WALDMAN, 2010, p. 192).

O Gráfico 13 dá a média de valores praticados por quilo no município pelo material reciclável. Materializa, assim, a dinâmica exposta por Waldman (2010) de que existem vários interesses envolvidos na questão da reciclagem. A seguir, no Gráfico 14, estão discriminados os locais em que os catadores exercem seu trabalho recolhendo materiais recicláveis.

Gráfico 14 – Locais de Coleta

Fonte: Trabalho de campo.
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Os materiais que possuem mais valor são encontrados com dificuldade pelo catador, porque os próprios comerciantes sabem a importância desses materiais para a indústria da reciclagem e, em muitos casos, o material que antes era separado e entregue para o catador como o papelão, as latinhas de refrigerante, é armazenado nas empresas e posteriormente vendido. Assim, a situação já difícil do catador piora e ele passa a ter que trabalhar mais horas recolhendo os materiais com menor valor a fim de garantir a sua subsistência.

Embora os atravessadores paguem menos pelos recicláveis, a falta de infraestrutura, as dificuldades em armazenar grandes quantidades que justifique a compra pelas empresas recicladoras e a própria dificuldade em transportar o material reciclado até as indústrias, podem ser causas da preferência dos catadores pelos atravessadores quando da comercialização dos materiais, aliado ao desânimo com a associação local e a necessidade iminente de dinheiro para prover o mínimo a sua subsistência.

Apesar da precarização do trabalho com a reciclagem, 70% dos catadores pretendem continuar na atividade de coleta. O temor do desemprego parece fortalecer a decisão por essa opção. O quadro abaixo mostra os motivos que levaram os catadores a trabalharem com a reciclagem.

Quadro 33: Qual o motivo de estar trabalhando nessa profissão?

<i>Não arruma outro serviço (Catador nº 01)</i>
<i>Não tem outro serviço, se tivesse outro serviço trabalhava, mas não tenho estudo (Catador nº 02).</i>
<i>Gosto do trabalho (Catador nº 03).</i>
<i>Não arruma outro serviço (Catador nº 04).</i>
<i>Sem oportunidade de trabalho fichado (Catador nº 05).</i>
<i>Gosto do trabalho (Catador nº 06).</i>
<i>Idade e não consegue emprego fichado sem estudo (Catador nº 07).</i>
<i>Gosto do trabalho e foi à única coisa que conseguiu (Catador nº 08).</i>
<i>Necessidade, sobreviver (Catador nº 09).</i>
<i>Necessidade (Catador nº 10).</i>
<i>Precisa ajudar na renda (Catador nº 11).</i>
<i>Sobreviver (Catador nº 12).</i>
<i>Necessidade (Catador nº 13).</i>
<i>Por precisão não tem outra coisa (Catador nº 14).</i>
<i>Não tenho estudo, não tem outro jeito (Catador nº 15).</i>
<i>Não há outra atividade (Catador nº 16).</i>
<i>Pra ajudar na renda familiar (Catador nº 17).</i>
<i>O motivo e os filhos, sobrevivência, dificuldade (Catador nº 18).</i>
<i>Não tem outro trabalho (Catador nº 19).</i>
<i>Crise (Catador nº 20).</i>
<i>Porque não tem estudo (Catador nº 21).</i>
<i>Falta emprego (Catador nº 22).</i>
<i>Porque cuido do pai, tenho que ficar próxima (Catador nº 23).</i>
<i>Uma forma de sobreviver. (Catador nº 24).</i>
<i>Não tem emprego (Catador nº 25).</i>
<i>Não tem patrão, ganho pouco, mas compensa (Catador nº 26).</i>
<i>Não soube responder (Catador nº 27).</i>
<i>O pai trabalhava com reciclagem. (Catador nº 28).</i>
<i>Acidente de trabalho (Joelho) (Catador nº 29).</i>
<i>Porque foi demitida (Catador nº 30).</i>

Fonte: formulário de pesquisa

Org.: ALVES, Dan Júnior.

O quadro 33 reflete, sobretudo, a dinâmica apresentada no primeiro capítulo, em que as mudanças produtivas, tecnológicas e de organização do trabalho no capitalismo levam o país a uma situação de desemprego e ao trabalho precário. Há uma frequência no quadro sobre não conseguir outro trabalho. Nesse contexto, fortalece-se o trabalho da reciclagem. Conforme Almeida e Alencar (2011):

[...] o que vem se observando no Brasil desde o ajuste estrutural da economia e a expansão das alterações produtivas é uma progressiva desestruturação do mercado de trabalho, que, empiricamente, vem tornando-se visível por meio do aumento do desemprego, bem como no processo de precarização do trabalho observado na eliminação dos

empregos com registro e no crescimento das ocupações nos segmentos não organizados da economia.

O desemprego elevado associado ao crescimento da precarização do trabalho no Brasil é o resultado da combinação e articulação de medidas econômicas adversas para o emprego nacional, tais como a orientação geral da política macroeconômica, o ambiente de competição desregulada, a ausência de políticas industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória, de desregulação e redução do papel do Estado, de abertura comercial abrupta, de taxas de juros elevadas e da inserção externa passiva e subordinada aos interesses de organismos internacionais e de países avançados. As medidas macroeconômicas levaram à desintegração da cadeia produtiva levando à destruição de parte significativa da estrutura produtiva e do emprego (ALMEIDA E ALENCAR, 2011, p. 25).

Não é por acaso que a quantidade de catadores no município tem aumentado. No entanto, como mencionado, o trabalho tem sido exercido em condições de trabalho e de vida extremamente desfavoráveis.

A pouca organização política dos catadores no município tem se configurado como um empecilho para reivindicar e estabelecer melhores condições de vida e trabalho. Porém, existe uma identidade sendo gerada entre os catadores. Ela é percebida quando perguntados sobre como querem que chamem sua profissão.

Quadro 34: Como gostaria que a profissão fosse chamada

Identificação	Quantidade	%
Catador	17	56,68%
Operador Ecológico	06	20%
Lixeiro	01	3,33%
Não soube responder	01	3,33%
Indiferente	02	6,67%
Coletor	01	3,33%
Gaioteiro	01	3,33%
Reciclador	01	3,33%

Fonte: formulário de pesquisa
Org.: ALVES, Dan Júnior.

A maioria dos entrevistados (56,68%) se reconhece como catador, embora seja tratada pelo poder público municipal como operadores ecológicos (20%) – designação que aparece em segundo lugar na preferência dos trabalhadores. Lixeiro, gaioteiro, reciclador são outros nomes dados a aqueles que trabalham com a reciclagem. Muitas vezes esses nomes são utilizados de forma agressiva, pejorativa sinalizando o preconceito da sociedade com relação aos trabalhadores catadores. Como coloca Silva (2008, p. 211), ao tratar da condição do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no país, “[...] em todas as épocas e lugares,

sempre se presenciou discriminações negativas relacionadas às pessoas em situação de rua”.

Apesar de a autora tratar de um contexto específico – de pessoas em situação de rua – isso não desautoriza a afirmação de que grande parte dos catadores na sua lida com a reciclagem sofre preconceito. A necessidade de ser respeitado e visto como um sujeito de direito e não como uma coisa, utilizada para dar destinação aos resíduos, aparece nas falas dos catadores, quando perguntados sobre o que gostariam que melhorasse para o seu trabalho. Além do preconceito, outras necessidades aparecem conforme o Quadro 35.

Quadro 35 – O que você gostaria que melhorasse para o seu trabalho?

