



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

FLÁVIA FERREIRA GOMES

A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO: sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém

Belém-PA
2010

FLÁVIA FERREIRA GOMES

A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO: sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Serviço Social sob a orientação do Prof. Dr. Josep Pont Vidal.

Área de concentração: Serviço Social, Políticas Públicas e Desenvolvimento

Linha de Pesquisa: O debate contemporâneo sobre Políticas Públicas e Sociais na Amazônia

Belém-PA
2010

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Armando Corrêa Pinto
ICSA

Gomes, Flávia Ferreira

A política pública municipal de resíduo sólido: sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém / Flávia Ferreira Gomes ; orientador, Josep Pont Vidal. — 2010.

146 f.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2010.

1. Administração pública – Belém (PA). 2. Projeto Biorremediação. 3. Setor informal (Economia) – Belém (PA) I. Vidal, Josep Pont. II. Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDD - 21. ed. 363.6098115

FLÁVIA FERREIRA GOMES

A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO: sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém

Belém, _____ de _____ de 2010

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Orientador, ICSA-UFPA

Profa. Dra. Olinda Rodrigues
Examinadora interna, ICSA-UFPA

Profa. Dra. Denise Machado Cardoso
Examinadora externa, Departamento de Antropologia, IFCH-UFPA

Belém-PA
2010

AGRADECIMENTOS

Gostaria de compartilhar a concretização deste trabalho com algumas pessoas muito especiais e instituições que contribuíram para sua realização.

A Deus, sem a certeza da fé este trabalho não teria sido concluído.

A minha família, minha irmã KATILENE, meu sobrinho CAIO LUIS e ao meu cunhado LUIS CARLOS por todo carinho, em especial a minha mãe MARIA DE LOURDES, pelo apoio, dedicação e incentivo, você é sinônimo de coragem, determinação e otimismo. Tem uma fé que comove e ensina.

Ao MEU AMOR, pelo nosso amor, por toda a vida.

Ao meu querido Orientador Prof. Dr. JOSEP PONT VIDAL, sem dúvida, como diria Paulo Freire, um educador que faz de simples *aprendentes*, de palavras soltas e teorias quase indecifráveis um caminho possível.

Ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas ICESA, pela oportunidade de discussão da temática.

A todos os Professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, minha admiração pelo conhecimento repassado. Na oportunidade aproveito para destacar as valiosas contribuições em diferentes momentos.

A Profa. Dra. OLINDA RODRIGUES, pela despretensiosa e carinhosa partilha de conhecimento, nas oportunas conversas.

A Profa. Dra. DENISE CARDOSO, membro da banca examinadora do exame de qualificação e defesa, pelas contribuições importantes.

A Secretaria Municipal de Educação através da Sra. HELIANE MODESTO, por todo o apoio e confiança.

Aos catadores do Aurá, pelo convívio e informações fundamentais para elaboração deste trabalho.

A Sra. ELVIRA PINHEIRO, Coordenadora de Projetos Sociais do DRES/SESAN/PMB pela atenção, pelas horas cedidas e informações.

A toda a minha turma, com especial carinho às minhas amigas SÔNIA, ANDREA, JANDIRA e LILIAN por momentos, partilhas, discussões...

A ELIZABETH CASTRO por infinitas ajudas.

As estruturas mentais forjadas permitem a abolição da ideia (e da realidade) e de espaço público e de homem público. Numa sociedade de homens privados [...] a cidade retrata tais egoísmos funcionais, em seus arranjos particulares. É nestes espaços [que] as classes sociais homogeneizadas encontram as condições de sobrevivência.

Milton Santos

RESUMO

GOMES, Flávia Ferreira. **A política Pública Municipal de Resíduo Sólido:** sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém. 2010.145 f. Dissertação (Mestrado)
Orientador: Josep Pont Vidal. Belém: UFPA/PPGSS, 2010.

Este estudo analisa a incidência da política pública municipal de resíduo sólido sobre os catadores de materiais recicláveis no aterro sanitário do Aurá, no período de 2002 a 2008. A análise é pautada nas ações implementadas durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) 1997-2004 e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) 2005... Em termos metodológicos, trata-se de um estudo de caso baseado no exame das políticas públicas dirigidas a este segmento da população e suas formas organizativas.

A situação dos catadores do aterro sanitário do Aurá, no município de Belém, constitui-se progressivamente como um problema complexo a ser enfrentado, sobretudo pelo poder público municipal por meio da implementação de políticas públicas. Assim, é objetivo deste trabalho analisar como a política pública de resíduo sólido implantada pela Prefeitura Municipal de Belém, através da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), incidiu sobre a condição de vida (laboral e política) dos catadores do aterro sanitário do Aurá. Esta política, tem início com a implementação do Projeto de Biorremediação. Estruturado em dois eixos de atuação um físico e outro social. Este estudo se detém na análise deste último eixo, pois focalizou as ações para os catadores de materiais recicláveis, como representantes do mercado informal. A pesquisa revela as estratégias de sobrevivência, os níveis de empoderamento individual e coletivo dos catadores e a prática do aviamento mediando relações de trabalho e poder.

Palavras-Chave: Política pública. trabalho informal. catadores.empoderamento.

ABSTRACT

This study examines the impact of public policy on municipal solid pickers of recyclable in the landfill of the Aura, in the period 2002 to 2008. The analysis is based on the actions implemented during the administration of “Partido Trabalhista” (PT) 1997-2004 and “Partido Trabalhista Brasileiro” (PTB) 2005... In methodological terms, this is a case study based on review of public policies directed at this population and its organizational forms.

The situation of the landfill scavengers of Aura in the town of Belém, is gradually becoming a complex problem to be faced, especially by the municipal government through the implementation of public policies. It is therefore aim of this study to analyze how public policy on solid waste established by the City of Belém, by the Municipal Sanitation (Secretaria Municipal de Saneamento - SESAN), focused on living conditions (employment and political) of the landfill scavengers of Aura. This policy started with the implementation of the Project for Bioremediation. Structured in two main areas of activity one physical and one social. This paper focuses on the analysis of the latter axis, for focused actions for the collectors of recyclable materials, such as representatives of the informal market. The research reveals the strategies of survival, the levels of individual and collective empowerment of the scavengers and the practice of dispensing mediating labor relations and power.

KEYWORDS: Public policies. informal work. scavengers. empowerment.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1:** Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo o sexo e as classes de rendimento mensal de todos no Pará.....81
- Tabela 2:** Quadro do emprego formal na Região Metropolitana de Belém - Jan a Dez/09.....83
- Tabela 3:** Quadro demonstrativo do crescimento do mercado informal na Região Metropolitana Belém 1989 a 2007.....83
- Tabela 4:** Características dos catadores entrevistados – março/201084

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Componentes do estudo de caso	26
Figura 2: Estrutura de contextos em torno a desafios, processos e viabilidades.....	39
Figura 3: Ilustração sobre o incrementalismo	47
Figura 4: Modelo de opção pública.....	49
Figura 5: Ilustração sobre Estilos Políticos.....	51
Figura 6: As dimensões da política segundo Frey com as respectivas explicações	53
Figura 7: Quadro demonstrativo da flutuação de postos de trabalhos no setor formal da economia nos estados da região norte fev/2009-jan/2010	80
Figura 8: Ilustração com a localização do aterro sanitário do Aurá.....	107
Figura 9: Fluxograma do modelo organizativo dos agentes envolvidos na catação a partir da implantação do aterro sanitário do Aurá.....	115
Figura 10: Fluxograma do modelo organizativo dos agentes envolvidos na catação a partir de 2005.....	121
Figura 11: Quadro demonstrativo da percepção dos catadores.....	126

LISTA DE SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
ARAL	Associação de Recicladores das Águas Lindas
ASMARE	Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável
ASTRAMAREP	Associação de Trabalhadores de materiais recicláveis da Pedreira
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência e Assistência Social
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEF	Caixa Econômica Federal
CELAM	Conselho Episcopal Latino-Americano
CEMPRE	Compromisso Empresarial para a Reciclagem
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
COOTPA	Cooperativa de Trabalho dos Profissionais do Aurá
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPRM	Serviço Geológico do Brasil
CTA	Central de Trabalhadores Autônomos
CT	Centro de Triagem
CC	Centro de compostagem
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos
DRES	Departamento de Resíduos Sólidos
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação/Organização das Nações Unidas

FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNBOSQUE	Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Prof. Eidorfe Moreira
FUNPAPA	Fundação Papa João XXIII
GIRSU	Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICSA	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ITCPES/UFPA	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários/Universidade Federal do Pará
LOT	Laboratório Organizacional de Terrenos
MOVA	Movimento de Alfabetização dos Jovens e Adultos
MNCR	Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis
MPE	Ministério Público Estadual
MPT	Ministério Público do Trabalho
MST	Movimento dos Sem-Terra
NEI	Nova Economia Institucional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OP	Orçamento Participativo
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Projeto de Biorremediação do Aurá

PED/PA	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PEA	População Economicamente Ativa
PEV	Posto de Entrega Voluntária
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRS	Política Nacional de Resíduo Sólido
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGSS	Programa de Pós-Graduação Curso de Mestrado em Serviço Social
PRONAGER	Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RMB	Região Metropolitana de Belém
SECON	Secretaria Municipal de Economia
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SIES	Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNICEF	Fundação das Nações Unidas para a Infância
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SINE	Sistema Nacional de Emprego

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
1.1 DEFINIÇÃO DO ESTUDO DE CASO	22
1.2 COMPONENTES DO ESTUDO DE CASO EM PARTICULAR	23
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS	35
2.2 ASPECTOS CONCEITUAIS	42
2.3 TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	45
2.4 MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
2.5 ESTILOS POLÍTICOS	51
2.5.1 Análise de estilos políticos quanto aos objetivos	52
2.6 <i>POLICY ANALYSIS</i>	53
2.6.1 Policy networks	54
2.6.2 Policy arena	55
2.6.3 Policy cycle	56
2.6.4 Aplicabilidade da abordagem da policy analysis a realidade de Belém	56
2.7 NEO-INSTITUCIONALISMO	58
2.7.1 Alguns Pressupostos do Neo-institucionalismo	61
CAPÍTULO III: TRABALHO INFORMAL E EMPODERAMENTO	68
3.1 CONCEITO DE TRABALHO	68
3.2 AS TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS CONTEMPORÂNEAS E O TRABALHO.....	73
3.3 TRABALHO INFORMAL NA PERSPECTIVA DA GLOBALIZAÇÃO	75
3.4 O MERCADO INFORMAL NO PARÁ.....	79
3.5 O MERCADO INFORMAL EM BELÉM	82
3.6 BREVE PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS PARA O TRABALHO INFORMAL NO BRASIL	85
3.7 EMPODERAMENTO	94
3.8 CONCEITO DE POBREZA	99
3.9 CONCEITO DE "HABITUS"	103

CAPÍTULO IV: ESTUDO DE CASO: O EMPODERAMENTO DOS QUE TRABALHAM NO ATERRO SANITÁRIO DO AURÁ.....	105
4.1 CONTEXTO DE FORMAÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO DO AURÁ	105
4.2 LOCALIZAÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO	106
4.3 ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICOS E A ORIGEM DOS CATADORES	108
4.4 A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO DIRECIONADA PARA OS CATADORES DE LIXO DO AURÁ EM BELÉM	111
4.4.1 Governo do Partido dos Trabalhadores (1997-2004).....	111
4.4.2 Governo do Partido Trabalhista Brasileiro (2005-...).....	120
4.5 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO.....	122
4.5.1 Empoderamento Individual	122
4.5.2 Empoderamento Coletivo	124
4.6 A PERCEPÇÃO DOS CATADORES SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO	126
CONCLUSÕES	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
APÊNDICES	141

INTRODUÇÃO

No Brasil a centralidade do debate em torno das políticas públicas assume lugar de destaque, principalmente a partir da década de 1990, com ênfase para a alteração das bases legais e a natureza das relações entre os entes da federação: União, Estados e Municípios a partir da promulgação da Constituição de 1988. Fatores externos como a influência de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) impuseram pressões na busca por mais eficiência das ações públicas para os municípios que alcançaram o status de entes federativos autônomos.

Nas palavras de Rodrigues (2009) redefiniram-se as competências e a gestão das políticas públicas. Conseqüentemente, se tem um processo de descentralização e setorialização das políticas atingidas pelos ajustes neoliberais. A setorialização foi então, uma imposição no novo cenário político-administrativo do Brasil. Para Behring e Boschetti (2008), por outro lado, há que se considerar igualmente relevante neste quadro a agudização das demandas sociais como elemento constitutivo da ação do Estado em todos os âmbitos.

Como resultado desse conjunto de redefinições, no âmbito municipal, as instâncias locais de poder acompanharam essas redefinições. Assumindo, então, o enfrentamento das demandas sociais e políticas. Este enfrentamento perpassa pela adoção de novos modelos gestão, privilegiando mudanças na realidade social e política dos beneficiários da política.

A problemática da sobrevivência de pessoas a partir da catação de lixo em Belém¹, como em outras cidades do Brasil, e do mundo, tem cada vez mais mobilizado o poder público, principalmente no âmbito municipal, a enfrentar, de um lado, a insuficiência de políticas públicas, fato que se repete, no município de Belém, *locus* desta pesquisa, do outro, no cenário urbano, é cada vez mais comum, o trabalho informal dos catadores de lixo, não-tão-novos atores sociais que ampliam sua presença na configuração das cidades, considerando a teia de relações que são tecidas a partir da catação de lixo.

¹ O Município de Belém, capital do Estado do Pará, possuía uma população estimada pelo IBGE, em 2007, de 1.408.847 habitantes, e produz atualmente, em média, 1.350 (SESAN, 2002) toneladas de resíduos sólidos urbanos por dia, destinados ao aterro sanitário do Aurá. O Aterro Sanitário do Aurá localiza-se em Santana do Aurá, distrito Administrativo do Entroncamento - DAENT/PMB, distante cerca de 4 km da rodovia BR-316, o acesso se dá pela estrada do Aurá pelo município de Ananindeua.

Diante deste cenário a situação dos catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá, no município de Belém, constitui-se progressivamente como um problema complexo a ser enfrentado, sobretudo pelo poder público municipal por meio da implantação de políticas públicas. Assim, é objetivo deste trabalho analisar como a política pública de resíduo sólido implantada pela Prefeitura Municipal de Belém, no período de 2002-2008, através da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), incidiu sobre a condição de vida (laboral e política) dos catadores de lixo do Aterro Sanitário do Aurá. Esta política, tem início com a implementação do Projeto de Biorremediação do aterro sanitário do Aurá. Estruturado em dois eixos de atuação um físico e outro social. Este estudo se detém na análise deste último eixo, pois focalizou as ações para os catadores de lixo, como representantes do mercado informal.

Em especial, o contingente de trabalhadores que dadas às condições impostas pela acumulação flexível, são forçados a informalidade, aqui tomado como expoente os catadores de lixo. Estes reúnem não somente os condicionantes da precariedade, mas expressam uma pobreza ainda mais perversa, pois tem sua cidadania negada. Sendo obrigados a estabelecer no lixo e com o lixo um padrão societário excludente.

Mesmo sabendo que existem inúmeras categorias profissionais as quais representam bem a informalidade do trabalho, como os ambulantes, os lavadores de carro, vendedores autônomos, entre outros, este estudo toma como exemplo os catadores de lixo, como seu expoente mais perverso.

A situação dos catadores de lixo apresenta múltiplos estigmas sociais uma espécie de contaminação derivada de seu objeto e local de trabalho, respectivamente o *lixo*. Entende-se que estes sujeitos compõem de forma muito particular, um exemplo de exclusão social e da pobreza. Ao mesmo tempo em que dialiticamente agem e são compostos por elementos para além do trabalho simplesmente informal.

Pretende-se então, neste trabalho de dissertação, analisar a incidência de uma política pública, tomando-a como uma intervenção baseada numa concepção de gestão inovadora, para alcançar a promoção da inclusão social dos catadores. Para isto, priorizou-se como unidade de análise a política pública de resíduo sólido, a saber: o projeto de “Biorremediação do aterro sanitário do Aurá.

Neste sentido, para melhor delimitar o estudo pesquisou-se o processo de implementação da referida política. O questionamento levantado implicou na formulação de algumas questões norteadoras: i) Quais as ações e projetos implementados pela Prefeitura Municipal de Belém direcionados para os catadores de lixo? e ii) Quais os níveis de empoderamento dos catadores de lixo do Aurá?

A busca pela resposta a estas questões considerou que:

- 1) O governo do Partido dos Trabalhadores (PT) (1997-2004) considerado um partido de natureza ideológica de esquerda progressista, mesmo permanecendo na gestão municipal por dois (02) mandatos consecutivos, enfrentou dificuldades para institucionalizar uma política pública e social que pretendia a inclusão social, bem como, colocar o catador como protagonista da política a partir de 1998.
- 2) O projeto da Biorremediação tinha uma concepção inovadora, porém, sua implementação se deu por instituições conservadoras, comprometendo o alcance dos objetivos previstos.

Inicialmente o problema da pesquisa, foi sendo constituído durante o período de implementação do Projeto de Trabalho Social (PTS) Aurá, por razões de atuação direta com a política pública direcionada para a realidade dos catadores. A partir da experiência como técnica do PTS-Aurá foi possível perceber que estes elaboram e reelaboram formas e sistemas de usos cotidianos para trabalharem e sobreviverem *do lixo* e na maioria dos casos *no lixo*, produzindo uma processualidade que toma formas de organização muito particular frente às políticas públicas implantadas pelo governo municipal. Compondo uma informalidade-negada na cidade de Belém. E mais, permanecem na cidade expondo uma não tão nova modalidade de sobrevivência, mas que adquiriu a perversidade da apartação social como principal chaga - uma vez que é impossível negar a presença cotidiana de pessoas revirando lixo em busca da chamada matéria-prima das sobras. Tampouco é possível negar o estigma social.

Sabendo que a gestão do lixo é preponderantemente uma atribuição municipal, verificou-se a necessidade de pesquisas que busquem examinar a partir da dimensão político-institucional, materializada nas ações governamentais

direcionadas para o trabalho informal, realizado pelos catadores, mediada por processo de empoderamento em andamento, a implementação de políticas públicas.

Para buscar entender esta temática foram levantados como referencial teórico, alguns conceitos de políticas públicas, partindo da revisão da literatura elaborada por Sousa (2006). Pretende-se com isso, apresentar a polissemia de definições na tentativa de obter subsídios para proceder à caracterização da fase de implementação da política de resíduo sólido do município de Belém.

A base teórica aqui adotada tem o objetivo de tentar caracterizar a problemática das políticas públicas a partir de uma abordagem conceitual que parte da teoria do neo-institucionalismo e da “*policy analysis*”.

Outro conceito abordado foi trabalho informal. O tema trabalho torna-se novamente evidente, sua discussão não se restringe mais ao fim do trabalho vivo como fenômeno decorrente do desemprego estrutural, não porque seja possível negar o impacto negativo desencadeado na organização sobre o trabalho, numa sociedade produtora de mercadorias, mas porque tal argumento mostra-se insuficiente nas palavras de Antunes (2008) para explicar as múltiplas determinações consubstanciadas em processos como a expansão do trabalho informal.

Neste trabalho, optou-se pelo estudo de caso como estratégia metodológica, pois “contribui de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001). Como afirma o próprio Yin (2001) poderia haver por parte do pesquisador dúvidas quanto à escolha do método, uma vez que ambas as questões também podem caracterizar o método histórico ou o método experimental.

No entanto, no primeiro o uso somente é recomendado quando não há controle sobre os eventos ou com o passado “morto”; como estudar eventos religiosos ocorridos durante a idade média, onde a inexistência de pessoas vivas, para relatar o fenômeno, justifica sua escolha.

Já o segundo método é recomendado quando há manipulação ou controle sistemático dos comportamentos, como por exemplo, experimentos de laboratórios, onde as variáveis podem ser isoladas.

O estudo de caso favorece a análise de fenômenos sociais complexos. Dada a complexidade e contemporaneidade que envolve o fenômeno o estudo de caso permite uma investigação a qual preserva as características holísticas e

significativas dos eventos da vida real, como é o caso das políticas direcionadas os catadores de lixo, bem como, pode preencher lacunas não contempladas por outra estratégia metodológica.

Por que a escolha pelo estudo de caso nesta pesquisa? A escolha se pauta no fato de que é mais adequado o seu uso devido à impossibilidade de manipulação do envolvidos – os catadores de lixo – “mas onde é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas” (YIN, 2001). E para Bressan (2004) seu uso é possível quando um fenômeno não pode ser estudado fora do contexto no qual ele naturalmente ocorre.

A pesquisa foi organizada em capítulos. O primeiro capítulo consiste numa discussão sobre os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa. Neste trabalho optou-se pelo estudo de caso como estratégia metodológica, pois “contribui para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”, é ainda mais útil quando o fenômeno é amplo e complexo (YIN, 2001).

Segundo Bressan (2004) e Yin (2001) o estudo de caso é um método das Ciências Sociais, sendo mais apropriado quando as questões do problema de pesquisa são “como” e “porque”, as quais são explicativas. Apresenta as razões que definiram a escolha metodológica, descrevendo os componentes deste estudo de caso em particular, e o projeto de pesquisa, com o detalhamento das fases, das variáveis selecionadas e o protocolo deste estudo de caso. Finalizando com o relato das dificuldades enfrentadas para a realização da pesquisa empírica.

No segundo capítulo é abordado o marco-conceitual referente às políticas públicas. Está inicialmente estruturado a partir da revisão da literatura sobre políticas públicas produzida por Souza (2006) e, embora pareça exaustiva, esta responde a necessidade de conhecer a trajetória percorrida pelas políticas públicas, bem como, identificar elementos conceituais aplicáveis a realidade de Belém. Reúne ainda as contribuições de Douglas North (1998), através da teoria neo-institucionalista, na tentativa de compreender a incidência do Projeto de Biorremediação do aterro sanitário do Aurá e de Torres (2004) para abordar aspectos institucionais típicos de países latino-americanos. Pretende-se com isso, apresentar subsídios para proceder à caracterização da fase de implementação da política de resíduo sólido do município de Belém.

No terceiro capítulo apresenta-se de forma introdutória uma breve abordagem conceitual sobre trabalho e trabalho informal, a qual contribuiu para nortear a análise

dos elementos levantados na pesquisa empírica. Constam ainda, neste capítulo, alguns dados do mercado informal no Pará, e em Belém, tomando como exemplo da informalidade dos catadores de lixo. Para atender um dos objetivos específicos que versa sobre a identificação das formas de organização dos catadores este capítulo aborda a categoria analítica empoderamento, em seus níveis: individual e coletivo, considerando que a pesquisa empírica apontou em diferentes momentos processos não lineares de empoderamento.

Finalizando com alguns aspectos também conceituais sobre pobreza, entendida como um condicionante que articula a negatividade de possibilidades inibe a incorporação de representações subjetivas e, em parte, desempodera. Outro conceito apresentado é o de “*habitus*” de Pierre Bourdieu (2009). Este último conceito ajuda a compreender como os catadores do Aurá a partir de esquemas mentais estruturantes se apropriaram e aderiram ao projeto - estruturado - de Biorremediação na tentativa de conseguir o empoderamento individual e coletivo.

Nessa lógica, a realidade da vida cotidiana dos catadores pode ser melhor entendida, com base, na argumentação em Bourdieu (2009), esta reconhece a sua ação histórica e de classe, desse modo, através do conceito de “*habitus*” é possível identificar a percepção dos catadores. Cotidianamente, produzida através das experiências vivenciadas e das relações. De tal modo, que as estratégias de sobrevivência evidenciadas pelos catadores têm na conjunção das condições históricas, somado e em parte regulado pela sua própria trajetória de vida, sua base de constituição.

Para Maciel (2009), a cada classe de posições corresponde uma classe de “*habitus*” produzidos pelos condicionantes sociais correspondentes. O conceito de “*habitus*” neste trabalho tem a pretensão de aproximar a realidade exterior - do mundo objetivo - com a realidade individual.

Considerando, que a ação humana e o enfrentamento da pobreza e da exclusão estão relacionados não apenas com a realidade objetiva, mas também, com a realidade subjetiva, concebida por Giddens (1979), esta “dualidade” significa que a estrutura social se constitui através da ação dos sujeitos e ao mesmo tempo os sujeitos se constituem a partir das estruturas sociais.

No quarto capítulo descreve-se o empoderamento dos que trabalham no aterro sanitário do Aurá, iniciando pelo contexto de formação do aterro até a percepção dos catadores com relação à política municipal de resíduo sólido, no

período de 2002 a 2008. Demarcada por duas concepções de gestão, intervenções marcadas por descontinuidades, expectativas, dissonâncias entre o previsto e o executado. Finalizando, em ambas as experiências, de gestão é possível identificar avanços, recuos, tanto na concepção de política pública adotada, quanto à incidência produzida.

Nestes termos, foi conveniente identificar essa incidência a partir das formas de organização preconizadas pelos catadores embasadas no conceito de empoderamento. Nas considerações finais são apresentadas à guisa de conclusão os resultados encontrados na pesquisa de campo.

A tentativa de análise se concentrou na identificação da incidência da política de resíduo sólido sobre a vida dos catadores, se detendo sobre a dimensão social e política. Para cumprir este objetivo principal, algumas questões foram relevantes, tais como: o aumento da informalidade em Belém, decorrente do desemprego, por não conseguirem empregos, as pessoas são atraídas para o lixo como estratégia de sobrevivência; as relações de poder instituídas entre os agentes envolvidos na catação, e a existência da prática do aviamento.

Como uma incidência a política de resíduo sólido introduziu a intenção de uma nova forma de gestão, porém, não foi capaz de modernizar as instituições executoras, submersas num conservadorismo, e muitas vezes conduzidas por estilos políticos desviados que não permitem o estabelecimento de fluxos de participação, tampouco privilegiam o empoderamento individual e coletivos dos catadores.

O estudo espera poder contribuir para compreensão da política pública municipal de resíduo sólido direcionada aos catadores de lixo, na atualidade, o expoente mais perverso do trabalho informal.

CAPÍTULO I: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a construção deste estudo optou-se pelo estudo de caso como estratégia metodológica. O estudo de caso é considerado mais apropriado quando se trata de uma descrição intensiva de um fenômeno contemporâneo, pois “contribui de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001). A escolha, principalmente pelas Ciências Sociais, do estudo de caso, é mais adequada quando as questões centrais do problema de pesquisa são “como” e “porque”, as quais são explicativas e abordam relações operacionais.

1.1 DEFINIÇÃO DO ESTUDO DE CASO

Como afirma o próprio Yin (2001) poderia haver por parte do pesquisador dúvidas quanto à escolha do método, uma vez que ambas as questões também podem caracterizar o método histórico ou o método experimental. No entanto, no primeiro o uso somente é recomendado quando não há controle sobre os eventos ou com o passado “morto”; como estudar eventos religiosos ocorridos durante a Idade Média, onde a inexistência de pessoas vivas, para relatar o fenômeno, justifica sua escolha. Já o segundo método é recomendado, quando há manipulação ou controle sistemático dos comportamentos, como, por exemplo, experimentos de laboratórios, onde as variáveis podem ser isoladas.

O estudo de caso favorece a análise de fenômenos sociais complexos. Dada a complexidade e contemporaneidade que envolve o fenômeno o estudo de caso permite uma investigação a qual preserva as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, como é o caso das políticas municipais de resíduo sólido direcionadas aos catadores de lixo, bem como, pode preencher lacunas não contempladas por outra estratégia metodológica.

Por que a escolha pelo estudo de caso nesta pesquisa? A escolha se pauta no fato de que é mais adequado o seu uso devido à impossibilidade de manipulação do envolvidos – os catadores de lixo – “mas onde é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas” (YIN, 2001). E para Bressan (2004) seu uso é

possível quando um fenômeno não pode ser estudado fora do contexto no qual ele naturalmente ocorre.

Reafirma-se ainda a escolha, considerando que esta pesquisa pretende usar como estratégia metodológica o estudo de caso, pois trata-se de uma investigação com foco na implementação de políticas públicas municipais direcionadas aos catadores do aterro sanitário do Aurá, ou seja, é uma investigação sobre um fenômeno contemporâneo e complexo.

Compartilhando da mesma idéia alguns autores (YIN 2001; BRESSAN 2004) indicam que o método do estudo de caso apresenta quatro aplicações, definidas conforme a realidade e o objeto de estudo, descritas a seguir:

a) Para explicar ligações causais nas intervenções na vida real, tidas como complexas para serem abordadas pelos “*surveys*” ou pelas estratégias experimentais;

b) Para descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu;

c) Utilizada para fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada e;

d) É aplicada quando os resultados das intervenções apresentam dificuldades de mensuração.

No caso em particular deste estudo, a incidência da política de resíduo sólido sobre os catadores do Aurá, encontra-se perfeitamente dentro das aplicações acima citadas. A seguir o detalhamento dos componentes deste estudo de caso.

1.2 COMPONENTES DO ESTUDO DE CASO EM PARTICULAR

O estudo de caso, como afirma Yin (2001), permite o uso de uma gama de evidências como: documentos, artefatos, entrevistas e observações, a observação direta limitada, e série sistemática de entrevistas, dentre outras para obtenção dos dados primários e secundários.

Com o intuito de atingir os objetivos estabelecidos nesta pesquisa será adotado como procedimento metodológico um estudo de caso, pela crença sê-lo a melhor estratégia de pesquisa para investigar o objeto em questão.

✓ **Projeto de Pesquisa**

Para tentar orientar a busca pela compreensão da temática tomamos como referência o Projeto da Biorremediação, assim, este estudo, então tem a intenção de analisar como a política pública municipal de resíduo sólido implantada pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), no período de 2002-2008, incidiu direta e/ou indiretamente ou não, na organização social e política dos catadores de lixo.

Neste sentido, para melhor delimitar o estudo pesquisou-se o processo de implementação da referida política. O questionamento levantado implicou na formulação de algumas questões norteadoras: i) Quais as ações e projetos implementados pela Prefeitura Municipal de Belém direcionados para os catadores de lixo? e ii) Quais os níveis de empoderamento dos catadores de lixo do Aurá?

A partir destas questões foi elaborado um roteiro para viabilizar o alcance do objetivo proposto, através das entrevistas semi-estruturadas, as quais foram organizadas em 03 (três) eixos: i) Políticas públicas; ii) Trabalho e renda e, iii) Formas de organização, conforme apresentado no apêndice.

✓ **Proposição de estudo**

Problematizar e analisar como a política pública de resíduo sólido implantada pela Prefeitura Municipal de Belém, no período de 2002/2008, incidiu direta e/ou indiretamente ou não na melhoria da condição social e política dos catadores de lixo.

A descrição da política municipal de resíduo sólido tratada neste trabalho é pautada nas ações implementadas durante o governo do Partido dos Trabalhadores - PT (1997-2004) e do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB (2005...). O PT considerado um partido de natureza ideológica de esquerda progressista, mesmo permanecendo na gestão municipal por dois (02) mandatos consecutivos, enfrentou dificuldades para institucionalizar uma política pública e social que pretendia a inclusão social, bem como, colocar o catador como protagonista da política a partir de 1998, estendendo os projetos e ações à sua família. Outro fator que pode apontar os níveis de incidência da política é o empoderamento individual e coletivo dos catadores, atingido pela mudança de partido na gestão municipal e, a descontinuidade da política de inclusão social dos catadores.

✓ **Variáveis a serem trabalhadas:**

- Área do conhecimento
 - Políticas Públicas

- Fase
 - Processo de Implementação de uma política pública

- Conceitos
 - Trabalho Informal
 - Pobreza Absoluta
 - Pobreza Relativa
 - “*Habitus*”

- Categoria analítica
 - Empoderamento: Individual e Coletivo

Com o propósito de melhor ilustrar os componentes deste estudo de caso em particular, a seguir um organograma com o detalhamento da metodologia aplicada (Figura 01).