<i>Que tivesse um serviço de carteira assinada (Catador nº 01).</i>
<i>O ganho o preço tá muito baixo (Catador nº 02).</i>
<i>Aumentasse o preço dos materiais (Catador nº 03).</i>
<i>Que aumentasse o preço e ajudassem com cesta (Catador nº 04).</i>
<i>Recolher nas casas, as pessoas separassem, a prefeitura organizasse (Catador nº 05).</i>
<i>Aumentar o preço (Catador nº 06).</i>
<i>Os preços precisam melhorar, não dão valor para o catador, nós estamos limpando a cidade (Catador nº 07).</i>
<i>Gostaria que a associação tivesse na mão dos catadores, na gerencia dos catadores (Catador nº 08).</i>
<i>Que subisse o preço dos materiais (Catador nº 09).</i>
<i>Gostaria que diminuísse o desprezo e a discriminação. Às vezes negavam até água. Cansei de sair com a gaiota quase chorando (Catador nº 10).</i>
<i>Gostaria de se aposentar (Catador nº 11).</i>
<i>Aumentar os preços dos materiais (Catador nº 12).</i>
<i>O valor dos materiais (Catador nº 13).</i>
<i>Não soube informar (Catador nº 14).</i>
<i>Que melhore o valor, pague melhorzinho o material. Mas não sei com a prefeitura assim (Catador nº 15).</i>
<i>O preço. As pessoas separassem (Catador nº 16).</i>
<i>Se melhorasse o preço ajuda (Catador nº 17).</i>
<i>Melhorar o preço e acabar com o caminhão da prefeitura (Catador nº 18).</i>
<i>Preço melhor, uma lei que garantisse aposentadoria, associação, orientação (Catador nº 19).</i>
<i>Preço precisa melhorar a separação (Catador nº 20).</i>
<i>Precisa de alguém que fosse maior, visse o preço porque ganham em cima da gente, tem gente que diz vem aqui o lixeiro, você tá catando não pode dizer nada (Catador nº 21).</i>
<i>Mais valorizado, preconceito (Catador nº 22).</i>
<i>Equipamento adequado pra catar luva, boné, alguma coisa (Catador nº 23).</i>
<i>Preço tem que aumentar (Catador nº 24).</i>
<i>Preço e separação (Catador nº 25).</i>
<i>Subir o preço. Baixa cada vez (Catador nº 26).</i>
<i>Emprego. Pra mim não dá mais (Catador nº 27).</i>
<i>Separar o material reciclável (Catador nº 28).</i>
<i>O preço do material reciclável (Catador nº 29).</i>
<i>Preço, mais respeito, a união dos catadores (Catador nº 30).</i>

Fonte: Formulário de Entrevista

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Muitas são as demandas identificadas no quadro: necessidade de organização do trabalho, controle ou uma regulação dos preços dos materiais recicláveis, cooperação entre os catadores, separação adequada dos materiais pela população, envolvimento efetivo do poder público municipal, reconhecimento legal do trabalho, equipamentos para consecução de sua atividade, aposentadoria – manifestando a necessidade futura – e inserção no mercado formal de trabalho. As demandas apresentadas, no contexto do município de Guarapuava, estão em consonância com as reivindicações do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis expressos em documentos como, a Carta de Brasília, informes e ações desenvolvidas pelo movimento.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos pode resultar em mudanças frente às demandas e os desafios enfrentados pelos catadores, desde que estes sejam ouvidos e incluídos nos processos de implantação das políticas municipais de resíduos sólidos com coleta seletiva. O que se percebe no município de Guarapuava-PR é um distanciamento disfarçado e proposital do poder público municipal desses trabalhadores, que diz manter atividades, programas de geração de trabalho e renda, investimentos para a reciclagem, enquanto, na efetividade, a própria prefeitura recolhe o material, através do programa Cidade Limpa, e os catadores precisam disputar a coleta com os carrinhos elétricos e caminhões do município.

O Programa “reciclado o lixo amigo” iniciado pela Prefeitura, que tinha como objetivo ordenar a reciclagem no município utilizando o trabalho do catador, não obteve adesão do segmento e nem da população.

Esse arranjo tem desfavorecido os catadores. Nota-se no município um distanciamento das instituições do Estado na relação com o catador, exceto da assistência social. Do total de entrevistados, 43% recorrem à assistência social, quando o catador ou a família enfrentam dificuldades, 27% não procuram nenhum órgão, 17% procuram a igreja para algum tipo de eventualidade, 7% recorrem a associação de moradores, e ainda outros 7% buscam ajuda na família e/ou no programa Ecofeira. O CAPS e o programa municipal “reciclado o lixo amigo” figuram entre os órgãos que os catadores não recorrem quando enfrentam dificuldades. Assim, parte dos catadores são demandatários da assistência social. E muitas vezes, entende-se que a responsabilidade em atender e cuidar desse segmento é somente da assistência social.

4.8 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA – PR

Apesar de grandes mudanças no campo da assistência social, com a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), e a organização da política em dois níveis de atenção: Proteção social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade), ainda existe aguda presença da filantropia e influência da política-partidária que são um entrave no processo de consolidação do SUAS no município local. Existe uma dificuldade no município para enfrentar as situações de pobreza, desigualdade e exclusão social a que está submetida grande parte da população, incluído aí o segmento dos catadores.

Os catadores em vários momentos reivindicam o comando do Estado: *“Precisa de alguém que fosse maior, visse o preço porque ganham em cima da gente, tem gente que diz vem aqui o lixeiro, você tá catando não pode dizer nada”* (Catador nº 21).

O alijamento do poder público municipal fica evidente quando os sujeitos participantes da pesquisa respondem sobre quais os serviços e benefícios da assistência social têm acesso e se participam de algum programa disponibilizado no município. O quadro de benefícios que os catadores acessam revela que os programas estaduais e benefícios federais são os que alcançam esse segmento.

Quadro 36: Benefícios que os catadores acessam

Benefícios	Quantidade de catadores	%
Tarifa Social ⁵⁹	11	36,67%
BPC	2	6,67%
Bolsa Família	10	33,33%
Nenhum	7	23,33%

Fonte: Formulário de Entrevista

Org.: ALVES, Dan Júnior.

⁵⁹ Modalidade tarifária que oferece descontos no valor da fatura de água e luz. Para receber os descontos são estabelecidos critérios de renda, os sujeitos precisam estar inscrito no Cadastro Único do Governo Federal entre outras condicionalidades (SANEPAR, 2012); (COPEL, 2012).

O quadro também revela que as ações da política de assistência social estão concentradas nos benefícios socioassistenciais de prestação continuada – BPC; e de transferência de renda, Bolsa Família. Esses programas são importantes e estão no contexto de proteção social básica, mas precisam se articular a outros programas, projetos e serviços que são previstos e que caracterizam a política de assistência social.

Percebe-se que a municipalidade não procura conhecer as necessidades sociais, nega a sua responsabilidade; com isso, a assistência social no município encontra dificuldades em consolidar o que está previsto na LOAS.

Os dados da pesquisa também demonstram o distanciamento da política de assistência social com relação aos catadores.

Apenas 08 (oito) catadores, 26,67% dos entrevistados, conhece o Cras, no entanto, nunca foram visitados por nenhum funcionário que compõe a equipe.

Nesse sentido, perde-se a funcionalidade do Cras enquanto unidade estatal destinada a organizar, coordenar e ordenar os serviços de proteção básica da política, se o próprio órgão que deveria conhecer as demandas, as dificuldades dos diferentes segmentos, não se mostra. Outros órgãos não vão procurar conhecer essas realidades, e assim quem perde são os catadores e a população em situação de vulnerabilidade social.

Quando perguntados sobre o que gostariam que a assistência social ofertasse, as respostas foram:

Quadro 37 – O que gostaria que a assistência ofertasse?