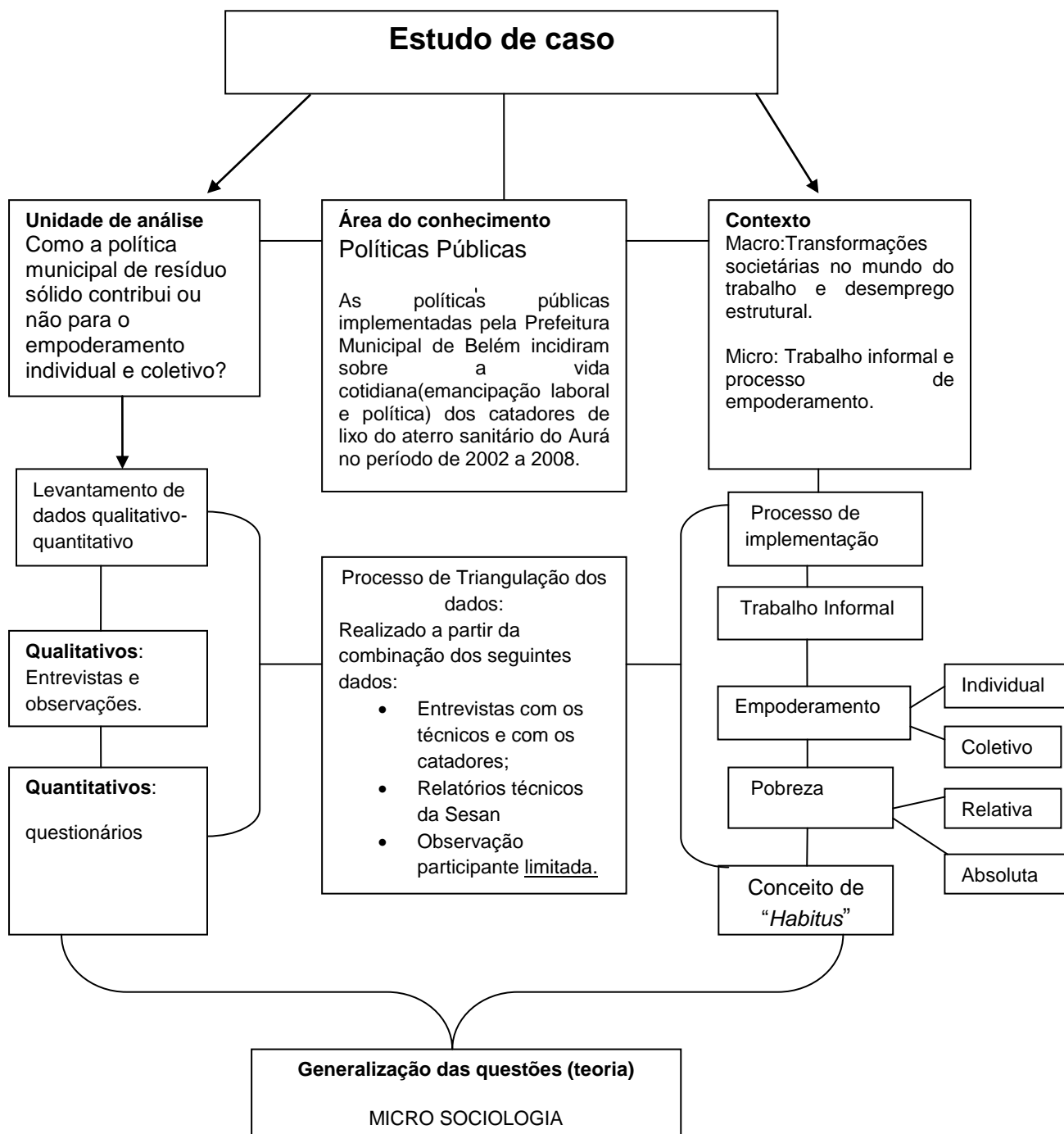


Figura 1: Componentes do estudo de caso
Fonte: Coordenação da pesquisa (2010)

A pesquisa foi delimitada prioritariamente para o período de 2002 a 2008, limitada pelo início da implementação da primeira fase do projeto de Biorremediação

do aterro sanitário do Aurá (PBA) em Belém, com a instalação da primeira célula, e limitada por mudanças na gestão municipal de resíduo sólido promovida com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Apesar de se tratar de um estudo de caso, segundo Yin (2001), esta pesquisa apresenta as limitações próprias de um estudo de caso teórico-conceitual formado por conceitos e categorias presentes em Bourdieu (2009) e na Sociologia. Neste sentido, se trata de uma pesquisa pioneira ao vincular ou estabelecer vinculações metodológicas entre um modelo de estudo de caso, uma aplicação de política pública e o conceito teórico desenvolvido por Pierre Bourdieu (2009) de “*Habitus*”. Esta estratégia se explica pela complexidade do objeto de estudo, que apresenta o seguinte título: A política pública municipal de resíduo sólido: sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém.

✓ **Protocolo para Condução do Estudo de Caso**

Título: A política pública municipal de resíduo sólido: sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém.

I. Unidade de análise

- Como a política municipal de resíduo sólido contribui ou não para o empoderamento individual e coletivo?

II. Fontes de evidência

- Entrevistas semi-estruturadas com os técnicos da gestão municipal no período de 2001 a 2004 e técnicos da gestão municipal a partir de 2005. As primeiras entrevistas foram transcritas em sua totalidade, com duração de aproximadamente 1h e 12 min. e, as demais duraram aproximadamente 1h. e 31 min.
- Entrevistas semi-estruturadas com os catadores de lixo que atuam no Aurá;
- Entrevistas semi-estruturadas com os catadores de lixo que atuam na Coleta Seletiva;
- Observação participante limitada;
- Documentos internos da instituição selecionada. Foi realizado levantamento dos relatórios enviados à Caixa Econômica Federal (CEF),

elaborados pela equipe técnica do Colegiado, referentes ao período de 2002 a 2004, e os relatórios técnicos da SESAN referentes aos anos de 2005 e 2008. Quanto aos documentos externos foram levantadas as Atas de reunião da Cootpa referente ao ano de 2003.

III. Organização estudada

- Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN)

IV. Documentação

Na fase inicial do processo de pesquisa deu-se o levantamento bibliográfico para selecionar os documentos que podem em certa medida colaborar na análise, tais como: as Atas de reunião dos catadores, os relatórios dos convênios firmados com os parceiros institucionais citados nos relatórios técnicos, a saber: a Caixa Econômica Federal (CEF); a Universidade Federal do Pará (UFPA); os relatórios técnicos produzidos pelo Colegiado, composto pelas Secretarias Municipais de Saneamento, de Educação (SEMEC), de Saúde (SESMA), de Economia (SECON) e de Meio Ambiente (SEMMA), a Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), sob a coordenação da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) e, também outras fontes foram consultadas como as matérias jornalísticas sobre o assunto.

Para Bressan (2004) e Yin (2002), os dados arquivados como mapas, orçamentos, quadros, listagem de nomes podem se constituir em fontes importantes, quando associadas a outras fontes de evidências, neste caso específico foi consultado o anuário estatístico do município de Belém referente ao ano de 2005.

Na sede da SESAN existe um acervo referente ao Projeto de Desenvolvimento Humano do Aurá que reúne mapas geográficos do Aterro; relação de catadores que foram encaminhados ao mercado de trabalho através do Projeto de geração de Renda; diagnóstico dos catadores, etc. Alguns destes documentos foram consultados de forma complementar.

V. Número e tipologia dos questionários e das entrevistas

Para coleta de dados foi utilizado duas técnicas de interrogação, o questionário e a entrevista com perguntas semi-estruturadas. Segundo o diagnóstico feito pela Secretaria Municipal de Saneamento de Belém, em 1998, havia aproximadamente cerca de 450. Dados de (2008) demonstram que existem aproximadamente 600 catadores no Aurá, entre homens, mulheres e crianças

sobrevivem do lixo catado no aterro. Em entrevista a coordenadora de Projetos Sociais informou que em 2010 existem aproximadamente de 300 a 400 catadores.

VI. Universo da pesquisa

Para representar este universo, foram realizadas 12 entrevistas com os catadores escolhidos aleatoriamente. Cada entrevista contendo uma média de 07 (sete) perguntas organizadas em três eixos correspondentes às questões norteadoras, a saber: *i)* Políticas Públicas; *ii)* Trabalho e renda e; *iii)* Formas de organização e empoderamento.

Para obtenção da percepção da gestão foram 04 (quatro) realizadas entrevistas semi-estruturadas com 02 (dois) os técnicos da PMB que atuaram no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no período de 2001 a 2004 e 02 (dois) técnicos da gestão atual da SESAN, a partir de 2005, correspondente ao governo do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

As entrevistas com os catadores foram realizadas no horário da manhã, uma vez que é o horário de menor fluxo de descarga nas células durante a semana comercial. Sendo que, houve a necessidade de realizar entrevistas na casa do próprio catador. As visitas ao aterro e à área onde está sendo construído Centro de Triagem ocorreram também aos sábados, conforme disponibilidade da SESAN.

Assim, dadas as características do objeto da pesquisa, neste trabalho, optou-se pelo estudo de caso como estratégia metodológica, pois “contribui de forma inigualável, para a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2002).

VII. Fase de Pré-teste

Conforme aponta a Yin foi realizado um pré-teste com aplicação de 10 (dez) questionários para verificação da viabilidade dos mesmos, bem como identificação de possíveis adaptações uma vez que a maioria dos catadores, de acordo com dados fornecidos pela SESAN são analfabetos ou semi-analfabetos. Estes questionários contem 39 questões estruturadas e semi-estruturadas.

Estruturado da seguinte forma, a primeira parte corresponde à análise da incidência da política municipal de resíduo sólido sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá? Isto implicou no questionamento: como as políticas públicas implementadas pela prefeitura municipal de Belém incidiram, no período de

1998 a 2008, sobre a vida cotidiana dos catadores? (dados pessoais, moradia, condições de vida e saúde).

Quanto à segunda parte, aborda o trabalho a partir da questão: Como os catadores de lixo conseguem obter sua renda? A terceira parte trata das formas de organização, reivindicações e expectativas, obtidas pela seguinte questão: Que ações individuais e/ou coletivas são realizadas pelos catadores para mudar sua condição de trabalho?

VIII. Limites da pesquisa

Após a análise optou-se pela utilização de entrevistas semi-estruturadas a fim de atender o propósito do estudo, bem como, houve a redução do período estudado de 1998 a 2008 para 2002 a 2008, Em 2002 é instalada a primeira célula inoculada com o sistema da Biorremediação e 2008 delimita o fim do primeiro mandato do governo do PTB.

Em função dos objetivos propostos houve a redução no quantitativo de questões por eixo, atendendo também os limites desta pesquisa, bem como reelaboração das questões. Um outro limite determinante foi a dificuldade dos catadores em responder a questões, assim, a pesquisa se detém e tenta extrair as falas significativas dos atores correlacionado-as com o referencial teórico discutido nas disciplinas do Programa de Pós-Graduação Curso de Mestrado em Serviço Social (PPGSS).

Ainda sob orientação teórica, cabe ressaltar que foi imprescindível um esforço extra, como pedagoga, portanto, oriunda de outra área do conhecimento a aproximação e apropriação do arcabouço teórico-conceitual predominante no Serviço Social e sua aplicação à temática discutida. No aspecto operacional a dificuldade de acesso ao aterro implicou muitas vezes no prolongamento do tempo destinado à pesquisa. A seguir o plano de coleta de dados para composição da base empírica.

✓ Plano de Coleta de Dados Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN)

- Calendário (duração de 02 a 04 semanas)

1. A entrevista com o informante do quadro funcional ocorreu nos horários da manhã e tarde conforme disponibilidade e, em cumprimento ao horário de atendimento da Secretaria.
2. As entrevistas com os beneficiários da política de resíduo sólido foram realizadas com agendamento, prévio seguindo a disponibilidade dos mesmos, tanto no DRES/SESAN, quanto no aterro do Aurá.

- **Instrumentos de coleta de dados**

1. Entrevistas semi-estruturadas;
2. Entrevistas semi-estruturadas com observação participante limitada e,
3. Análise de documentos.

- **Detalhamento das entrevistas semi-estruturadas**

Público alvo: Técnicos

Foram realizadas quatro (04) entrevistas semi-estruturadas, distribuídas em cinco (05) questões, sendo 02 (duas) com técnicos que compuseram a equipe do Colegiado responsável pela implementação do Projeto de Desenvolvimento Humano do Aurá, no período 2001/2004. No total as entrevistas somam 1h. e 12 min. que foram transcritas em sua totalidade.

Um dos técnicos que atuou no Colegiado, representando a SESAN, durante o mandato do PT não pertence mais ao quadro funcional da PMB, isto implicou num certo grau de dificuldade para realização da entrevista, ocasionando também o prolongamento do tempo destinado a sua conclusão, porém, logrou êxito ao final.

Para subsidiar a descrição da atual política municipal de resíduo sólido foram entrevistados 02 (dois) técnicos. Utilizando da mesma tipologia de entrevistas semi-estruturadas. Um dos técnicos é responsável pelo atendimento social dos catadores na sede administrativa no Aurá. Este atendimento social ocorre na sede administrativa de segunda a sexta-feira, motivado em geral por problemas de saúde de natureza grave, pois na maioria dos casos de acidentes relatados na pesquisa, o catador por já ter sofrido preconceito nas Unidades de Saúde ao informar sua ocupação, prefere tratar-se em casa. Através da observação participante limitada foi constatado que os casos considerados graves são encaminhados à coordenação de

Projetos Sociais. Neste caso, as entrevistas foram gravadas e transcritas em sua totalidade, com duração de uma 1h. e 31 min.

- Catadores

Foram realizadas 12 (doze) entrevistas ao total, sendo 06 catadores (seis) que atuam no Aurá, assim distribuídos: 01 (uma) adolescente (de 14 anos), 01 (um) rapaz, 02 (dois) homens adultos e 02 (duas) mulheres adultas. Como amostra representativa dos catadores que trabalham na coleta seletiva foram entrevistados 04 (quatro) catadores sendo 02 (dois) homens e 02 (duas) mulheres.

Foram também entrevistadas duas pessoas que trabalharam no Aurá como catadores. Uma delas atua a 28 anos no movimento de catadores, destes, 09 (nove) anos foi trabalhando no Aurá, saiu do aterro e atualmente é presidente da Associação de Recicladores das Águas Lindas (ARAL) que reúne catadores de materiais recicláveis, engenheiros e técnicos, atua na prestação de serviços de consultoria, palestras e projetos na área ambiental e de resíduo sólido.

As entrevistas foram gravadas e transcritas em sua totalidade, perfazendo um total de aproximadamente 08 (oito) horas de gravação. Para definição dos entrevistados foi necessário a colaboração de um “informante chave”. Para os catadores do Aurá, este informante chave foi a representante dos catadores da região Norte no Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR), a qual indicou os entrevistados.

Todas as entrevistas ocorreram pela manhã, sendo que três foram realizadas na própria casa do catador, isto porque eles trabalham durante a noite. Isto permitiu constatar o grau de dificuldade enfrentada extensiva as condições de moradia, logo, estando para além das condições inóspitas, a precariedade das casas é latente. Eles trazem os “begs” para os quintais, convivendo no mesmo espaço pessoas, crianças, cavalos ou éguas e muitos sacos de lixo, chorume e, um odor forte, com presença de diversos vetores (moscas, ratos, cobras...) de doenças. Este cenário é agravado pela escalada da violência e o tráfico de drogas que nos últimos anos passaram a dominar o local.

Por isso, foi necessário criar estratégias para realizar as entrevistas e a observação participante limitada, uma vez que o local é constantemente vigiado por traficantes, principal problema enfrentado pelos catadores e, apontado de forma não explícita como causa do afastamento de catadores mais antigos. Assim, o medo e a

obediência ao tráfico tende a ser outra causa da diminuição do quantitativo de catadores atuando.

Durante o período de coleta para transitar nas ruas de acesso às casas dos entrevistados foi necessário simular a condição de agente de saúde para andar nas ruas próximas ao aterro, pois a minha presença no local fazendo perguntas, parece ter causado algum tipo de incomodo, segundo informações dos próprios entrevistados. No último dia de entrevista, fui observada por um grupo de jovens que segundo a filha de uma catadora que me acompanhava teriam ligação com o tráfico de drogas no aterro.

Para se chegar até o aterro, como não há mais ônibus, devido aos assaltos que eram constantes, o transporte começou a ser feito nos próprios carros coletores, tanto funcionários da SESAN, quanto visitantes, se concentram na BR 316 próximo a entrada do Conjunto Júlia Seffer e aguardam carona. O retorno segue os mesmos caminhos, ou seja, tem que se esperar carona nos coletores.

- **Observação participante limitada**

Foi realizado um calendário de visitas agendadas ao aterro do Aurá e ao DRES/SESAN, para oportunizar a observação participante limitada. Para tanto, foi solicitado oficialmente um pedido de autorização encaminhado à referida secretaria. Após a obtenção da autorização, ainda em dezembro de 2009, tiveram início as visitas com o acompanhamento do técnico responsável pelo atendimento social dos catadores no aterro e, também da coordenadora de Projetos Sociais. Com o registro das observações num caderno de campo.

Porém, os contatos com a coordenadora de projetos sociais da SESAN, se iniciaram em janeiro de 2009. Conforme, registro no caderno de campo, a primeira visita ocorreu em 23 de janeiro de 2009, no turno da tarde, ao Departamento de Resíduo Sólido (DRES), localizado a Av. Alcindo Cacela, s/nº, onde provisoriamente, estão os grupos de catadores que trabalham na Coleta Seletiva. Nesta visita fui apresentada ao presidente da Associação da Coleta Seletiva, neste caso, o informante chave, o qual contribui para a escolha aleatória dos catadores que foram entrevistados. Esta visita durou aproximadamente 01(uma) hora.

No dia 27 de janeiro de 2009 foi feita uma visita a uma área de 100 m² onde está sendo construído um centro de triagem que deverá abrigar cerca de 100 (cem) catadores, segundo a coordenadora de projetos sociais, estes catadores deverão

ser selecionados da coleta seletiva. O centro se localiza num bairro periférico da capital, ao lado de uma das principais empresas que compram o material coletado pelos catadores a Riopel. A obra estava prevista para ser inaugurada em abril de 2010, porém, até junho de 2010, a obra não foi concluída.

As visitas ao aterro do Aurá onde há a maior concentração de catadores tiveram início, em 2009, na oportunidade foi possível registrar o trabalho nas células, os materiais coletados, a pesagem na balança, os instrumentos utilizados na coleta do material; os horários de maior fluxo de catadores e, a utilização de carroças com tração animal, usadas para transporte do material coletado. Estas informações foram sistematizadas.

Este registro permitiu observar um quantitativo menor de catadores trabalhando, isto mais adiante foi confirmado pela coordenadora de Projetos Sociais que informou que trabalham atualmente no Aurá entre 300 a 400 catadores.

Em janeiro de 2010, no horário da manhã com o acompanhamento da referida coordenadora foi realizada uma nova visita a área onde está sendo construído um centro de triagem, onde foi observado o andamento da obra. A qual, até a datada citada não havia sido concluída.

- **Executor da pesquisa:** Flávia Ferreira Gomes

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Neste capítulo foram abordados os aspectos conceituais. Está inicialmente estruturado a partir da revisão da literatura sobre políticas públicas produzida por Souza (2006) e, embora pareça exaustiva, esta responde a necessidade de conhecer a trajetória percorrida pelas políticas públicas, bem como identificar elementos conceituais aplicáveis a realidade de Belém.

Pretende-se com isso, apresentar a polissemia de definições na tentativa de obter subsídios para proceder à caracterização da fase de implementação da política de resíduo sólido do município de Belém, tomando como referência o Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá (PBA) coordenado pela Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), e, conseqüentemente verificar sua incidência sobre os catadores de lixo, a partir de elementos da *policy analysis* e da teoria neo-institucionalista destacando as principais contribuições de Douglass North (1998), a qual dá ênfase aos pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política.

Assim, a base teórica aqui adotada tem o objetivo de tentar caracterizar a problemática das políticas públicas, a partir de uma abordagem conceitual que parte da teoria do neo-institucionalismo e da *policy analysis* enfocando sua aplicabilidade a realidade de Belém.

Souza (2006) explica que o “ressurgimento” das políticas públicas, das instituições, regras e modelos que regem todas as fases: decisão, elaboração, implementação e avaliação de uma política como campo de interesse investigativo, nas últimas décadas pode ser explicado por três fatores. Mesmo considerando a existência de um consenso entre os cientistas políticos, quanto à relevância de analisar todas as fases de uma política pública, neste trabalho, em razão do recorte sobre o PBA a fase de implementação concentra a caracterização.

A importância de se estudar a fase de implementação de uma política pública pode ser compreendida a partir dos objetivos, metas e as estratégias, mas principalmente pela mensuração dos resultados alcançados, e igualmente importante, poder reverter a projeção negativa sobre a atuação das instituições pela não-implementação das políticas públicas. Trata-se da fase em que ocorre a

avaliação das ações previstas e executadas, o seu contrário, ou seja, a não execução das ações tende a decorrer de várias causas.

Pode indicar distanciamento entre os formuladores originais e o desenho substantivo das políticas, substituição contínua dos agentes executores, falhas na gestão, insuficiência de recursos financeiros, técnicos e humanos, dotação orçamentária incompatível com a realidade do ambiente e passível a adequações impostas pela variação do mercado. Todas essas causas podem ainda ser provocadas ou agravadas pela descontinuidade política ou mudanças de governo. Com isso, é necessário ainda, informar que nem tudo que é estabelecido de fato se materializa em sua totalidade, pois prevalece à correlação de forças entre problemas e soluções.

Para fins deste trabalho, a descrição da implementação da política de resíduo sólido do município de Belém, partindo das ações e projetos, promovidos pelos governos do Partido dos Trabalhadores (1997/2004) e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (2005...) é baseada na materialização e operacionalização político-administrativa, nos níveis de empoderamento dos catadores, e na percepção dos catadores sobre sua incidência a partir do Projeto de Biorremediação do aterro sanitário do Aurá (PBA).

O PBA enquanto intervenção resultou do primeiro diagnóstico sócio-econômico realizado com os catadores de lixo. Portanto, esclarecido o recorte da fase que interessa, vejamos a seguir alguns elementos que evidenciam o ressurgimento da centralidade e do interesse das discussões sobre política pública. A seguir foi adotado com base em Souza (2006) três fatores responsáveis por esse ressurgimento.

O primeiro fator atribuiu à adoção de políticas restritivas de gastos impostas aos países em desenvolvimento pelos organismos multilaterais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), principalmente, na América Latina. Este banco tem suas origens na conferência de Bretton Woods, na década de 1940, com a implantação do Plano Marshall este banco passa a financiar investimentos para os países em desenvolvimento, concentrando os investimentos, no âmbito da infra-estrutura (energia, transportes e comunicações).

Nas décadas seguintes houve mudanças de percurso nos investimentos do BIRD, por volta de 1970, ocorreram às primeiras diversificações, financiando projetos na área social, de combate à fome (cerca de 10% para a América Latina),

tal liberação de recursos tinha como objetivo conter e controlar tensões políticas. Na década de 1980, o neoliberalismo lança suas bases definitivamente. Começam a serem implementados os programas e políticas neoliberais, concomitantemente, o BIRD, já com status de órgão predominante, pressiona para o pagamento da dívida, isto contribui para o agravamento da pobreza em decorrência das políticas de ajustes impostas como condição indiscutível para a concessão de novos empréstimos².

A agudização desse cenário fica mais explícita, na década de 1990, quando a miséria e o desemprego alcançam índices alarmantes, tornando-os os principais escopos da crise iniciada nos anos anteriores. Dessa forma, a saída adotada advinha das imposições, quanto à implementação de medidas compensatórias, emergenciais e o cumprimento de condicionalidades.

O corolário destas medidas se formou a partir do controle do déficit fiscal, de cortes nos gastos públicos, reformas tributárias e da previdência, liberalização do mercado financeiro, dentre outros. Resultando em programas, ações e intervenções sociais focalizadas e oscilantes. Estes programas estavam sujeitos ao monitoramento pelo BIRD, no tocante, ao cumprimento das metas estabelecidas. Tudo em prol da aceitação política e econômica plena do ideário neoliberal.

O segundo corresponde às novas visões sobre o papel dos governos frente à necessidade de substituir as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Na verdade, foi determinado um ajuste fiscal, o qual deveria conter gastos, equilibrar despesas e restrições à intervenção do Estado nas políticas sociais, e foram os trabalhadores que mais sofreram as conseqüências negativas do capital, sofrendo com o aumento da pobreza e do desemprego, redução da garantia dos direitos sociais e trabalhistas, repercutindo sobre a mobilização, o potencial de luta e organização da classe trabalhadora.

O terceiro advém de uma possível fragilidade institucional - uma característica identificável nos países em desenvolvimento, em especial, os países da América Latina - a maioria destes países enfrenta a influência de fatores externos e internos no processo de decisão, elaboração e implementação inerentes às políticas públicas. Como exemplo destes fatores tem-se nas palavras de Martins (2009, p. 54):

² Ver a posição da CEPAL, UNICEF, OIT, PNUD.

o regime político por marcar os limites e as possibilidades dos processos de estruturação das políticas públicas e seus ciclos de existência, através do caráter democrático ou autoritário e o governo por se constituir o articulador entre o regime político e as políticas públicas. Por um lado, o governo é a forma concreta através da qual o regime político expressa a maneira como o Estado e a sociedade estão organizados e, conseqüentemente, como o poder político é exercido e, por outro o governo define prioridades que conduzem a sociedade e o Estado a uma situação preestabelecida.

Esta fragilidade institucional pode ser percebida quando o poder político se sobrepõe a hierarquia funcional existente, assim, a invocação e a legitimidade do público podem estar subservientes ao privado. Isso significa para Torres que

la institucionalidad em que operan es tan frágil que la existencia de tensiones y conflictos no sólo limita la movilidad de los recursos disponibles, sino también subordina la consistencia y continuidad de las políticas públicas a los quiebres de la coyuntura política (TORRES, 2004, p.41).

Ou seja, esta conjuntura política provoca e subordina a trajetória de apropriação da própria política, ora pelos agentes executores, ora pelas organizações públicas através de seus mecanismos reguladores (portarias, decretos, etc.). Isto denuncia, segundo North (1998), que o déficit institucional começa com os atores sociais, posto que estes não foram incorporados à cena decisória. Porém, esta condição não é voluntária, ao contrário, a demanda por participação é latente e legítima entre agentes formais e informais. No entanto, a “aparente” institucionalização ocorreu sob a égide de um aparato estatal dominado por elites, demarcando este cenário que se repete no Brasil, e no estado do Pará. A esse respeito Arrechte (2000, p. 29) se expõe da seguinte forma:

[o] caminho interpretativo seria o de privilegiar variáveis de tipo institucional. Nesta vertente de interpretação, a ação política é estruturada pelas instituições políticas. Neste caso, embora fatores de ordem sócio-econômica expliquem diferenças na ação dos governos, amplos processos de reforma nas formas de provisão de serviços públicos não poderiam ser entendidos sem a interferência de fatores relacionados à natureza das instituições no âmbito das quais se tomam decisões e se implementam tais reformas. Quer a noção de instituições esteja referida à natureza das organizações no interior das quais se realiza o processo decisório ou às regras do jogo, isto é, ao conjunto de procedimentos legais que geram incentivos ao comportamento dos atores, as instituições políticas teriam um peso decisivo em processos de reformas do Estado.

Logo, para North (1998) conhecer os processos organizativos, a atuação dos agentes, o desenho das instituições, e suas prioridades são fundamentais para

identificar, e conseqüentemente, analisar os contornos que vão definir a ação política e os níveis de eficiência ou entraves da política. Para Martins (2009), no Brasil, o setor público já realizou, ou pretendeu realizar mudanças administrativas e normativas em cumprimento aos ditames das instituições internacionais, tais mudanças, foram incentivadas pela reforma do Estado, sob a égide neoliberal, discutiu-se desde a concepção de governança até arranjos institucionais.

Portanto, conhecer o papel das instituições é indiscutivelmente muito importante, pois estas representam a infra-estrutura administrativa constituída e ofertada pelo Estado. Decerto as instituições tendem também a demonstrar de maneira mais efetiva possível causas do insucesso na estruturação das políticas.

Em situações onde as instituições apresentam fragilidade os processos de estruturação das políticas públicas são diretamente afetados por relações de poder, interesses externos, partidos políticos, acordos pré-estabelecidos, pelo aparato administrativo do governo, dentre outros elementos como demonstrado a seguir.

(Figura 2)

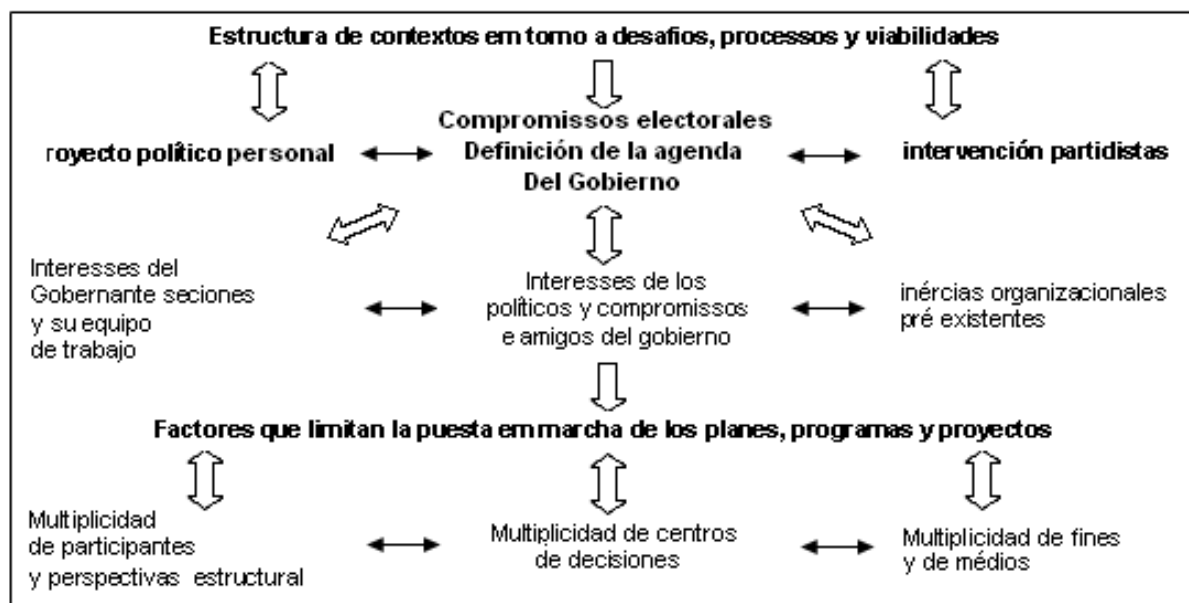


Figura 2: Estructura de contextos em torno a desafios, procesos e viabilidades

Fonte: adaptado da obra de Torres (2004)

A implementação de uma política pública enfrenta, desde a concepção inicial, fortes tensões e conflitos provocados pela existência de interesses divergentes entre os agentes envolvidos e o governo. Embora exista, uma correlação de forças para transformar as instituições da maneira que mais convém aos seus interesses (NORTH, 1998) coexistem no escopo da ação política uma rede de externalidades

que corroboram muitas vezes para o insucesso da ação e, acordos informais e valores morais que condicionam a maneira dos indivíduos se apropriarem e agirem diante da realidade. Este agir está imbuído de vontade e intencionalidade, com isso possui um caráter mais complexo. O conjunto destes elementos chama a atenção para o interesse e a necessidade de conhecer cada vez mais a dinâmica que envolve uma política pública em sua totalidade.

Compartilhando de igual afirmativa quanto ao interesse sobre políticas públicas Frey (2000) e, para tratar da política municipal, em especial, argumenta que este interesse não deve se restringir apenas à dimensão instrumentalizadora, ou seja, àquela que trata da operacionalidade e da aplicabilidade dos conceitos de planos, programas e projetos, ou mesmo ações setorializadas tidas como políticas públicas. Por conseguinte, esta argumentação dispara contra o aprisionamento provocado por simples esquemas analítico-metodológicos, os quais deixam diluídos elementos elucidativos do processo político. Como contraponto o autor propõe a *policy analysis* [que] pretende analisar a inter-relação entre instituições, políticas, o processo político e os conteúdos de política.

O autor opera com sua análise da política pública através da abordagem *policy analysis*. Enquanto vertente da pesquisa da ciência política surge nos Estados Unidos no início dos anos de 1950, sob o rótulo de “*policy science*” e na Europa apenas duas décadas depois, por volta de 1970, com a ascensão da socialdemocracia. Souza (2006) indica duas origens para a política pública como área de conhecimento e disciplina, uma nos Estados Unidos e outra na Europa. Nos EUA, surge impulsionada pelas produções acadêmicas concentradas na investigação da ação dos governos. Já na Europa, surge como uma vertente das teorias sobre o Estado e sobre o governo.