<i>Ajuda na alimentação (Catador nº 01).</i>
<i>Trabalho precisa melhorar (Catador nº 02).</i>
<i>Melhorar as condições do bairro, ruas, esgoto (Catador nº 03).</i>
<i>Cesta básica (Catador nº 04).</i>
<i>Cesta básica (Catador nº 05).</i>
<i>Melhorar as condições do bairro (Catador nº 06).</i>
<i>Não soube responder (Catador nº 07).</i>
<i>Melhorar as condições do bairro (Catador nº 08).</i>
<i>Ajuda para construir a casa (Catador nº 09).</i>
<i>Melhorar o atendimento (mandam para muitos lugares) (Catador nº 10).</i>
<i>Informação; ajuda para conseguir aposentadoria (Catador nº 11).</i>
<i>Melhorar as condições de saneamento e moradia (Catador nº 12).</i>
<i>Não soube responder (Catador nº 13).</i>
<i>Melhorar as condições de habitação (Catador nº 14).</i>
<i>Nada sempre que preciso de ajuda consigo alimento e bolsa família (Catador nº 15).</i>
<i>Onde eu moro não tem esgoto, asfalto, escola, posto de saúde (Catador nº 16).</i>
<i>Ofertasse creche (Catador nº 17).</i>
<i>Não soube informar (Catador nº 18).</i>
<i>É muita humilhação na assistência, dizem não vá se acostumar com a cesta básica, a gente já vai sem querer pedir. Achem que a gente vai se acostumar, que as pessoas já vai assim. Eu não tenho vontade de ir, é humilhante chegar lá, eu acho que eles deveriam tratar bem. Eu tenho medo de me xingarem mas se for pra ir lá ser humilhado, não vou. Eu não vou mais porque já penso assim na humilhação (Catador nº 19).</i>
<i>Preço. Precisa melhorar a separação (Catador nº 20).</i>
<i>Pra mim tá bom. Consegui foto, os documentos, o dinheiro do transporte o que tão fazendo pra mim (Catador nº 21).</i>
<i>Atenção aos catadores, para orientar, acompanhar tratar melhor (Catador nº 22).</i>
<i>Que ajudasse com local pra morar (Catador nº 23).</i>
<i>Pra mim está bom (Catador nº 24).</i>
<i>Esclarece os catadores sobre a separação e o descarte (Catador nº 25).</i>
<i>Que subisse o preço do material reciclável (Catador nº 26).</i>
<i>Gaiota adequada (Catador nº 27).</i>
<i>Não soube responder (Catador nº 28).</i>
<i>Mais fiscalização principalmente com droga (Catador nº 29).</i>
<i>Visita, acesso aos benefícios e acompanhamento (Catador nº 30).</i>

Fonte: Formulário de Entrevista

Org.: ALVES, Dan Júnior.

As necessidades são muitas, os catadores querem bem mais do que sobreviver: procuram melhores condições de moradia, acesso a serviços públicos, melhores condições para desenvolver seu trabalho, mas a realidade na vida desses sujeitos tem se materializado de forma cruel. Muitas vezes, a política de assistência social tem se desenvolvido de maneira conservadora, o que faz com que a intervenção profissional também seja conservadora. Muitos operadores têm percebido a realidade numa perspectiva positivista, sem levar em consideração as relações econômicas e sociais estabelecidas na sociedade, o que leva a ações e intervenções que procuram culpabilizar os sujeitos por seus problemas. Como

exemplifica a fala do Catador nº 19: *“É muita humilhação na assistência, dizem não vá se acostumar com a cesta básica, a gente já vai sem querer pedir. Achem que a gente vai se acostumar, que as pessoas já vai assim. Eu não tenho vontade de ir, é humilhante chegar lá, eu acho que eles deveriam tratar bem. Eu tenho medo de me xingarem mas se for pra ir lá ser humilhado, não vou. Eu não vou mais porque já penso assim na humilhação”*.

É preciso olhar para realidade do catador e buscar as causas reais para a condição em que estão. Ao realizar esse movimento entende-se que:

A lógica societal, em seus traços dominantes, é dotada, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-se força humana que trabalha; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental “sociedade do descartável”, condição para a manutenção do sistema de metabolismo social do capital [...] (ANTUNES, 2006, p. 171).

Tendo essa perspectiva é possível enfrentar as mazelas sociais e construir uma política que defende a classe trabalhadora na lógica do direito e não do favor ou da benesse.

4.9 A POLÍTICA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR

Considerando o Sistema Único de Saúde e seus princípios, especialmente o da integralidade, o qual assegura que os serviços de saúde devem ser prestados, levando em conta as várias dimensões dos sujeitos, biológica, psicológica e social (biopsicossocial), percebe-se que os problemas relacionados à saúde dos catadores também são resultado da desigualdade social.

Os catadores estão sempre expostos a riscos de contaminação, uma vez que recolhem diversos tipos de resíduos e objetos cortantes, que nem sempre estão corretamente separados, e que podem ser nocivos a sua saúde. Além disso, trabalham expostos ao sol, à chuva, na maioria das vezes – como se tem constatado – sem equipamentos de proteção, o que pode acarretar sérios problemas de saúde. Perguntados sobre “quais serviços da saúde tem acesso?”, as respostas mostram que os serviços acessados pelos catadores, em geral, são os mais simples, consultas, exames de sangue, aferição da pressão entre outros, conforme o Quadro 38:

Quadro 38: Quais os serviços da saúde que tem acesso?

Consultas, Exames Básicos, Gripe (Catador nº 01).
Consultas, Exames Básicos, Gripe (Catador nº 02).
Consultas, Pressão (Catador nº 03).
Consultas, Gripe, Vacinas (Catador nº 04).
Posto de Saúde, Consultas, Pressão (Catador nº 05).
Consultas, Gripe, Vacinas (Catador nº 06).
Serviços Básicos e Vacinas (Catador nº 07).
Preventivo, Exames de Sangue (Catador nº 08).
Consultas, Exames Básicos (Catador nº 09).
Consultas, Exames Básicos, Gripe (Catador nº 10).
Remédio, Vacina e Pressão (Catador nº 11).
Serviços Básicos, Emergência (Catador nº 12).
Serviços Básicos, Emergência (Catador nº 13).
Serviços Básicos, Depressão (Catador nº 14).
Preventivo (Catador nº 15).
Emergência (Catador nº 16).
Vacinação (Catador nº 17).
Acompanhamento, Diabetes e Pressão (Catador nº 18).
Atendimento no posto (Catador nº 19).
Serviço Básico (Catador nº 20).
Vacinação (Catador nº 21).
Emergência (Catador nº 22).
Atendimento simples, infecção, garganta, reumatismo (Catador nº 23).
Encaminhamento, Vacinação (Catador nº 24).
Serviço Básico, Vacinação (Catador nº 25).
Não soube informar (Catador nº 26).
Atendimento posto (Catador nº 27).
Atendimento urgência (Catador nº 28).
Atendimento Simples. Sem especialista (Catador nº 29).
Encaminhamento para exames (Catador nº 30).

Fonte: Formulário de Entrevista

Org.: ALVES, Dan Júnior.

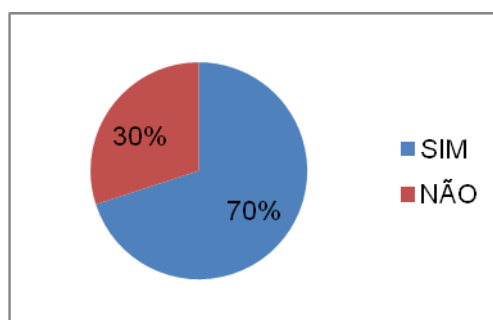
Perguntados se “[...] foram bem atendidos quando consultaram ou fizeram exame médico?”, 86,67% dos catadores responderam que foram bem atendidos e 13,33% disseram que não. Tal dado configura um progresso para a política da saúde. Isso pode ser resultado do amadurecimento dessa política, bem como efeito do entendimento do homem com um sujeito biopsicossocial.

Com relação a tratamentos iniciados, 73,33% dos catadores dizem já ter iniciado algum tipo de tratamento enquanto 26,67% nunca deram início a nenhum tratamento. Percebe-se que os catadores têm uma reserva em tratar de aspectos

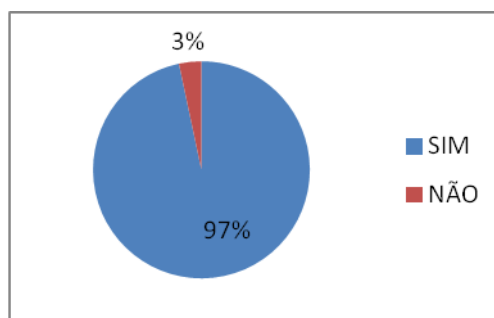
relacionados à sua saúde. Conjectura-se que tal fato seja em virtude de precisar afirmar para a sociedade que o trabalho com a reciclagem é bom, decente: “Gosto do trabalho e foi à única coisa que consegui” (Catador nº 8). Temendo muitas vezes o preconceito das pessoas, os catadores não gostam de comentar sobre as condições de saúde em seu trabalho. Mas, são comuns quedas, cortes, algumas dores, principalmente de cabeça, problemas relacionados à pressão e outros que foram comentados por eles. Além dos perigos comuns à atividade, existem aqueles decorrentes da situação de vulnerabilidade do catador, da má alimentação apontada anteriormente, das habitações precárias em que residem, das condições impróprias de armazenamento dos materiais recicláveis nas residências.

Por isso, quando precisam acionar a saúde, 30% dos catadores não conseguem medicamentos e 70% sim, embora, muitas vezes com demora; 97% dos catadores são atendidos por médicos quando precisam, mas se percebe que entre os catadores a automedicação é comum. As informações dos serviços prestados nas unidades de saúde básica chegam a 73% dos catadores, um índice bom que configura uma maior aproximação dessa política com os catadores, ao menos no que tange ao que está sendo desenvolvido nas unidades.

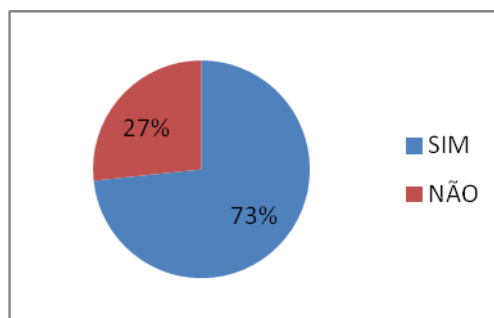
Gráfico 15: Acesso a Medicamentos



Fonte: Formulário de Entrevista
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Gráfico 16: Atendimento Médico

Fonte: Formulário de Entrevista
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Gráfico 17: Acesso a informações

Fonte: Formulário de Entrevista
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Perguntados se são “acompanhados por equipe das unidades básicas de saúde, tendo em vista a atividade que desempenham?”, 66,67% dizem não ter nenhum tipo de acompanhamento dentre os que responderam positivamente, 33,33% perguntados sobre qual tipo de acompanhamento possuem não souberam responder. O que não ocorreu quando perguntados sobre o que precisa melhorar na política de saúde, de acordo com o Quadro 39:

Quadro 39: O que precisa melhorar na política de saúde?

<i>Tudo bem, não tem reclamações (Catador nº 01).</i>
<i>Medicamentos que os médicos pedem não têm condição de comprar (Catador nº 02).</i>
<i>Está bom não precisa melhorar nada (Catador nº 03).</i>
<i>Está boa, sem queixas (Catador nº 04).</i>
<i>Não há remédios continuamente (Catador nº 05).</i>
<i>Não soube responder (Catador nº 06).</i>
<i>Ter remédio e tratar bem (Catador nº 07).</i>
<i>Precisa de Posto de Saúde 24 Horas (Catador nº 08).</i>
<i>Ta boa. Agora colocaram um médico novo (Catador nº 09).</i>
<i>Ter mais especialista, mais hospital, já fecharam muitos. Organizar centro de tratamento para quem usa drogas (Catador nº 10).</i>
<i>Tá bom o serviço (Catador nº 11).</i>
<i>Não sabe responder (Catador nº 12).</i>
<i>Por enquanto não precisa melhorar nada (Catador nº 13).</i>
<i>A saúde atende bem (Catador nº 14).</i>
<i>Acho que eles atendem bem, não precisa melhorar nada (Catador nº 15).</i>
<i>Atendimento, mais médicos, especialistas, mais médicos no posto (Catador nº 16).</i>
<i>A saúde ta boa (Catador nº 17).</i>
<i>Melhorar o atendimento demora muito (Catador nº 18).</i>
<i>Médico (só tem três vezes na semana), dentista no Posto de saúde (Catador nº 19).</i>
<i>Vacina não tem no posto. O dentista não faz o tratamento correto (Catador nº 20).</i>
<i>Não tem reclamação (Catador nº 21).</i>
<i>Mais rápido o atendimento. Médico tratar melhor (Catador nº 22).</i>
<i>Pegar ficha no posto para atendimento. Remédio às vezes não tem (Catador nº 23).</i>
<i>Demora de mais. Ser mais rápido no encaminhamento (Catador nº 24).</i>
<i>Mais posto (Catador nº 25).</i>
<i>Está bom, não tem doença na cidade (Catador nº 26).</i>
<i>Precisa de dentista, oftalmologista, remédio (Catador nº 27).</i>
<i>Ambulância demora demais (Catador nº 28).</i>
<i>Precisa de especialista (Catador nº 29).</i>
<i>Mais remédios, exames demorados, difícil o acesso, para o tratamento levou (01) um ano e 6 (seis) para conseguir (Catador nº 30).</i>

Fonte: Formulário de Entrevista

Org.: ALVES, Dan Júnior.

As demandas são parecidas entre os catadores que apontam a necessidade de médicos especialistas, mais unidades de saúde, melhor estrutura e aparelhamento, mais médicos, maior rapidez no atendimento, e continuidade na distribuição de medicamentos.

Tendo em vista o processo de trabalho do catador, recolher, selecionar e vender materiais recicláveis, oriundos do trabalho exercido em diversos locais, no caso em estudo na rua – mas sabendo que existe o trabalho nos lixões, nas

cooperativas –, verifica-se a necessidade de se pensar mais cuidadosamente a saúde desses sujeitos. O próprio número de catadores existentes no município justifica um trabalho mais estruturado no âmbito dessa política para aqueles que lidam com os resíduos.

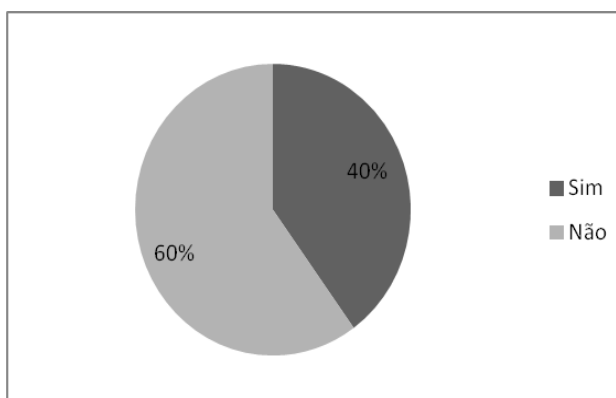
4.10 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR

Conforme observado, existe um grande número de trabalhadores sem emprego formal, resultado dos processos socioeconômicos ocorridos principalmente nas décadas 1980 e 1990, de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. Como coloca Antunes (2006), das “metamorfoses no mundo do trabalho”, que levam muitos sujeitos a vivenciarem uma situação de desemprego.

Esses processos geram uma massa de excluídos que precisa encontrar formas para sobreviver. Daí a emergência de muitas atividades, entre elas a catação de materiais recicláveis. E enquanto podem vender a sua força trabalho, submetem-se a diversas atividades determinadas pela lógica capitalista de (re)produção. Por essa mesma lógica, quando não há mais necessidade, o sistema capitalista deixa os sujeito em estado de incerteza e indefinição, por conta própria.

A previdência social para o catador no município de Guarapuava-PR é uma imagem ainda nebulosa. Dentre os catadores entrevistados, 60% não sabem que o trabalhador pode vir a contribuir, mesmo sem estar com a carteira assinada conforme Gráfico 18.

Gráfico 18: Conhecimento sobre filiar/ contribuir sem carteira assinada



Fonte: Formulário de Entrevista
Org.: ALVES, Dan Júnior.

Questionados se contribuem para o INSS, 97% dos catadores disseram não contribuir e os motivos para a não contribuição estão discriminados no quadro a seguir.