No Brasil, até a década de 1990, os estudos na área eram bastante rarefeitos. Deixando uma enorme lacuna a ser preenchida por discussões com ênfase à análise das estruturas e instituições ou à caracterização de negociações das políticas setoriais. Podendo assim, contribuir no conhecimento da realidade que enseja os processos políticos. Potencialmente aplicável a realidade brasileira a *policy analysis* sugerida pretende a superação de abordagens isoladas que priorizam ou a dimensão institucional ou a dimensão político-processual ao possibilitar a análise de ambas.

Ao se afirmar que a *policy analysis* teve início nos países desenvolvidos com regimes democráticos estáveis e consolidados, também é preciso dizer da necessidade em relativizar sua aplicabilidade em outras regiões, principalmente em se tratando dos países da América Latina. Diferentemente ao contexto político-administrativo de países em desenvolvimento como o Brasil, e da Amazônia, em especial Belém, caracterizados por instituições democráticas tidas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais, coexistindo no mesmo espaço de representação e decisão práticas assistencialistas, coronelismo, relações verticalizadas de poder, nepotismo, corrupção, dentre outros padrões de comportamento político, ainda assim, há possibilidades de caracterizar a política municipal de resíduo sólido usando a inter-relação proposta pela *policy analysis*.

Como dito anteriormente, neste estudo, tem-se na fase de implementação da política o cerne principal. Esta pode ser avaliada a partir de duas lógicas, a primeira corresponde à análise da qualidade técnica e material dos projetos e programas, a segunda, está direcionada às estruturas político-administrativa e a atuação dos atores envolvidos.

Esclarecida a origem é possível ver o pressuposto analítico comum segundo Frey (2000) e Souza (2006). Na ciência política, costuma-se distinguir três abordagens de acordo com os problemas de investigação levantados. Em primeiro lugar, ocorre a focalização no estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar o abuso de poder e respaldar as ações. Na segunda, pode-se salientar o questionamento clássico da ciência política de Paine e Toqueville que viam, “*nas organizações locais*”, a virtude cívica para promover o sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: O que é um *bom governo*? E Qual é o *melhor Estado* para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade? Estes questionamentos também ocuparam o pensamento de teóricos clássicos como Platão e Aristóteles e dos contratualistas (Locke, Rousseau e Hobbes). Em terceiro lugar, tem-se o questionamento político, que se refere à análise das forças políticas presentes no processo decisório.

Acrescentaria uma outra dimensão: as investigações podem ser focalizadas na mensuração dos *resultados* que um sistema político produz. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos.

O pressuposto analítico acima citado tem como precursores os fundadores das concepções sobre políticas públicas, a saber: Laswell; Simon; Lindblom e Easton³, os quais não são esgotados nesta discussão, mesmo reconhecendo sua influência na formulação de várias definições sobre políticas públicas.

2.2 ASPECTOS CONCEITUAIS

A Política Pública é sem dúvida um tema repleto de polissemia. Assim, tentar realizar a escolha por uma única definição sobre políticas públicas não parece um exercício metodológico simples dado a complexidade que reveste o tema, por isso, este trabalho fará uma breve e despretensiosa incursão para subsidiar a caracterização pretendida. Souza (2006, p. 26) resume política pública como:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para Mead (*apud* SOUZA, 2006) política pública é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo sob a perspectiva de questões públicas relevantes, já para Lynn (*apud* SOUZA, 2006), política é “como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Peters (*apud* SOUZA, 2006)

³ H. Laswell foi o responsável pela introdução da expressão *policy analysis* no sentido de junção entre o campo científico com o produto da investigação empírica, na tentativa de otimizar a interlocução entre os cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

H. Simon introduziu o conceito de *policy markers*, afetado diretamente pela disposição de informações incompletas ou irreais.

C. Lindblom este autor teceu críticas a Laswell e Simon apontando a necessidade de incorporar às seguintes variáveis a análise de políticas públicas: relações de poder, as eleições, a burocracia dos partidos e dos grupos de interesse. Para possibilitar a abordagem assumida neste trabalho à crítica de Lindblom apresenta pertinentes aspectos, considerando que na Amazônia, principalmente em Belém, historicamente, formou-se uma elite dominante, a qual subjuga o desenvolvimento regional e a implantação de políticas conforme seus interesses. É claro que apenas a tese do elitismo não pode explicar os modelos de planejamento adotados na região, as formas de gestão e os resultados alcançados ou não, porém isto, não deve ser negligenciado com vistas a reunir elementos importantes a fim de possibilitar outras explicações sobre as particularidades condicionantes durante a implementação de políticas públicas e, não somente elitismo e história.

D. Easton por sua vez defendeu que política pública deve ser vista como um sistema, com uma relação estreita entre formulação, resultados e o ambiente. Assim, para Easton [...] “políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos”.

diz: é a soma das atividades dos governos, outorgados pelos cidadãos e, com efeitos diretos sobre suas vidas. Compartilhando o mesmo raciocínio Dye (*apud* SOUZA, 2006) afirma que política pública é o que o governo escolhe ou não fazer.

Estas definições iniciais confirmam e reservam aos elementos racionais um determinismo ímpar, isto posto, germinam críticas no sentido de reconhecer à correlação de forças inerente a tomada de decisões, isto porque há um embate entre idéias e interesses, todavia a essência da política não é assumida naquelas definições. Seria então, no mínimo ingênuo negar a tensão e os limites existentes na definição de uma agenda política. Ainda sobre esta racionalidade Castro (2005, p.77) nos diz que

o entendimento da racionalidade no modo de vida moderno que é a base fundamental e razão da sociologia exige que se capte as orientações de sentido, pois elas constituem a racionalidade da ação. Na Amazônia estamos diante de processos de modernização que vêm alterando uma ordem anterior social, econômica e política no sentido de uma racionalidade capitalista.

E de forma singular na Amazônia esta racionalidade está impressa nas estratégias territoriais e geopolíticas implantadas pelo governo desde as primeiras tentativas de planejamento, ainda no século XIX, provocando a rendição da região aos ditames do capital monopolista. Esta sina de eterna colônia de exploração condicionou a Amazônia, em especial Belém, a serviço do capital.

Para efeito do que realmente interessa aqui, portanto, pensar em políticas públicas, mais particularmente de resíduo sólido, significa reconhecer a conformação das instituições, sua estrutura administrativa, os mecanismos de concessões, as contradições, conversões e interesses particulares como produto daquele planejamento. Constitui-se então, espaço para lutas travadas na disputa pelo poder, assim para “fazer uma crítica da visão de políticas públicas em Belém seria necessário realizar uma discussão sobre as premissas que as nortearam - cujas origens remetem a Brasília e aos mecanismos institucionais implantados”, porém, devido aos limites aqui existentes não são tratados (HURTIENE, 2005, p. 91).

Um retorno as críticas. Ao passo que se faz a crítica a tais definições, deve-se igualmente identificar como aspecto importante, que “[...] mesmo as definições minimalistas, guiam nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de

interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos” (SOUZA, 2006, p. 25).

Assim, pode-se afirmar que o governo é o ente por vocação de onde devem emanar políticas públicas, numa abordagem envolvendo instituições, interesses, agentes decisores, agentes executores, ideologias, valores, interesses e demandas ora selecionadas ora hierarquizadas, neste sentido a política pública se movimenta num campo multidisciplinar, estando centralizada nas explicações, determinações e processos que envolvem e caracterizam a própria essência da política pública.

Observa-se a política de resíduo sólido da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) iniciada, em 1998, com o diagnóstico sócio-econômico dos catadores, constata-se através da pesquisa documental com base nos relatórios encaminhados à Caixa Econômica Federal (CEF) a existência de múltiplos processos durante sua implementação. Entre eles destacam-se as condições impostas pelos catadores para participar dos subprojetos previstos no projeto. A efetiva participação estava condicionada a entrega de cestas básicas apenas ao final de cada atividade ou modalidade de capacitação ou curso de formação. Como prova a fala de uma catadora “[...] agente vai ficar aqui sentado, sem bagulhar⁴ e o que agente ganha? Se tiver a cesta básica eu fico até o fim” (C. S. morta em 2009).

O depoimento acima descreve a apropriação de modo muito particular da política pelo catador denunciando que uma política pública pode ser apropriada por acordos informais, demonstrando a maneira dos indivíduos representarem a realidade. Conclui-se então, que a política pública representa uma ação social. Portanto, as políticas públicas são ao mesmo tempo, um processo de tomada de decisão e, um produto, que enseja uma complexa teia de relações entre idéias, ações e estratégias de atores, contradições e lutas travadas em função de interesses muitas vezes antagônicos.

Ao estabelecerem formas de participação nas ações e projetos os catadores re-significam e chamam a atenção quanto ao seu papel. De modo que, “as discussões sobre as instituições políticas e suas influências na definição de uma cultura política, e no papel dos atores na reformulação das políticas públicas e no reordenamento das demandas setoriais e regionais a serem objeto das políticas

⁴ Termo usado pelos catadores para designar a atividade de catação de lixo nas células.

traçadas” devem contemplar a especificidade destes agentes. (CASTRO *et al*, 2001, p. 294).

Isto mostra que mesmo diante de uma determinação a “quebra” ou mudança de comportamento individual no âmbito político revela uma realidade ainda mais complexa e, que, assim, as organizações dos atores expressam, condicionam e reformulam em certa medida a própria a cultura política das instituições, conforme a conveniência e as circunstâncias, e sua capacidade mobilizadora e organizativa, independente do tipo ou forma de política.

2.3 TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A tipologia das políticas públicas conforme seu caráter pode ser discriminada de forma distinta: a saber: *i)* políticas distributivas; *ii)* políticas regulatórias; *iii)* políticas redistributivas; e *iv)* constitutivas. Essas quatro formas de política podem, também ser caracterizadas, no tocante à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos, como descrito a seguir:

a) Políticas distributivas são decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. São caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

b) Políticas redistributivas seu alcance é maior em relação às outras, pois atinge um número maior de pessoas e, impõe perdas concretas, no curto prazo, para certos grupos sociais. São em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e atravessado de conflitos.

c) Políticas regulatórias são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesses; trabalha com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são imediatamente determináveis; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos.

d) Políticas constitutivas (*constituent policy*) são aquelas que lidam com procedimentos ou políticas estruturadoras, determinando as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

A tipologia acima corresponde à caracterização das políticas com isso se pretende compreender *como* ocorrem e se *organizam* na tentativa de identificar como cada arena de forma específica interage com os indivíduos, grupos e o próprio Estado, principalmente com relação aos gastos e demandas dos grupos de interesse. Partindo dos pressupostos citados são apresentados alguns modelos de política pública a fim de recolher elementos que possam descrever a incidência do Projeto de Biorremediação sobre os catadores do Aurá.

2.4 MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da evolução das pesquisas realizadas sobre políticas públicas foi necessário a adoção de modelos que pudessem dar representatividade do ponto de vista analítico aos processos políticos, as propostas de análises as fases da: percepção e definição de problemas; *agenda-setting*; elaboração de programas e decisão; avaliação de políticas e correção da ação através de um desenho. Assim, é fundamental poder identificar de forma sistêmica o modelo mais adequado para visualizar a implementação de uma política, e conseqüentemente sua avaliação, considerando a ocorrência de regularidades, mudanças, desvios de objetivos, novas metas, enfim, toda e qualquer alteração nos objetivos iniciais.

Existem vários modelos de análise uma política, propostos por diferentes autores, como Kingdon, Simon, March, dentre outros, seu exame, porém, excede os

limites desta dissertação. Assim, tomaremos como possibilidade de reflexão apenas dois, o incrementalismo e a opção pública. A literatura oferece ainda como dito outros modelos, aqui não destacados.

2.4.1 Incrementalismo

Alguns autores (LINDBLOM, CAIDEN E WILDAVSKY *apud* SOUZA, 2006) sustentam uma visão sobre as decisões políticas pautada em modelos cujos recursos governamentais para a execução de um programa ou política pública partem de decisões marginais e incrementais. Veja-se a seguir o modelo representativo do incrementalismo. (**Figura 3**)

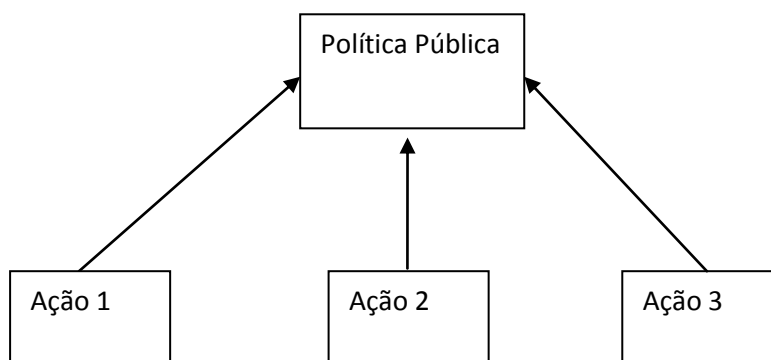


Figura 3: Ilustração sobre o incrementalismo
Fonte: elaboração própria

Embora o incrementalismo apresente segundo os autores citados falhas explicativas, podemos a partir dele inferir algumas ponderações e possibilidades de explicação. Como exemplo, o caso do PBA. Até 1997, a problemática do resíduo sólido em Belém esteve sempre atrelada a soluções parciais, ao exercício da coleta e disposição final dos resíduos. Ao longo dos anos foram sendo adotadas ações incrementais, meramente paliativas. Estas ações marcam a política de resíduo, a qual foi negligenciando a constituição do então lixão do Aurá como alternativa de sobrevivência para centenas de famílias. A esse respeito Martins informa que

segundo a Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), o município de Belém encontrava-se, em 1997, com uma taxa de desemprego por volta de 13% enquanto que 26,1% da população economicamente ativa era composta de ambulantes, feirantes, catadores de lixo e biscateiros (MARTINS, 2009 p 18).

Sena (1998) acredita que o mercado de trabalho informal na região Metropolitana de Belém (RMB) reproduz a imposição a nível local de uma extensa heterogeneidade nas várias formas de inserção das pessoas. A autora concentra seus estudos no crescimento vertiginoso do comércio informal de ambulantes no quadrilátero do centro comercial. O comércio de ambulantes é uma das alternativas do mercado informal marcado por baixos salários e sem nenhum tipo de proteção para o trabalhador.

Porém, nem todos poderiam compor este segmento do mercado informal, havia ainda a população de rua, desqualificada, a qual foi sendo atraída pelo lixo. Portanto, “o que se identifica, por exemplo, na realidade dos catadores de lixo, é a repetição ou mesmo deterioração de suas condições vida e trabalho, intimamente ligada à sua forma de inserção no mundo produtivo (JUNCA, 1996, p. 107).

Considerando, que o incrementalismo parece ajudar a entender a complexidade do trabalho informal e precário dos catadores. Isto exige, ao mesmo tempo, pensar uma política de resíduo sólido capaz de protagonizá-lo sob suas demandas sociais, não simplesmente ações descontínuas motivadas por interesses particulares sem a devida prevalência do interesse público, uma vez que a constituição dos lixões como alternativa de sobrevivência para famílias inteiras assume proporções de grave problema social.

Assim, tornava-se necessário o enfrentamento de uma exclusão responsável por tornar pessoas desnecessárias do ponto de vista econômico, político e social. Esta exclusão impõe a vida em guetos. Não apenas territorialmente afastados, mas formado por sujeitos apartados da vida, mas ocupando o cenário urbano, forçando e sendo forçado a se revelar e esconder, num perverso delinear do capitalismo. Cujas demandas sociais não conseguem ser atendidas por ações pontuais facilmente revogáveis, conforme o interesse do partido que esteja exercendo o mandato executivo ou estilos políticos. Outro modelo que pode contribuir nesta tentativa de compreensão é o modelo de opção pública.

2.4.2 Opção Pública (*public choice*)

Segundo Heidemann (2004) a teoria da opção pública desenvolvida por James Buchanan concentra o estudo na argumentação de que os indivíduos agem

nas arenas políticas da mesma forma que agem no mercado, ou seja, movidos por interesses e, em busca de benefícios. Parte da

premissa de que todos os atores políticos - eleitores, contribuintes, candidatos, legisladores, burocratas, grupos de interesse, partidos, burocracias e governos - procuram tornar máximos seus benefícios pessoais tanto no reino da política quanto no ambiente do mercado (HEIDEMANN, 2004, p. 121).

Na medida em que este modelo de análise tenta explicar a motivação de partidos e governos, argumentando que nem sempre os interesses dos governantes coincide com os interesses dos eleitores, criando, portanto, uma disputa de prevalência entre interesses, pode contribuir para a identificação e compreensão das duas perspectiva de gestão e planejamento da Prefeitura Municipal de Belém (PMB), através da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) ao implementar a política de resíduo sólido.