Quadro 40: Motivos para a não contribuição

<i>Não tem condições (Catador nº 01).</i>
<i>Ganha pouco (Catador nº 02).</i>
<i>Não tem condições, não sobra nem pra pagar as contas (Catador nº 03).</i>
<i>Não tem condição as vezes se apura para pagar conta de doze reais (Catador nº 04).</i>
<i>Não dá com cento e cinquenta reais (Catador nº 05).</i>
<i>Não tem condições, não sobra (Catador nº 06).</i>
<i>Não dá pra tira do dinheiro que a gente ganha (Catador nº 07).</i>
<i>Tenho que gastar com os filhos (Catador nº 08).</i>
<i>Se tirar vai faltar (Catador nº 09).</i>
<i>Não fui mexer (Catador nº 10).</i>
<i>Não tinha informação com relação a isso (Catador nº 11).</i>
<i>Não soube responder (Catador nº 12).</i>
<i>Não sabia (Catador nº 13).</i>
<i>Desconheço, não sabia (Catador nº 14).</i>
<i>Não tive interesse e também por causa da renda (Catador nº 15).</i>
<i>Não sabia (Catador nº 16).</i>
<i>Contribui por causa do trabalho formal (Catador nº 17).</i>
<i>Não tem carteira assinada (Catador nº 18).</i>
<i>Por causa do valor da contribuição (Catador nº 19).</i>
<i>Já possui benefício (Catador nº 20).</i>
<i>Não dá. Como vou contribuir (Catador nº 21).</i>
<i>Renda é pouca (Catador nº 22).</i>
<i>Não adianta. Não tenho condições (Catador nº 23).</i>
<i>Não tinha conhecimento (Catador nº 24).</i>
<i>Falta de interesse (Catador nº 25).</i>
<i>Não soube responder (Catador nº 26).</i>
<i>A renda não dá para contribuir (Catador nº 27).</i>
<i>Com isso que ganho dá (Catador nº 28).</i>
<i>Como catador não dá o valor (Catador nº 29).</i>
<i>Não tem condições de contribuir (Catador nº 30).</i>

Fonte: Formulário de Entrevista

Org.: ALVES, Dan Júnior.

De acordo com o quadro, a principal causa para não contribuírem é a insuficiência de recursos. De fato, a renda obtida através da reciclagem dificulta o acesso do catador aos benefícios da previdência social, uma vez que os segurados são aqueles que contribuem financeiramente. No caso dos catadores, para mudar essa situação, a conjuntura da reciclagem precisa ser redesenhada, ou serem alteradas as estruturas econômicas e do mercado de trabalho.

Em relação aos benefícios, 80% dos catadores não sabem quais os benefícios oferecidos para o trabalhador pelo INSS, e 13% dos entrevistados conhecem apenas a aposentadoria e 7% o auxílio-doença.

Os dados revelam o desconhecimento e o distanciamento sobre a estrutura previdenciária e representam um futuro de incerteza para os catadores.

A inclusão previdenciária é um imenso desafio a ser enfrentado pela sociedade brasileira para favorecer os trabalhadores catadores e outros segmentos que estão na informalidade. Certamente, são necessárias mudanças econômicas para garantir a extensão dos benefícios para grande parte da população completamente desprotegida em seu futuro.

Diante de situações de negação de direitos, perguntou-se aos catadores entrevistados quais os serviços que são necessários para viver melhor:

Quadro 41 - Quais os serviços que do seu ponto de vista são necessário para viver melhor?

<i>Gostaria que tivesse emprego fixo (Catador nº 01).</i>
<i>Trabalho precisa de emprego (Catador nº 02).</i>
<i>O estudo, por causa da falta de estudo tem que lidar com a reciclagem mesmo, não tem outra coisa (Catador nº 03).</i>
<i>Um trabalho fichado (Catador nº 04).</i>
<i>Oportunidade de trabalho que eu pudesse me inserir mais leve (Catador nº 05).</i>
<i>Queria um emprego fichado com segurança, trabalhar com reunião com os catadores (Catador nº 06).</i>
<i>O emprego que ta muito pouco e aumento do preço do reciclável (Catador nº 07).</i>
<i>Precisa de saúde posto 24 horas, mais atenção na questão de maus tratos da policia, na invasão, drogas (Catador nº 08).</i>
<i>Tem que ter mais segurança, mesmo nesse trabalho a gente precisa de segurança (Catador nº 09).</i>
<i>Emprego; Oportunidade (Catador nº 10).</i>
<i>Serviços de saneamento básico, mercado mais perto (Catador nº 11).</i>
<i>Melhorar o trabalho conseguir um emprego ter mais oportunidade (Catador nº 12).</i>
<i>Trabalho (Catador nº 13).</i>
<i>O que precisa é de serviço (Catador nº 14).</i>
<i>Precisa de Trabalho. A prefeitura disse que ia fazer um barracão aqui no terreno e nada até agora. A prefeitura esta pegando o reciclável porque eles não têm precisão. Já tiraram a gente do lixão, prefeitura disse ia dar cesta básica deu um mês só. Eles estão fazendo um pecado com a gente nos tirava roupa de lá (Catador nº 15).</i>
<i>Saúde, alimentação adequada, mas como garantir ganhando pouco (Catador nº 16).</i>
<i>Emprego fichado porque é temporário nas empresas (Catador nº 17).</i>
<i>Muitas coisas, às vezes, é difícil explicar (Catador nº 18).</i>
<i>Sei lá um emprego, um emprego que fosse fichado (Catador nº 19).</i>
<i>Precisa de maior segurança. Polícia não vem (Catador nº 20).</i>
<i>Ganho pouco. Pra mim tá bom. Não tem melhor as minhas filhas me dão (Catador nº 21).</i>
<i>Emprego, por isso me sujeito à catação cooperativa para catadores (Catador nº 22).</i>
<i>Ah. Nem sei o que quero pra viver melhor (Catador nº 23).</i>
<i>Renda maior com reciclável (Catador nº 24).</i>
<i>Emprego, gaiota compatível, adaptada própria para a catação (Catador nº 25).</i>
<i>Estudo, a gente é que não estuda o estudo não falta (Catador nº 26).</i>
<i>Moradia e emprego (Catador nº 27).</i>
<i>Mais respeito pelo catador. (Consciência) (Catador nº 28).</i>
<i>Um emprego que não seja como autônomo (Catador nº 29).</i>
<i>Emprego, atividade para os mais velhos, e ver a questão da droga (Catador nº 30).</i>

Fonte: Formulário de Entrevista

Org.: ALVES, Dan Júnior.

Nos relatos extrai-se que a maior necessidade do catador é ter o direito a trabalhar e, a partir desse direito, exercer outros. São muitas as dificuldades no trabalho com a reciclagem. Como coloca Freitas e Neves (2008, p. 104), “[...] não é a toa que as contraposições entre direitos e não-direitos, cidadãos e não-cidadãos são uma constante nas narrativas de histórias de vida dos catadores”. Percebe-se que a negação de direitos tem sido marcante na vida do catador, mas as afirmações anteriores mostram que eles desejam e lutam para construir um novo momento diante de todas as dificuldades a que estão submetidos pela via do trabalho, seja ele na reciclagem ou em outra atividade.

A discussão sobre as demandas dos catadores indica que é preciso pensar estratégias para garantir e ampliar os processos de inclusão social, que no Brasil existem segmentos – como dos catadores de materiais recicláveis – que historicamente foram alvo da lógica desumana do capital.

É preciso entender a seguridade social pela lógica dos direitos humanos, como um sistema importante para fazer avançar a democracia no país. Os catadores compreendem ao seu modo, em seu cotidiano, as dinâmicas de exploração, de opressão e marginalização social e expressam sua força diante do capital, buscam edificar um país mais igualitário, ainda que o capital tente suprimir, há a resistência, a luta, a luta de classes.

CONCLUSÃO

Esta dissertação buscou analisar as demandas socioeconômicas dos catadores de materiais recicláveis no município de Guarapuava-PR. Foi percorrida uma trajetória teórica em que algumas categorias foram o ponto de partida, como proteção social, desenvolvimento sustentável e toda a discussão sobre os resíduos sólidos e sua coleta como matéria-prima para a reciclagem.

Apontou-se que a expansão ou o retrocesso das proteções são determinadas pelas relações capitalistas e também pelas lutas da classe trabalhadora em busca de direitos mais universalizantes. Nesse sentido, o trabalhador catador, enquanto participante de movimento social tem, atualmente, lutado para fazer avançar os direitos, não só com relação ao seu trabalho, mas, para que as proteções cheguem a outros grupos. A carta de Brasília e os debates sobre a Política Nacional dos Resíduos Sólidos demonstram a força dos movimentos populares e a luta para construir outro nível de sociabilidade humana, mais justo.

Este trabalho mostrou como as políticas estão organizadas e que, se materializadas, podem ser ferramentas importantes na luta contra as desigualdades sociais. Conclui-se que não basta apenas o regramento, é preciso construir as políticas de Assistência Social, Saúde e a Previdência Social de maneira a garantir a materialização dos direitos a todos.

Assinalou-se que os problemas com os resíduos sólidos urbanos estão na ordem do dia. Conclui-se que para alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário mudanças na organização da economia e da sociedade, ir ao cerne do problema, à estrutura da sociedade capitalista, pois é na sua (re)produção que se encontra as respostas para as desigualdades.

É nessa perspectiva que foi apresentado o último capítulo, entendendo que a precarização do trabalho com a reciclagem e as dificuldades enfrentadas pelos catadores não são consequências naturais, nas quais os indivíduos são responsabilizados pelos próprios problemas, e sim que são resultados das relações sociais capitalistas.

A constatação dessa precariedade foi possível a partir de questões norteadoras que ampararam a pesquisa:

a) O que é ser protegido no município de Guarapuava-PR para o catador?

Esta indagação permitiu identificar que os catadores sentem-se desprotegidos, esquecidos pelo poder público. Em suas falas criticam os programas de coleta seletiva, principalmente o programa Cidade Limpa, com o caminhão e o carrinho da prefeitura, bem como, a falta de continuidade e efetividade no Programa “o reciclado lixo amigo”, que procurou organizar a coleta seletiva com os catadores. Quanto à política de assistência social, nas falas ficam evidentes as ações de atendimento emergencial (entregas de cestas básicas, encaminhamentos para a realização de documentos, entregas de lonas e outros materiais) são apenas paliativos diante da realidade de exclusão a que estão submetidos os catadores. A política de saúde está mais próxima da população quanto a atendimentos básicos, mas ao acionar outros níveis da política, há dificuldades. A previdência social configura-se como uma expectativa para o catador diante da pouca renda com a reciclagem, tendo em vista o caráter contributivo desta. São desprotegidos quando se trata de direitos previdenciários.

b) A que vulnerabilidades estão expostos?

Os catadores dão ênfase, principalmente, às dificuldades em exercer seu trabalho, à exploração pelos atravessadores, os preços muito baixos, a competição com os projetos da prefeitura, além dos serviços e infraestrutura que até chegam ao catador, mas de forma diferenciada com que chegam a outros segmentos da sociedade.

c) Como acionam o sistema de proteção social e quais são as demandas desses sujeitos no município?

Nesse aspecto, observou-se que há dificuldade de inserção desses sujeitos no que tange às políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, o que pode ser verificado quando os catadores apontam suas demandas listadas a seguir:

Quadro 42 – Demandas pelo sistema de seguridade social

DEMANDAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Ajuda na alimentação; trabalho precisa melhorar; melhorar as condições do bairro, ruas, esgoto; cesta básica; ajuda para construir a casa; melhorar o atendimento (mandam para muitos lugares); informação; ajuda para conseguir aposentadoria; melhorar as condições de habitação; ofertasse creche; melhorar o atendimento da assistência social; preço, melhorar a separação; atenção aos catadores, para orientar, acompanhar tratar melhor; esclarecer os catadores sobre a separação e o descarte; que subisse o preço do material reciclável; gaiota adequada; mais fiscalização principalmente com droga; visita, acesso aos benefícios e acompanhamento.
DEMANDAS PARA A POLÍTICA DE SAÚDE
Medicamentos que os médicos pedem não têm condição de comprar; ter remédios continuamente; ter remédio e tratar bem; precisa de Posto de Saúde 24 Horas; ter mais especialista, mais hospital; organizar centro de tratamento para quem usa drogas; mais vacinas; ser mais rápido no encaminhamento; mais posto; precisa de dentista, oftalmologista, remédio; ambulância demora demais; precisa de especialista.
DEMANDAS PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL
Ajuda para aposentadoria; melhorar renda, não dá para contribuir; mais informação.

Fonte: Formulário de Entrevista
Org.: ALVES, Dan Júnior.

A partir dos questionamentos assinalados e da síntese das demandas, verificou-se que existem demandas para todas as políticas, e que elas ultrapassam o tripé da seguridade social, saúde, assistência social e previdência social, deixando claro que ações pontuais não atendem a complexidade dos problemas enfrentados pelos catadores.

Conclui-se que as demandas estão relacionadas ao direito ao trabalho e ao reconhecimento de sua identidade enquanto trabalhador, seja na reciclagem ou em outros ambientes, e é a partir desse direito - a principal demanda dos catadores - que buscam acessar outros direitos sociais.

Nesta perspectiva, entende-se que as condições estabelecidas aos catadores de materiais recicláveis no município de Guarapuava-PR são hoje desfavoráveis à satisfação de suas necessidades. É preciso, todavia, tomar essa consideração numa perspectiva histórica, entendendo que ela não é concluída, mas determinada pela luta de classes.

Assim, torna-se necessário buscar a superação dessas demandas com ações que compreendem as contradições e os conflitos advindos da sociedade capitalista, mas que negam e não negociam a visão de construir outra sociedade, igualitária.

REFERÊNCIAS

ABAL – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO ALUMÍNIO. **Desenvolvimento Industrial: a ação da indústria**. Disponível em: <http://www.abal.org.br/desenvsust/acoes_reciclagem.asp>. Acesso em: fev. 2012.

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 12808:1993 – Resíduos de serviço de saúde – Classificação**. Brasília, 1993.

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 10004:2004 – Resíduos Sólidos: classificação**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://aslaa.com.br/legislacoes/NBR%20n%2010004-2004.pdf>>. Acesso em: 22 de maio 2012.

ALMEIDA, N. L. T. de.; ALENCAR, M. M. T. de A. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALVES, G. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – o Brasil nos anos noventa. In: TEIXEIRA, F (org); OLIVEIRA, M (org); ALVES, G; MENELEU NETO, J. **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva. As novas determinações do mundo do Trabalho**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998, p. 109-162.

ANDER-EGG, E. **Introdução ao trabalho Social**. Tradução Ricardo Aníbal Rosenbuch. Petrópolis: Vozes, 1995.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 7ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 11ª Ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2006.

ARCOVERDE, A. C. B. Questão Social no Brasil e Serviço Social. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 2. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UNB, 1999.

BATTINI, O. B; COSTA, L. C. da. Estado e políticas Públicas: Contexto sócio-histórico e assistência social. In: _____. **SUAS: Sistema Único de Assistência social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba: CIPEC, 2007. p. 19-58.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e História**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOURGUIGNON, J. A. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social**. São Paulo: Veras Editora; Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

BOSCHETTI, I. **A política de Seguridade Social no Brasil. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. In: **Vade Mecum Saraiva**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Lei nº 8.212 - de 24 de Julho de 1991 que dispõe sobre a organização da Seguridade Social. **D.O.U** de 25 jul.1991 Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212orig.htm>. Acesso em jul. 2011.

_____. Lei nº 8.742 - de 07 de Dezembro que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **D.O.U** de 8.12.1998. Brasília, 1993. Alterada. (Redação dada pela Lei 12.435/2011).

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Lei Nacional de Políticas de Resíduos Sólidos. **D.O.U** de 3 ago. 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: fev. 2012.

_____. Decreto nº 7405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. **D.O.U** 23 dez. 2010. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm>. Acesso em: mai. 2012.

_____. Previdência Social. **Ministério dá Benefícios da Previdência Social**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico>>. Acesso em: ago. 2011.

_____. Ministério da Saúde. **Saúde Mental no SUS: Os Centros de Atenção Psicossocial**. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Saúde. **Dialogando sobre o pacto pela saúde**. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Saúde. **Departamento de Atenção Básica. Saúde da Família**. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/conheca_dab.php>. Acesso em: nov. 2011.