Constando nesta pesquisa a diferença de concepção de gestão adotada por dois partidos de diferentes ideologias. O Partido A de natureza progressista aqui é representado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e o partido B é representado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de natureza conservadora. **(Figura 04)**

Gráfico Modelo da opção política pelo partido A e partido B

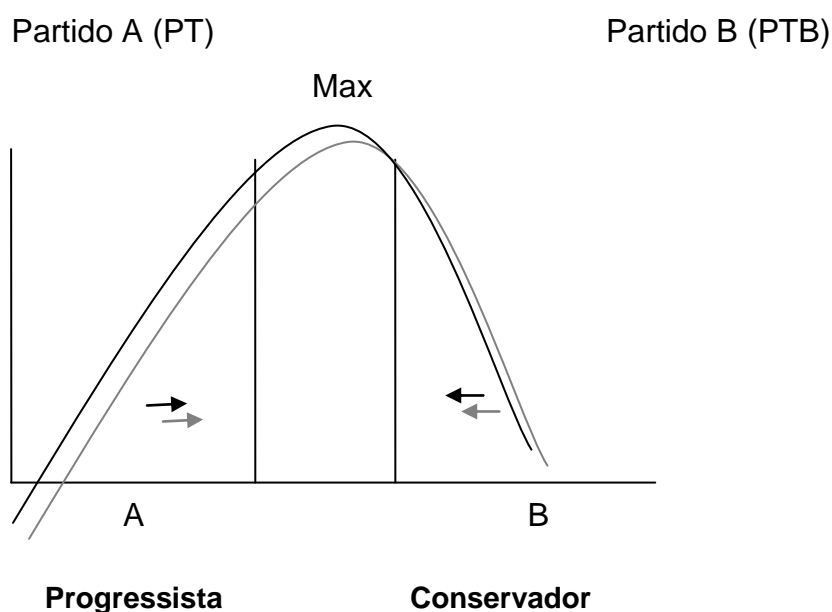


Figura 4: Modelo de opção pública.

Fonte: Jalm Heidemann, 2004.

O modelo esquemático acima indica que ambos os partidos convergem, para o período de maximização da ação política (compreendido entre as retas A-B), representado por ações, significa a chegada ao poder, neste caso, assumir a gestão da PMB. Tanto o PT quanto o PTB, atingiram este centro, num processo natural na busca pelo poder, e que naturalmente decresce. Neste sentido, constituíram agendas políticas, elegeram prioridades, definiram alternativas de gestão específicas, promoveram decisões ora incrementais, ora seguindo uma opção pública.

Nesta trajetória reflexiva cabe ressaltar que ambos os modelos citados apresentam problemas. O modelo incremental tende a se aproximar da perspectiva conservadora identificável nas ações do PTB, por exemplo, romper com a Cootpa, entidade representativa dos catadores, criada, durante a gestão do PT, para apoiar a criação da Associação da Coleta Seletiva, mantendo-a sob seu controle e tutela. Ações incrementais, portanto, produziram mudanças pouco significativas, principalmente do ponto de vista do empoderamento individual e coletivo dos catadores.

Em se tratando do modelo de opção pública, este, estabelece como direção a tomada de decisões de forma básica, negligenciando as ambiguidades existentes em todo processo decisório, pois uma política não é um fim em si mesma, coexistem e disputam espaço atores, com interesses diferenciados, concepções ideológicas, valores conflitantes, arranjos formais e informais. Isto pressupõe que, apenas o atributo do interesse não é suficiente para explicações, porém, isto não torna menos importante a necessidade de reflexão a partir dos modelos disponíveis.

Todos os modelos de análise de políticas públicas apresentados até aqui reúnem elementos que podem contribuir na explicação do enfrentamento da problemática não apenas do lixo urbano, mas sobretudo, da situação de vulnerabilidade social a que estão expostos os catadores e suas famílias. Assim, muito mais a título de reflexão do que mesmo conclusão, nesta pesquisa toma-se como referência para descrever como a política de resíduo sólido incidiu sobre os catadores a reunião dos elementos centrais de cada modelo, correlacionados no capítulo IV.

2.5 ESTILOS POLÍTICOS

A partir das críticas direcionadas à *policy analysis* tradicional oportunizou-se o surgimento de uma vertente de pesquisa a chamada “análise dos estilos políticos”. Esta vertente se refere ao “como” da *politics*, destacando elementos culturais, padrões de comportamento político e atitudes dos atores políticos singulares. Para representar esta singularidade, neste estudo, os agentes envolvidos na catação, em especial os catadores de lixo do Aurá, constituem o grupo de interesse, bem como, a fase de implementação da política. (Figura 5)



Figura 5: Ilustração sobre Estilos Políticos
Fonte: Coordenação da pesquisa (2010)

Padrões de política correspondem a padrões de comportamento dos indivíduos ou de atores corporativos, de unidades administrativas singulares, de partidos ou associações. Por padrões de comportamento político temos o autoritarismo, clientelismo, o paternalismo e a corrupção, em Belém, as relações verticalizadas de poder estabelecidas pela elite local adiciona um outro componente aos padrões de comportamento político.

Ocorre e é produzido, atualmente, nas sociedades um processo de mudança nos valores, interesses e objetivos de ação dos indivíduos, disto, decorrem novas estruturas de decisão política e o aumento das tensões que dão a tônica entre os padrões individuais de comportamento, e corroboram para a emergência de novos

atores em contextos cada vez mais singulares, com demandas políticas igualmente singulares e delimitadas, para exemplificar toma-se o caso dos catadores, não apenas como não-tão-novos atores sociais, mas também, porque criam e operam novos arranjos para se apropriarem das políticas públicas, como será visto em outro capítulo. Assim, para Nabmacher *apud* Frey (2000, p. 239) “a abordagem de análise de estilos políticos é o exame de estruturas de decisão em relação a políticas setoriais”, contanto que inseridas em elementos políticos estruturais formais e informais e se refiram a valores, regras e padrões de ação que são, na verdade, norteadores do comportamento.

2.5.1 Análise de estilos políticos quanto aos objetivos

Quantos aos objetivos o autor destaca duas classificações. A primeira trata do estilo político enquanto *variável dependente*. Ocorre quando se está investigando fatores de consolidação de um certo estilo político empiricamente observado, como por exemplo: as estruturas sociais e econômicas, a composição étnica da população, as estruturas tradicionais dos sistemas partidários e associativos, e as condições institucionais em geral. Como *variável independente*, temos que interrogar *como* programas podem ser influenciados por estilos políticos concretos.

Neste caso, as mudanças de governo podem servir de exemplo, principalmente, tratando-se de políticas setoriais, implementadas ora por um governo, ora por outro e, cuja continuidade ou descontinuidade político-administrativa pode ser explicada. Nesta investigação em particular, os dados coletados apontam para a descontinuidade ainda durante uma mesma gestão do Partido dos Trabalhadores (PT).

Nas palavras de Frey (2000, p. 239), “trata-se de um fenômeno que opõe à consolidação de formas mais nítidas e confiáveis dos processos de negociação política”, isto se explica porque os arranjos institucionais e demais processos de negociação política entre o governo, o legislativo e a sociedade civil são pouco formalizados, institucionalizados e consolidados.

2.6 POLICY ANALYSIS

Frey (2000) apresenta a seguir alguns conceitos da *policy analysis*: *policy*, *politics*, *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*, os quais são considerados de fundamental importância, tanto, para a compreensão de políticas públicas, quanto, para a estruturação de um processo de pesquisa, que vise à realização de estudos de caso, metodologia adotada neste trabalho.

De acordo com os mencionados questionamentos da ciência política, a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões. A seguir um esquema demonstrativo desta explicação (Figura 6).

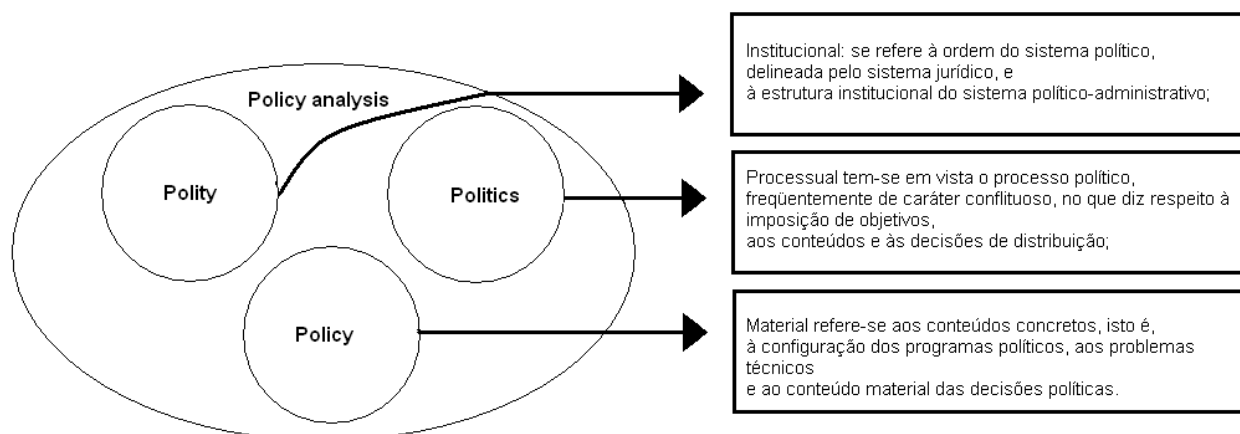


Figura 6: As dimensões da política segundo Frey com as respectivas explicações
Fonte: Coordenação da pesquisa (2010)

Após a apresentação das dimensões da *policy analysis* o autor trata da criação de hipóteses norteadoras para estudos de caso, ele diz que não é possível e não se justifica uma dedução meramente teórica, a priori das variáveis de análise que devem ser consideradas.

As quais podem ser obtidas por meio de estudos empíricos preliminares em cada campo de política. No caso de políticas setoriais, consolidadas com estruturas de decisão relativamente estáveis pode até ser legítimo considerar o fator instituições como variável independente. Mas se esse não for o caso, ou seja, se os estudos empíricos preliminares mostram uma dinâmica expressiva das estruturas institucionais, deve-se partir do pressuposto da existência de uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas a serem examinadas e a variável institucional.

As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados. Por isso, os estudos tradicionais sobre políticas públicas baseados em métodos quantitativos freqüentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos, os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, estão a pesquisa comparativa que não pode deixar de se concentrar de forma intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos.

Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas. Diante dessa reorientação aqui proposta, as categorias de *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle* ganham relevância para a *policy analysis*. Apresentamos a seguir essas categorias.

2.6.1 Policy networks

Frey (2000) adota a definição na qual *policy network* são as interações das diferentes instituições e grupos do executivo, do legislativo, da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*. Ele diz que se trata no caso de *policy networks* de redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Por outro lado, estas redes sociais se evidenciam regulares no sentido de que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns gerando conseqüentemente a suficiente cooperação.

Essas *policy networks* ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, ao passo que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos. As redes de atores, que se formam em torno de políticas específicas, podem ser consideradas como tipos antagônicos ao tipo institucional da hierarquia. As características particulares das *policy networks* são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade

comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso.

Redes de atores que não se constituem em torno de uma política setorial como um todo (por exemplo, a política de saúde, de educação ou de meio ambiente), mas apenas com algumas questões mais estreitamente delimitadas (por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo, ou a criação e implementação de uma zona de proteção ambiental), são chamadas de *issue networks*.

Para a análise de políticas públicas, as *policy networks* ou *issue networks* são importantes, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa. Foi observado, no caso da realidade política das democracias mais consolidadas, que os membros de tais *policy networks* costumam rivalizar-se, concomitantemente, criam laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra os outros *policy networks* considerados concorrentes.

Na atual conjuntura brasileira, caracterizada pela necessidade de um ajuste fiscal, essas disputas entre as várias pastas e *policy networks* pelos recursos, assim como entre essas pastas, a equipe econômica e a presidência, tornam-se particularmente acirradas, deixando transparecer uma certa incapacidade de ação, comprometendo a governabilidade do sistema político.

O autor afirma que essa conseqüente debilitação da capacidade de conduzir reformas detectadas como indispensáveis não se restringe, todavia, ao âmbito do poder executivo, mas se reproduz no processo legislativo.

2.6.2 Policy arena

Ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. A expectativa gerada sobre os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas, torna-se decisivo para a configuração do processo político. O modelo da *policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas formas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

2.6.3 Policy cycle

Devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a complexidade temporal dos processos político-administrativos. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e, podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e, às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas existentes na literatura se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. É possível outra distinção, contendo as seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Ao final o autor defende que a análise sobre as políticas públicas representa de forma precípua a concessão necessária a uma realidade institucional e humana caracterizada pela crescente diversidade, complexidade e dinâmica.

2.6.4 Aplicabilidade da abordagem da policy analysis a realidade de Belém

Frey (2000) reconhece que embora a concepção da *policy analysis* possa ser aplicada a compreensão e posterior intervenção sobre a realidade brasileira, esta, por sua vez, precede de algumas adaptações, principalmente em si tratando de região amazônica, em particular Belém.

Desse modo, é possível pensar que a integração das abordagens do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos pode contribuir numa perspectiva de complementaridade neste estudo. Posto que,

a análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre política processual tradicional (BEYME apud FREY, 2000 p. 243).

É desta forma que pode alcançar outras possibilidades explicativas sobre o processo de implementação de políticas públicas, considerando, a constituição das instituições, a democracia, a descentralização política e conseqüente autonomia dos municípios, e suas características, a configuração de arranjos institucionais, entendidos como padrões de ação e de processos de negociação no contexto das organizações e procedimentos.

Esta adoção permitirá compreender como de fato a fusão das forças sociais e políticas Frey (2000), ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país, mais que quaisquer arranjos, independentemente, do quão institucionalizados estes sejam. Sem contar que a democracia no Brasil, e na Amazônia tende a apresentar em diferentes momentos relativa fraqueza e densidade institucional. Realçando o papel dos indivíduos, tornando latente investigar o que não é tão visível, ou seja, o que está imerso na micro sociologia do poder destes indivíduos, como e porque se apropriam das políticas públicas, e de que forma geram uma nova processualidade hierárquica de poder com seus pares.

Ao final é adotado os elementos das abordagens citadas para tratar da implementação das políticas públicas municipais voltadas para os catadores de lixo do Aurá, a fim de compreender a micro sociologia das interações estabelecidas entre os catadores e a Prefeitura de Belém.

Após esta breve incursão muito mais literária do que de fato analítica, cabe ratificar que para alcançar os objetivos pretendidos neste trabalho toma-se como ponto de referência o Neo-institucionalismo de Douglas North e a Análise dos Estilos Políticos propostos por Frey (200). Esta escolha encontra respaldo na trajetória das políticas públicas em Belém, o desenho institucional estabelecido e as relações sociais postas.

Frey (2000) destaca outras abordagens para analisar as políticas públicas, o neo-institucionalismo descrita a seguir de forma sucinta, considerando apenas os aspectos fundamentais presentes nessa abordagem e, reconhecendo as lacunas deixadas pela *policy analysis*.

2.7 NEO-INSTITUCIONALISMO

A Teoria Econômica de Douglas North⁵ (1998) coloca no centro da sociabilidade humana as instituições, a organização e as representações mentais e não unidades autônomas, atomizadas, independentes e soberanas como a teoria neoclássica. Embora, a teoria econômica e o tema do desenvolvimento façam parte dos trabalhos de North, para os fins deste estudo apenas a visão institucionalista será abordada sem aprofundamento, evidenciando tão somente o papel das instituições e das organizações no processo de implementação de uma política.

A esta centralidade das instituições é adicionado com fins de análise o caráter histórico. Isto significa que nesta perspectiva o ambiente institucional, representa um espaço de construção social imbricado de inter-relações entre sujeitos. Portanto, na mesma proporção que influencia é influenciado pelas organizações e instituições no processo de estruturação de uma política (NORTH, 1998).

Assim, as instituições se revestem cada vez mais de importância na compreensão das ações coletivas deflagradas pelo Estado. Isto porque, são arranjos organizacionais capazes de viabilizar a relação entre indivíduos ou grupos. Estes arranjos são empregados para promover ações coletivas processadas a partir de um complexo amálgama de regras formais, limitações informais, incentivos, estímulos, tradições, crenças e interesses. Neste ambiente pode ocorrer ou não mudança institucional, conseqüentemente, há uma tendência das organizações econômicas ou políticas competirem para transformar as instituições da maneira que mais convém aos seus interesses, provocando a ineficiência do aparelho estatal ao aliciar as outras organizações públicas, transformando-as em apêndice dos interesses privados (NORTH, 1998).