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas no Ministério da Saúde**. Brasília, 2011c.

_____. Ministério da Saúde. **O que é o pacto pela saúde**. Brasília, 2011d. Disponível em: <http://www.portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1021>. Acesso em: ago. 2011.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **CBO - Classificação Brasileira de Ocupações** - 5192: Trabalhadores da Coleta e Seleção de Material Reciclado. Brasília, Portal do Trabalho e Emprego, 2002. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaHistoricoOcupacoes.jsf>>. Acesso em: mai. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: jan. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2004b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2005.

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência e Estabilidade Social: Curso de formadores em previdência social**. 5ª Ed. Brasília: MPS, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1. ed. Brasília, 2009.

_____. Ministério da Previdência Social. **Orientações para o preenchimento**. Brasília, 2011e. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=65>>. Acesso em: ago. 2011.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Atenção Primária e Promoção da Saúde/Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. – Brasília: CONASS, 2011f.

CASTEL, R. **A insegurança Social. O que é ser protegido?** Trad. Lucia M. Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. As transformações da Questão social. In: CASTEL, R; WANDERLEI, L. E. **Desigualdade e a questão social**. 2 ed. rev. e ampliada. São Paulo: EDUC, 2004. p. 235-264.

CASTELLS, M. **A sociedade em Rede**. A era da Informação: economia, sociedade e cultura v.1. Trad. Roneide Venancio Majer; atualização para a 6ª Edição: Jussara Simões. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. 2ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

COLIN, D. A; SILVEIRA, J. I. Serviços Socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: BATTINI, O. (Org). **SUAS: Sistema Único de Assistência social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007. p. 153-181.

CONCEIÇÃO, M. M. **Os empresários do lixo – um paradoxo da modernidade**. Campinas: Editora Átomo, 2003.

COPEL – Companhia Paranaense de Energia Elétrica. **Tarifa social de energia elétrica**. Disponível em: <<http://www.copel.com/hpcopel/root/nivel2.jsp?endereco=%2Fhpcopel%2FpoderesPublicos%2Fpagcopel2.nsf%2Fdocs%2FC6A246BB78F860A6032573F7006959>>. Acesso em: jun. 2012.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

CRIVELLARI, H. M. T.; DIAS, S. M.; PENA, A. de S. Catadores na Cena Urbana. KEMP, V. H.; CRIVELLARI, H. M. T., (organizadoras). **Informação e Trabalho**: uma leitura sobre os catadores de material reciclável a partir das Bases de dados. Belo Horizonte: Autentica Editora, 2008.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa** nº 08, NEPP- UNICAMP, SP, 1993.

_____. Há tendências e tendências: com que Estado de bem estar social haveremos de conviver neste fim de século. **Caderno de Pesquisa** nº 10, NEPP-UNICAMP, SP, 1989.

DUARTE, L. C. B. **Política externa e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: Pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica /Social Policy in the Lula Government (2003-2010): Historical Perspective. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FIGUEIREDO, N. M. A. de. et. al. Entre a filosofia e as políticas públicas: o que saber sobre o SUS. In: FIGUEIREDO, Nélia; TONINI, Tereza. **SUS e PSF para enfermagem: práticas para o cuidado em saúde coletiva**. São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007. 3ª reimpressão, 2009.

FIUZA, S. C. R. F. **Do Favor ao Direito**. Uma análise da implementação da Lei Orgânica da Assistencial Social na Região de Guarapuava. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2005.

FREITAS, M. V. de O. F; NEVES, M. de A. Catadores na Cena Urbana. KEMP, V. H. CRIVELLARI, H. M. T.; **Cidade e Trabalho: as experiências dos catadores de Papel em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Autentica Editora, 2008.

GOMES, M. de F. V. B. Desigualdade Socioambiental no Espaço Urbano de Guarapuava. **Revista RA'E GA**, Curitiba, n. 20, p. 95-105, 2010. Editora UFPR.

_____. **Trajetória socioambiental de Guarapuava Leituras da paisagem**. Tese. (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista e Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2009.

GONÇALVES, M. A. **O Trabalho no lixo**. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2001.

GOOGLE MAPS. **Mapa de Guarapuava**. Disponível em <<http://www.maps.google.com.br>>. Acesso em: set. 2011.

GUARAPUAVA. Lei Municipal n.º 1016/2001, Denomina de Operadores Ecológicos os Lixeiros, Garis, Varredores de ruas, e outros. Guarapuava, 2001. Disponível em: <http://www.pmg.pr.gov.br/leis/arquivos/2001/1016_01.pdf>. Acesso em: 25 de jun. 2012.

_____. **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-PR**. Versão Final. Guarapuava, Prefeitura Municipal, 2011. Disponível em: <<http://www.guarapuava.pr.gov.br/wp-content/uploads/pms-guarapuava-verfinal.pdf>>. Acesso em: jun. 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico. **Sinopse dos resultados do censo 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/>>. Acesso em: ago. 2011.

_____. **População em domicílios particulares, permanentes, segundo as classes de renda zero e renda nominal mensal per capita de R\$1 A R\$70 reais**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000408.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Famílias Pobres no Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2003.

_____. **Perfil do Município de Guarapuava**. Curitiba: IPARDES, 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Comunicado nº 145 – Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores**. Brasília: IPEA, 2012.

KLIKSBERG, B. **Desigualdade na América Latina: o debate adiado**. Tradução VALENZUELA, S. T. 3. Ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores Sociais no Brasil**. 3. Ed. 2ª impressão. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

LEFF, E. **Discurso Sustentáveis**. Tradução LEITE, S. C. São Paulo: Cortez, 2010.

MARCOSIN, C.; SANTOS, C. A acumulação capitalista e os Direitos do trabalho: contradição histórica que preside a seguridade social. In: BEHRING, E. R; ALMEIDA, H. T. **Trabalho e Seguridade Social**: percurso e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008. p. 175-192.

MARTINS, J. de S. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A Sociabilidade do Homem Simples**: cotidiano e história na modernidade anômala. 2ª ed. rev. e ampl. 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2008.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2003.

MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Textos para Discussão**. n. 852. Brasília: IPEA, 2001.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Reciclagem. **Ciclo da Cadeia Produtiva da Reciclagem**. Disponível em: <http://www.mnrc.org.br/box_4/formacao-e-conjuntura/ciclo-da-cadeia-produtiva-de-reciclagem>. Acesso em: mai. 2012.

_____. **Página Principal**. Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br>>. Acesso em: mai. 2012.

_____. **Carta de Brasília**. Brasília, 1º Congresso Nacional do MNCR, 2001. Disponível em: <http://www.mnrc.org.br/box_1/principios-e-objetivos/carta-de-brasil> Acesso em: mai. 2012.

MUNHOZ, D. E. N; JÚNIOR, C. R. de O. Interdisciplinaridade e pesquisa. In: BOURGUIGNON, J. A. **Pesquisa Social**: reflexões teóricas e metodológicas. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2009. p. 11- 34.

NETTO, J. P; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Composição TCE** - Disponível em: <http://www.tce.pr.gov.br/otribunal_composicao.aspx>. Acesso em: jun. 2012.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PINTO, G. A. **A Organização do trabalho no século 20**. Taylorismo, Fordismo e Toyotismo. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PMSB. **Plano Municipal de Saneamento Básico Município de Guarapuava-Pr**. 1ª Edição. Versão Final, 2011.

PNUMA NO BRASIL. **Página Principal**. Disponível em: <<http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44>>. Acesso em: maio. 2012.

PRATES, A. M. M. C. **Os Impasses para a Implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava – PR**. 2011. 246p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2011.

PRATES, J. C. Planejamento da pesquisa social. **Temporalis/ Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, ano 4, n.7 (Janeiro/Junho de 2004), p. 123-143, Porto Alegre, ABEPSS, 2004.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, vol.18, n.2, p. 3-16, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, A. M. Problemática Ambiental = Agenda Política Espaço, território, classes sociais. **Boletim Paulista de Geografia** – “Perspectiva Crítica” -, nº 83, dezembro, p. 91-110, São Paulo, Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB-SP, 2005.