Para fins deste trabalho é relevante compreender o conceito de organizações - cada vez mais importantes, porque influenciam as mudanças institucionais, através da sua própria ação como agente - adotado por North (1998). Para o autor as organizações podem ser entendidas por grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com um determinado fim, como exemplo, tem-se as firmas, as igrejas, os partidos políticos, os órgãos governamentais, as escolas, as associações,

⁵ Douglas North - Prêmio Nobel em 1993 defende não o rompimento total e irrestrito com o marco teórico neoclássico para explicar o desenvolvimento, porém coaduna a análise das instituições na perspectiva histórica das sociedades.

as cooperativas, as ONGs etc.. Estas se agrupam e disputam espaço de acordo com a função exercida no ambiente institucional.

O fato de estarem agrupados dentro destas organizações por um determinado fim não retira dos agentes, formas e valores divergentes de padrões de atuação, pactos de acordos informais, organização, mobilização e apropriação das ações promovidas pelos governos, sobretudo, no âmbito municipal, isto pode ser entendido, na medida em que, se reconhece a existência de comportamentos profundamente afetados por elementos subjetivos, como a ideologia, a crença, os desejos, e a percepção que fazem de si mesmos e da realidade. Isto implica pensar nas escolhas que os agentes fazem no cenário das mudanças, logo, não é possível depositar apenas na razão o mérito das escolhas e as limitações do comportamento individual e coletivo e, conseqüentemente as decisões.

Portanto, compreender os limites e as possibilidades aplicativas da abordagem do neo-institucionalismo, exige uma tarefa anterior que é fornecer alguns esclarecimentos bastante pontuais, sobre questões centrais reproduzidas no contexto de Belém - porém identificáveis também, resguardada as dimensões e diferenças geográficas, econômicas, políticas, sociais e culturais em outras cidades da Amazônia e na América Latina como um todo. Assim, as considerações a seguir têm o objetivo meramente introdutório-contextual - que possam subsidiar a compreensão do papel influenciador das instituições.

Para Frey (2000) a América Latina e o leste europeu, podem ser percebidos a partir de seus antecedentes históricos. São regiões compostas em sua maioria por países em desenvolvimento. Partindo destas particularidades podem ser tomados como exemplo, para a análise dos sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas. Isto requer a adição de uma variável importante, a trajetória democrática dessas regiões, pois ela aponta fortes indícios de uma certa fragilidade institucional, que fique claro esta não é porém, uma variável unívoca na explicação da análise sobre políticas públicas, mas uma abordagem introdutória, parece indispensável. Nas palavras do autor as instituições não garantem por si e, em si mesmas a estabilização dos sistemas políticos e a participação democrática.

Reconhecendo e entendendo então, a existência de um contexto macro influenciando a constituição, os ajustes, conversões e acordos, é possível compreender as conseqüências, demandas e formas particulares de políticas públicas na dimensão local do município de Belém, influenciadas por três questões

centrais, tais como: *i)* processo de ocupação e desenvolvimento, historicamente a região é marcada pela exploração de matérias-primas, processos eleitorais fraudulentos e omissões do poder público, Belém herdou e foi vítima de interesses externos, comandada por uma elite local desprovida de preocupação com o desenvolvimento sócio-econômico e coletivo; *ii)* integração econômica, forjou a criação de instituições públicas subalternas ao capital privado dos países centrais, e da região sul e, *iii)* planejamento estatal com modelos exógenos marcam a tônica da conformação das políticas. Com sua força centrífuga, ainda promoveu fragmentação dos espaços e negou regionalismos, provocou e legitimou dentre outros impactos reduções nos gastos públicos na área social, em Belém, desviando recursos da área social e investimentos para outros setores.

No contexto de Belém, embora, haja a herança de instituições conservadoras⁶, cujas intervenções estatais podem ter corroborado para o aprofundamento das mazelas sociais privilegiando elites locais ainda assim,

é possível e necessário tornar o Estado na Amazônia permeável à pluralidade de forças que expressam a diversidade social e cultural da região, dotando-o de mecanismos que o façam eficiente como indutor de desenvolvimento pela correção das desigualdades econômico-sociais (COSTA, 2005, p.133).

Diante desta assertiva, era preciso promover mudanças na ação do Estado, principalmente, no âmbito municipal, e também, atendendo os preceitos normativos estabelecidos pela Constituição de 1988, a qual permitiu a descentralização fiscal com aumento da transferência de recursos e a taxação por parte dos municípios, tidos a partir de então como entes federativos autônomos.

Adiciona-se a este novo contexto a tentativa de resgatar a crença quanto à capacidade do Estado em responder as demandas sociais cada vez mais complexas. Comprometida por uma trajetória histórica de relações verticais socialmente enviesadas e politicamente funcionalizadas por forças ancoradas em

⁶ Como exemplo a Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) criada em 1953 com sede em Belém seus recursos eram originários da Presidência da República, tinha como missão fomentar o desenvolvimento da região pelo incremento das atividades extrativas, agrícolas, minerais e industriais, estabelecendo metas nos planos quinquenais, os quais não obtiveram a aprovação do congresso. Adiciona-se a falta de controle da Spvea sobre o próprio orçamento, dos quais 85% foram gastos em contratos com outras instituições, cortes orçamentários; carência de técnicos (planejadores) para modernizar a região O resultado foram políticas fragmentadas e obras não acabadas. Foi o embrião da atual Sudam.

bases tradicionais de poder. A reversão deste cenário tende a ser alcançada a partir de intervenções que reivindiquem a participação de grupos sociais excluídos dos processos decisórios e do alcance das políticas.

O enfrentamento da exclusão dos catadores de lixo em Belém foi desencadeado com a implantação da política de resíduo sólido em 1997, tendo como marco referencial o PBA. O trabalho precário em condições extremamente insalubre e competitivo exercido pelos catadores de lixo vem assumindo proporções cada vez maiores e requer atenção imediata do poder público municipal.

A intervenção foi do ponto de vista institucional bastante interessante, pois instituiu para coordenar as ações previstas no Projeto Social, depois chamado de Projeto de Desenvolvimento Humano das Comunidades do Aurá, a constituição de um arranjo institucional intersetorial - O Colegiado - formado por Secretarias afins visando garantir a integralidade e potencialização de esforços, logística, recursos financeiros, materiais e humanos na articulação e implantação das ações e sub-projetos voltados ao atendimento desses não-tão-novos atores sociais. Este Colegiado negligenciou a existência pretérita de relações informais, se baseou muito mais nos dados quantitativos do diagnóstico.

2.7.1 Alguns Pressupostos do Neo-institucionalismo

Para Frey (2000), a teoria institucional ao atribuir um significado estratégico e uma função relacional, regulatória e cultural às instituições, faz baseando-se na rede de relações que engendram, no posicionamento de gratificações e, finalmente na definição de metas e recursos. Mas, também as instituições agem sobre as interações sociais e determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual.

Ainda sobre os limites desta abordagem vejamos o que nos diz outro autor: “a institucionalização [...] não apresenta somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contradições” (O’DONNELL *apud* FREY, 2000, p. 231).

Souza (2006), por sua vez, reconhecendo as contribuições do neo-institucionalismo afirma que a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o

cerne da formulação de políticas públicas e, mais as posições dos atores se alteram mediada por instituições políticas e econômicas, logo,

a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006, p.39).

Por isso, o entendimento sobre instituições significa e, também perpassa pela identificação de regras informais, do jogo político, dos fios invisíveis, que sustentam acordos, das estratégias de negociação dos atores, bem como o agir de cada indivíduo, além do discurso sutil muitas das vezes difícil de ser entendido, que é assumido para legitimar posições e ações.

As possibilidades de escolha estratégica são determinadas pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com seus interesses, suas estratégias e valores, por exemplo, por meio de institucionalização ou atribuição de funções. Assim, o neo-institucionalismo evidencia representações, projeções, assimetrias e a subjetividade dos atores, das instituições e das organizações.

Que outros elementos ou campos de representação simbólica dão configuração às instituições? Eles vão além dos interesses pessoais, “[...] as suas identidades, ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam seu comportamento nos processos de decisão política” (FREY, 2000, p.233).

Finalmente, Frey (2000) embora reconheça a aplicabilidade da abordagem *policy analysis* à realidade brasileira não o faz sem tecer algumas críticas, no que se refere aos conteúdos, pois se limitam aos conteúdos das políticas *policy*. Demonstra a necessidade de integração das dimensões institucionais e processuais, com o objetivo de avançar na análise das políticas públicas. Propõe ainda, a utilização das abordagens neo-institucional e análises de estilos políticos, defendendo a necessária integração entre elas como forma de complementação da análise, com base no seu referencial teórico-conceitual, sabendo-se que as políticas públicas como categoria polissêmica não dispõe de uma teoria uniforme.

Em termos substantivos para caracterizar as políticas públicas, pode ser igualmente importante reunir informações sobre as instituições e os processos

político-administrativos deflagrados durante a fase de implementação, entendida aqui como a materialização da ação do Estado - subsidiando assim, a constituição de registros sistemáticos que possam a vir contribuir na formulação de políticas públicas, sobretudo, no âmbito municipal.

Como dito anteriormente, política pública é uma área do conhecimento repleta de polissemia, o mesmo pode ser dito quanto ao modelo mais adequado para descrever as ações promovidas pelo PT e as ações promovidas pelo PTB direcionadas para os catadores, porém, na tentativa de clarificar a comparação entre ambas, tomaremos neste estudo alguns elementos do modelo incrementalismo e, de opção política. Dada a complexidade analítica das políticas públicas, aqui a adoção de um modelo esquemático-analítico para viabilizar a descrição pretendida não significa o esgotamento dos pressupostos teórico-metodológicos ensejadores da problemática que envolve as políticas públicas, apenas uma tentativa de reflexão.

O modelo de opção pública pode contribuir para entender, as políticas municipais relacionadas à geração de emprego e renda, em Belém, como exemplo, a criação do Fundo Municipal de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol⁷, em 1997 pelo PT, dentro da perspectiva progressista. Este fundo era gerido pelo Conselho Municipal de Trabalho e Desenvolvimento⁸, então responsável pela análise e liberação dos recursos para viabilizar a execução dos projetos.

Sena (2001) destaca que o referido Fundo tem como objetivo “a geração de emprego e renda na cidade de Belém, sendo destinado especialmente para o financiamento de microprodutores urbanos e rurais, artesãos, e pequenos prestadores de serviços, feirantes, locatários de mercados e setor informal” este último segmento aqui é representado pelos catadores de lixo.

Impulsionada também pelo contexto de redução dos postos de trabalho na RMB, a PMB criou através de atos administrativos a Central de Trabalhadores Autônomos (CTA) uma ação de governo direcionada a geração de emprego e renda, cujo objetivo era intermediar o trabalhador autônomo com a população demandante de seus serviços.

Além, de fomentar a intermediação entre os trabalhadores e a população, a CTA firmou parcerias com instituições formadoras a nível nacional como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e, a nível local, também com o Liceu

⁷ Lei Complementar nº 01, de 20 de outubro de 1997.

⁸ Decreto nº 32.517, de 30 de abril de 1998.

de Artes e Ofício do Guamá, o qual integra a rede municipal de Assistência Social, com o intuito de promover a capacitação e qualificação destes trabalhadores estimulando a construção de sua autonomia.

A CTA, no primeiro ano de atuação realizou aproximadamente 1.031 cadastros (SENA, 2001), em 2001, cerca de 130 trabalhadores prestaram serviços. Apesar dos números positivos a CTA foi extinta ainda durante o segundo mandato do PT. Não foi possível identificar as causas do fim do programa, tampouco a sua não institucionalização.

Ao examinar as duas intervenções políticas do ponto de vista jurídico - normativo - a primeira foi um avanço ao ser institucionalizada através de um Decreto Municipal, assim, não importa a orientação ideológica do partido que esteja governando é uma política pública, porém, cabe uma ressalva, mesmo extensiva ao setor informal, os catadores nas suas particularidades, foram mantidos na periferia do alcance dessa política, por não possuírem documentos, e em muitos casos estão foragidos da justiça. Para entender melhor esta situação recorreremos a fala da coordenadora de projetos sociais:

[...] quando eu cheguei no Aurá era totalmente diferente da Revolução Industrial que eu conhecia, com carros, máquinas, prensas, a minha relação com o resíduo sólido começou ainda quando eu estudava Serviço Social. Mas lá mostra a decadência de uma população que você não entende por que? No começo agente ficava numa casa improvisada de madeira, pra fazer o cadastro eu me enterrava no lixo. [...] eu fui mandada pelo Elias Sabat (meu chefe) pra organizar, ordenar o catador, pra que ele pudesse fazer o trabalho de engenharia, nós fomos pra dentro do aterro cadastrar este catador. Me deparei com cobras, sai correndo foi muito difícil, mas hoje, eu sou respeitada, eu conheço a realidade dos catadores. Muitos tinham medo de se cadastrar, pois alguns deviam e ainda devem pra justiça. A proposta é retirar a maior quantidade, mas como eu disse muitos são fugitivos da polícia, eles não podem aparecer pra sociedade, eles não querem aparecer, isso faz com que eles precisem permanecer escondidos. A PMB quer cadastrar, porém [...] (Entrevista nº 01 com técnico da gestão atual março/2010).

O relatório da SESAN (2002) contendo o diagnóstico dos catadores do aterro sanitário do Aurá informou que dos 450 catadores cadastrados 195 afirmaram não possuir documento de identificação (carteira de identidade) e 375 não possuíam Cadastro de Pessoa Física (CPF). Neste cenário estavam submersos no anonimato, na impossibilidade de acessar o crédito do Fundo Ver-o-Sol, uma vez que, não cumpriam as exigências normativas do pré-cadastro, conforme a cultura

administrativa vigente. São, portanto, entraves burocráticos institucionalizados que restringe o acesso e, conseqüentemente, o recuo dos benefícios das ações. Isto leva a identificar a incapacidade da política em alcançar este segmento de trabalhadores do mercado informal.

A CTA, por sua vez, não foi institucionalizada como uma política pública, e as deliberações administrativas apenas garantiram seu exercício por determinado período de tempo. Neste sentido embora, apresente saldo positivo quanto ao cadastro e formação, reúne elementos que a caracterizam como uma opção pública, evidenciando que mesmo uma proposta interessante e inovadora, na perspectiva do empoderamento enfrenta problemas de continuidade.

Em contribuição para este entendimento a teoria institucional dispõe alguns subsídios, pois, as instituições devem oferecer incentivos no sentido de estimular decisões descentralizadas neste caso, Sena (2001) destaca a importância da CTA ao “introduzir a participação do trabalhador em todo o processo [...] tenta criar uma visão mais empreendedora no próprio trabalhador, isto é sua autonomia”, buscando assim, efetivamente torná-los mais competitivos. Por sua vez, estes trabalhadores embora, concordamos com NORTH (1998) são atores importantes no processo de mudança institucional, talvez por ainda não terem atingindo o empoderamento coletivo, encontraram dificuldades em articular junto a PMB a continuidade da ação, conforme seus interesses e a institucionalização política da CTA.

Indubitavelmente, estas experiências representam a implementação de ações, o Estado - aqui, a PMB - em ação, intervindo. Foram tentativas de atender demandas sociais com as marcas da exclusão, e, em crescimento acelerado. Como enfrentar isto? Na perspectiva teórica adotada aqui, baseada em North, se acredita na construção de uma nova institucionalidade, alicerçada sobre uma concepção de gestão inovadora que rompa com estruturas administrativas conservadoras para isso, se baseia em propostas conjuntas de intervenção no âmbito administrativo do município, com vistas a garantir convergência de ações, respeitando a diversidade de lógicas financeiras dos recursos e, a mobilização de instrumentos disponíveis, que esteja direcionada para além dos interesses partidários e dos discursos políticos eleitoreiros. Desenvolvida, na perspectiva de uma noção de política pública que envolva e estimule a integração de atores diversos na construção de uma cultura de fato inclusiva para os catadores.