SANCHES, M. C. G. **Valoração do serviço público de destinação final dos resíduos gerados pela indústria da construção civil no município do Salvador –**

BA. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Ambiental), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

SALVADOR, E. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANEPAR. **Critérios para cadastro na Tarifa Social.** Disponível em: <<http://site.sanepar.com.br/clientes/nossas-tarifas>>. Acesso em: jun. 2012.

SANTOS, G. C. S. **Roteiro para elaboração de Memorial.** Campinas (SP): Gráfica. FE, 2005.

SANTOS, M. F. dos. **Direito Previdenciário.** 5ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, M. P. G dos. **O Estado e os problemas contemporâneos.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/ UAB, 2009.

SAUER, C. O. A morfologia da Paisagem. In: CORRÊA, R. L; ROSENDAHL, Zeni (orgs). **Paisagem, tempo e cultura.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2004.

SEBRAE SP – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo; IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis – guia para implantação.** São Paulo, 2003.

SCHONS, S. M. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem” mistificação dos direitos sociais e da Cidadania.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, A. A. da S. As relações Estado-Sociedade e as formas de regulação social. In: **Capacitação em serviço social e política social. Módulo 2.** Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

SILVA, M. **Territórios Conservadores de Poder no Centro-Sul do Paraná.** Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2005.

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, O. (Org). **SUAS: Sistema Único de Assistência social em debate.** São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007. p. 59-100.

SOUZA, M. M. C. de. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos**. Brasília: IPEA, 1999.

SUERTEGARAY, D. M. A. Geografia Física (?) geografia ambiental (?) ou geografia e ambiente (?). MENDONÇA, F; KOZEL, Salete (org). **Elementos de Epistemologia da Geografia Contemporânea**. Curitiba: Ed. Da UFPR, 2002.

TEIXEIRA, F. J. S. O Neoliberalismo em Debate. In: TEIXEIRA, F. J. S., OLIVEIRA, M. A. de (orgs). **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva**. As novas determinações do mundo do Trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998. p.195-252.

_____. Modernidade e Crise: reestruturação capitalista ou o fim do capitalismo?. In: TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. de (orgs). **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva**. As novas determinações do mundo do Trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998. p. 15-74.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. 1ª. ed. 15. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

UN – United Nations. **Report of the World Commission on Environment and Development**. New York, UN, 1987.

UN – United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Sustainable Development. **Programa 21**. New York, UN, 1992. Disponível em: <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_01.shtml>. Acesso em: maio. 2012.

WALDMAN, M. **Lixo Cenários e Desafios**: abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010.

APÊNDICE

PERFIL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS EM GUARAPUAVA-PR

I - DADOS PESSOAIS

Local de Abordagem: _____

1- Endereço: Rua _____ n _____ Bairro _____

Próximo: _____.

2. Idade: _____ 3. Sexo: () M () F 4. Estado Civil: () Cas. () Sol. () Separado

() Outros: _____.

5. Escolaridade: () não alfabet. () alfabet. () I grau inc. () I grau comp. () outros: _____

6. Profissão: _____ 6.1. Ocupação: anterior _____

Quando? _____

7. Possui documentos? () Sim () Não Quais? () C.N () R.G () CPF. () T. E () C.T () C.M

8. Natural de que cidade/Estado? _____

9. Composição familiar/Quantidade:

II-MORADIA

1. Casa() própria () cedida () alugada () ocupada () outros: _____

2. Serviços: **a** - água: () sim () não () rede () outros: _____

b - luz: () sim () não () rede () outros: _____

c - rede de esgoto: () sim () não () outros: _____

d - lixo: () coletado () jogado () enterrado () queimado

III - ATIVIDADE ECONÔMICA

1. Trabalha: () por conta própria () Empregado 1.1 Local _____

1.2. Carteira Assinada: () Sim () Não

1.3. Recebe equipamento de trabalho: () sim () não () qual: _____

De quem? _____

2. Renda: () **diária** /() valor () **semanal** /() valor () **mensal** /() valor

2.1 Possui outra fonte de renda? () sim () não. Especifique _____

Quanto?

2.2 Renda

familiar: _____

3. Quantas horas trabalha por dia? _____ Qual o período? () M () T () N
- 3.1 Quantos dias na semana? _____
- 3.2 Quantos Km percorre por dia? _____
4. Qual o motivo de estar trabalhando nessa profissão? _____
5. Trabalha sozinho () ou em grupo () Com quem? _____
6. Local de coleta do material: () comércio () casas () ruas outros: _____
7. Pontos de venda do Material? () atravessador () cooperativas () outros: _____
8. Qual o material que coleta?
- | | |
|------------------------|-----------------------|
| () papel / R\$ () | () ferro / R\$ () |
| () papelão / R () | () metal / R\$ () |
| () vidro / R\$ () | () madeira/ R\$ () |
| () plástico / R\$ () | () alumínio /R\$ () |
| () Entulho / R\$ () | |
| () Outros: _____ | |
- 8.1. Pretende continuar nesta atividade? () sim () não porque? _____
9. Como gostaria que chamassem sua profissão? _____
10. O que você gostaria que melhorasse para o seu trabalho?
11. Quando o Sr. (a) e a sua família enfrenta dificuldades que órgão você procura?
- () igreja () assistência social () CRAS - () CAPS () Associação de Moradores ()
- () programa lixo amigo () Outros. Quais? _____

IV - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

1. Quais os serviços e/ou benefícios da Assistência Social que tem acesso?
- () Bolsa Família () BPC () Tarifa social () Programa de transporte coletivo?
- Como que é isso?
2. Você participa de algum Programa como:
- Programa do Idoso? () sim () não ProJovem urbano? () sim () não
- ProJovem adolescente? () sim () não Pelotão da Esperança? () sim () não
- Contar o que faz:
3. Conhece ou já ouviu falar em CRAS? Participa? () sim () não
4. Alguma vez já foi visitado/entrevistado pela equipe do CRAS? () sim () não

5. O que gostaria que a Assistência social ofertasse? (o que falta?)

V- POLÍTICA DE SAÚDE:

1. Quais os serviços da saúde que tem acesso?
2. Você foi bem atendido quando consultou ou fez exame médico?
3. Já precisou iniciar algum tratamento? Teve continuidade? Finalizou?
4. Com quem? Onde?
5. Sempre quando precisa tem acesso a:
 - a) medicamentos? () sim () não
 - b) atendimentos por médicos? () sim () não
 - c) a informação dos serviços prestados nas unidades de saúde básica? () sim () não
6. É acompanhado por equipe das unidades básicas de saúde tendo em vista a atividade que desempenha?
7. O que precisa melhorar na política de saúde?

VI- PREVIDÊNCIA SOCIAL:

1. Você sabia que qualquer trabalhador pode se filiar/contribuir para o INSS, mesmo sem ter carteira assinada? () sim () não
2. Você contribui para o INSS? () Sim () Não Período -
3. Quais os motivos para a não contribuição com o INSS?
4. Você sabe quais os benefícios oferecidos para o trabalhador pelo INSS?
5. Quais os serviços que do seu ponto de vista são necessários para viver melhor?

TERMO DE RESPONSABILIDADE DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ÉTICO COM A ORIGINALIDADE CIENTÍFICO-INTELECTUAL

Responsabilizo-me pela redação do trabalho de Projeto de Pesquisa, sob título O PERFIL DAS DEMANDAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE GUARAPUAVA-PR, atestando que todos os trechos que tenham sido transcritos de outros documentos (publicados ou não) e que não sejam de minha exclusiva autoria estão citados entre aspas e está identificada a fonte e a página de que foram extraídas (se transcrito literalmente) ou somente indicadas fonte e ano (se utilizada a ideia do autor citado), conforme normas e padrões ABNT vigentes.

Declaro ainda, ter pleno conhecimento de que posso ser responsabilizado legalmente caso infrinja tais disposições.

Ponta Grossa, 20 de dezembro de 2012.

Dan Júnior Alves
R.A 310105-03