Quanto à análise de políticas públicas, no âmbito municipal, esta deve estar atenta aos limites e problemas tais como: a carência teórica sobre os arranjos institucionais e suas características nos processos políticos municipais. Principalmente, com as mudanças normativas derivadas da Constituição de 1988, a qual outorgou autonomia aos municípios, nem sempre acompanhada pela transferência em igual medida de recursos de toda ordem.

Tem-se também, a oscilante consolidação da determinação democrática, cuja, reversão se expressa através da luta por uma maior participação de não-tão-novos agentes - catadores - na cena política e com maior controle social por parte da sociedade, podendo contribuir na superação de comportamentos políticos impulsionados por estilos políticos tais como: autoritarismo, nepotismo, corrupção, coronelismo, mandonismo, etc.

Estes comportamentos estão em desacordo, portanto, com a consolidação democrática, com formas modernas de gestão pautadas nas premissas organizativas com ampliação e abertura de novos e, efetivos espaços públicos de participação e controle da sociedade. Cujo cerne pode ser encontrado mais recentemente no Brasil após o fim da ditadura militar e com a abertura política. Sem entrar numa discussão mais profunda, fica aqui apenas a denuncia de uma teia de externalidades que envolve as políticas públicas. Com base nisso, Martins afirma que:

as organizações modernas são comandadas e funcionam a partir de aspectos racionais e intelectivos em que processos administrativos são processos de tomada de decisão e estas se desenvolvem no contexto de uma racionalidade limitada, cujas escolhas têm a ver com as premissas organizativas de decisão, tais como estruturas, funções, comportamentos, etc. para fins dos objetivos previstos (MARTINS,2008, p. 72).

Nesta pesquisa, o PBA é tomado como uma intervenção promovida pelo poder público municipal, pretensamente moderna, considerando a intenção em atender demandas econômicas, políticas e sociais. Recorre-se a Behring e Boschetti (2006) para afirmar que “toda análise de processos e relações sociais, na verdade, é impregnada de política e disputa de projetos societários”. Ao lado disso, do ponto de vista político, representou a primeira política municipal de resíduo sólido para Belém. Do ponto de vista social defendeu a inclusão, na medida em que, tentou priorizar a

organização e mobilização, conseqüentemente o empoderamento dos catadores do Aurá, através do Projeto de Trabalho Social do Aurá (PTS- Aurá).

Para compreender melhor, no próximo capítulo, serão apresentados alguns conceitos e categorias auxiliares nesta pesquisa: trabalho, trabalho informal, pobreza relativa, pobreza absoluta, empoderamento e “*Habitus*”, na perspectiva da ação dos catadores tentando subsidiar este estudo.

CAPITULO III: TRABALHO INFORMAL E EMPODERAMENTO

3.1 CONCEITO DE TRABALHO

O trabalho independente de todas as formas de sociedade é uma condição de existência do homem, pode ser explicado considerando aspectos fundamentais. O primeiro trata da impossibilidade em negar a principalidade do trabalho como formador de valor-de-uso, o segundo corresponde à utilidade do trabalho, compreende a mediação da satisfação das necessidades humanas e, finalmente, é responsável em mediatizar, regular e, controlar o intercâmbio orgânico entre o homem e a natureza, ou seja, a base particular da vida dos homens.

Os homens para garantir sua existência devem satisfazer suas necessidades de natureza biológica, social, fisiológica, cultural, dentre outras. Portanto, essa existência está condicionada pela satisfação da fome, da vida em grupos, do trabalho, da saciedade da sede, da conquista da moradia, do lazer, enfim, é preciso produzir os meios para a satisfação das necessidades da vida material e das necessidades subjetivas. Essa produção é mediatizada através do trabalho.

O trabalho está presente em todas as atividades humanas, e cada povo reproduz a exploração/dominação concreta e simbolicamente dos meios de produção e logo das relações de trabalho a que estão sujeitos. Assim, para iniciar a discussão acerca do trabalho informal dos catadores de resíduo sólido se faz fundamental, apresentar alguns aspectos conceituais como ponto de partida.

Para tanto iniciamos com a apresentação da apropriação pela economia clássica da construção do conceito de trabalho, tendo como consequência o reducionismo do conceito, visto apenas como atividade meramente econômica, negligenciando assim, todas as determinações que afetam sobremaneira tal construção teórica, como as questões políticas, sociais, de gênero, subjetivas, culturais e ambientais, dentre outras, o que gerou implicações na compreensão sobre o tema.

Para subsidiar esta discussão serão utilizadas várias referências como Marcuse (1979), Marx (1989), Antunes (2008), Pochmann (2008), Castel (2001) e de outros autores. Em outro capítulo será apresentado o trabalho de catadores do aterro sanitário do Aurá, como exemplo da precarização do trabalho informal em Belém.

O conceito de trabalho, historicamente, sofreu forte influência da teoria econômica, como aponta Marcuse (1979), posto que adotasse o entendimento do trabalho como atividade meramente econômica. Esta influência teve consequências graves, à medida que imprimiu indeterminação aos conteúdos dos fundamentos filosóficos do conceito de trabalho, como por exemplo, na perspectiva da existência humana, o trabalho é negado, seu sentido às vezes parece um tanto obscurecido; o trabalho se restringiu à atividade dirigida, não livre. Assim,

[...] o conceito de trabalho reduzido não parece prejudicar decisões acerca da localização, do sentido e da função do trabalho no conjunto da existência humana, as diferenciações econômicas relevantes do trabalho (por exemplo, entre trabalho de direção e trabalho dirigido, entre trabalho livre e trabalho forçado, bem como, os diversos tipos de trabalho nos diferentes ramos da produção etc.) são todas contempladas pela amplitude desse conceito econômico de trabalho (MARCUSE, 1979, p.7).

Na condição de arrendatário, a economia política tomou pra si este conceito geral de trabalho conforme sua doutrina, capaz de abrigar três grandes problemas na economia política, a saber, a doutrina do valor e do preço, a doutrina presente dos fatores de produção e a doutrina dos custos. Todos estritamente condicionados pela lógica da teoria econômica.

Como uma herança e, é claro devidamente intencional - pois, esta concepção influenciou a compreensão e apreensão do significado de trabalho para o homem - tem-se então, sedimentado na trajetória do trabalho o comprometimento da compreensão da essência do que seja o trabalho, desse modo, a fim de fazer o contraponto entre os teóricos da economia clássica, Marcuse (1979) questiona sobre o fazer do político, do artista, do pesquisador, para denunciar as lacunas existentes no conceito. Este autor reforça mais sua crítica e dispara

[...] mas a redução do conceito trabalho avançou ainda mais, justamente no âmbito da própria teoria econômica. Pois precisamente aqui o conceito de trabalho se restringe progressivamente à atividade dirigida, não-livre, cujo modelo é o trabalho assalariado [...] (MARCUSE, 1979, p.8).

O problema desse conceito como afirma Marcuse surge pelas razões anteriormente mencionadas e, por outras certamente, aqui não esgotadas. Ele aponta como um caminho elucidativo: a discussão filosófica para direcionar a identificação dos nexos existentes entre trabalho e seus condicionantes históricos,

sociais, culturais, bem como, reconhecer a existência das questões de gênero, dentre outros. Neste contexto, a identificação da incidência destes condicionantes e sua correlação com as transformações societárias podem contribuir para explicar alguns nexos entre as mudanças.

Uma contribuição para a compreensão pautada na filosofia sobre o conceito de trabalho é dada por Marx (1989). Para ele a sociedade é o conjunto de relações que os homens estabelecem entre si, sua teoria se debruça sobre o estudo destas relações, a saber: a sociedade capitalista explora o homem, ela cria riqueza, concomitantemente ocorre o aumento da pobreza (Lei Geral da Acumulação Capitalista), ela aliena, *coisifica* o homem.

A teoria marxista foi desenvolvida no contexto do pensamento moderno do século XIX, no momento em que a classe burguesa efetivou, no campo histórico e das idéias uma revolução para romper com o Antigo Regime.

Marx (1989) afirmava que o trabalho é o tornar-se-para-si do homem e, recupera a proposição da dialética como perspectiva para se compreender o real e para se construir conhecimento.

Aqui, não será aprofundada a discussão sobre a teoria marxista, apesar da força mobilizadora e da criticidade presentes em toda sua obra. Mesmo sabendo-se que ela oportuniza uma discussão - mas não a única - para compreender o caminho definitivo do conceito de trabalho, ressaltando que neste capítulo nos interessa a discussão sobre trabalho informal.

Partindo da essência do que seja trabalho baseada no desvendamento do real, do existente, identificando as determinações que o afetam, assim, o trabalho assume novamente significado não de forma penosa, como fardo, mais além, trabalho é o vir a ser do sujeito que se faz como ser social. Diretamente afetado pela dialética das condições econômicas, sociais, históricas e culturais, desencadeadas pelas mudanças no contexto produtivo. Consequentemente, tem-se a resignificação das relações, formas e condições de trabalho. Assim, o trabalho passa novamente a ocupar a centralidade das atenções e organismos como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) são forçados a elaborar um conceito para analisar o trabalho.

Disto resultou um relatório organizado pela Organização Mundial do Trabalho (OIT), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), elaborado em 2008, que representa a sistematização com ênfase na avaliação conceitual e empírica das

relações entre emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente, toma como base a análise do comportamento do mercado de trabalho do Brasil entre 1990 e 2006.

O documento defende que a expansão econômica é condição necessária, mas não suficiente, para promover desenvolvimento humano, para isso, é necessário a ação efetiva do Estado através de políticas públicas. Os organismos são unânimes ao afirmar que o trabalho decente tem impactos reais sobre a pobreza e sobre o desenvolvimento humano. Por trabalho decente a OIT (2008) entende:

[...] é um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e que garanta uma vida digna a todas as pessoas que vivem do trabalho e suas famílias. Permite satisfazer às necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança. Também pode ser entendido como emprego de qualidade, seguro e saudável, que respeite os direitos fundamentais do trabalho, garanta proteção social quando não for exercido (desemprego, doença, acidentes, entre outros) e assegure uma renda para a aposentadoria. Por seu caráter multidimensional, também, engloba o direito à representação e a participação no diálogo social. Em todos os lugares e para todas as pessoas o trabalho decente diz respeito à dignidade humana. (RELATÓRIO OIT, CEPAL; PNUD, 2008, p. 13).

O conceito de trabalho decente adotado pela OIT (2008), CEPAL (2008), e PNUD (2008), parece distante da realidade dos catadores do Aurá. O seu cotidiano de trabalho, não comporta em sua dimensão senão a prevalência da sobrevivência.

se agente trabalhar a gente come, se agente não trabalhar agente não come é assim, não tem assistência, agente é muito discriminado. Eu tenho muitos problemas de saúde, eu tenho frieira, pano branco, impingem, asma (Entrevista nº 02 dezembro/2009).

Em outro depoimento é possível perceber a que existe no aterro uma disputa entre os catadores pelo “melhor lixo”, aqueles materiais provenientes do centro comercial, e despejados durante a noite,

trabalhamos a noite toda, a noite é melhor, mas é perigoso, pra tirar às vezes R\$ 30,00 por noite, não dá pra nada, eu tenho pouca coisa em casa, antes eu era doméstica, mas meu marido já catava, eu fui pra ficar de olho nele, sabe como é antes tinha muita mulher lá. Ai eu gostei do serviço, fiquei. Mas, eu sinto muita dor na minha coluna, tenho inflamação, eu me sinto mal, tenho dor no pé da minha barriga (Entrevista nº 05 fevereiro/2010).

A chamada economia do lixo se organiza e impõe de forma perversa a rotina do catador, que trabalha em condições precárias e com extrema vulnerabilidade, evidenciando o caráter geracional, como revela outro depoimento de um catador:

a situação tava difícil em casa, minha mãe já é catadora, meu pai, irmão, meu tio, também, eu queria comprar as minha coisa, sou vaidosa, queria ter um quarto só meu, ainda não deu, quero ser modelo [...] eu trabalho de 04 a 05 horas por dia no lixão, depende de encher o beg, ai dá pra tirar mais ou menos R\$ 50,00 por semana. (Entrevista nº 07 fevereiro/2010).

A realidade dos catadores do Aurá, atualmente, conforme os relatos revelam claramente, a rotina da catação como única alternativa de trabalho para a família. “Homens, mulheres, jovens, crianças e velhos, na maioria das vezes compondo uma mesma família, repetem diariamente essa rotina, limitando ao espaço do lixo as possibilidades de seu cotidiano” (JUNCÁ, 1996, p. 110). A jornada de trabalho varia, conforme o dia da semana, e o horário de trabalho, pois, no Aurá o chamado “melhor” lixo, é despejado durante a noite, proveniente dos bairros centrais: Umarizal, Reduto e Campina, áreas que concentram o comércio e prédios residenciais de alto padrão, com maior consumo de materiais potencialmente recicláveis.

Em média a jornada de trabalho pode variar entre 04 a 06 horas por dia, embora pareça pouco tempo, estas subtraem horas que poderiam e deveriam ser dedicadas à educação, à busca por melhores condições de trabalho, à ação política e ao lazer. Durante o tempo que passam catando, ocorre à sujeição aos gases (metano) produzidos pelo chorume, ao odor insuportável, ao calor, ao peso causado pelo próprio manuseio do gadânio, aos cortes frequentes, pela falta de proteção pelo não uso de luvas. Muitos se recusam a usar qualquer tipo de equipamento de proteção individual (EPI), o que tende a provocar ainda mais ferimentos graves, como pode ser comprovado pelo depoimento a seguir:

a minha vista é cansada, fica tudo nublado da vontade de lagrimar, acho que é o sol, o fedor, mas agente vicia [...] eu tive uma furada de gadânio, fiquei uma semana sem trabalhar. O posto (Unidade de Saúde) atende quando quer, curei em casa (Entrevista nº 07 fevereiro/2010).

A pesquisa também constatou que mesmo os mais jovens com uma média de 04 anos trabalhando no Aurá já apresentam algum problema de saúde associado ao

trabalho, e também que tendo já sofrido algum tipo de discriminação nas Unidades de Saúde os catadores “preferem” tratar-se em casa. Expondo não apenas a exclusão pelo não-acesso, mas também, pelo distanciamento cada vez maior dos padrões mínimos necessários a sua sobrevivência enquanto sujeitos sociais. Esta privação do direito à saúde exemplifica “[...] na realidade dos catadores de lixo, a repetição ou mesmo deterioração de suas condições de vida e trabalho, está intimamente ligada à sua forma de inserção no processo produtivo” (JUNCA, 1996, p. 109).

A lógica desse processo produtivo excludente encontra suas bases no conjunto de transformações societárias deflagradas de forma contundente a partir do século XX, muitas foram as suas conseqüências, principalmente, no âmbito do agravamento da questão social e da constituição de novas e perversas formas de exclusão dos trabalhadores. Simultaneamente, se tem a geração de mais postos de trabalho precário, adicionada pela desaceleração produtiva, aumentando as taxas de desemprego e de informalidade no mundo. Crescentemente, na realidade brasileira, em especial Belém.

3.2 AS TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS CONTEMPORÂNEAS E O TRABALHO

O século XX imprimiu um conjunto de profundas mudanças com rebatimento direto sobre o trabalho. Provocando uma avalanche de mudanças no contexto produtivo e a desregulamentação das relações de trabalho. Ainda no final do século XX, o que se percebe a partir da crise do capitalismo, em meados da década de 1970, é o início do processo de reestruturação produtiva. Espreado, provocou grandes transformações no mundo do trabalho. O esgotamento do sistema taylorista-fordista acelerou e ao mesmo tempo condicionou o surgimento do modelo japonês, também conhecido como toyotismo. Este forjou efetivas transformações nas bases materiais de produção e na configuração das relações.

As políticas de reestruturação, estrategicamente adotadas para recuperar o ciclo produtivo, introduziram conceitos como flexibilização, globalização, mundialização, informatização, terceirização, entre outros, para fundamentar as novas relações produtivas e sociais. Entretanto, na tentativa de promover o

crescimento e desenvolvimento econômico, essas práticas desencadearam profundas contradições contribuindo ainda mais para o agravamento da questão social.

Uma das expressões mais significativas da questão social é o aumento do desemprego estrutural, tendo em vista a reestruturação produtiva a qual modificou drasticamente os processos de produção e trabalho, os contratos e, conseqüentemente, a forma e as relações de trabalho. A esse respeito Serra et al (2006) nos diz que

[...] no âmbito da inserção no mercado de trabalho, alteram-se os regimes e contratos de trabalho, com a substituição em grande monta do emprego formal pelo emprego parcial, temporário, subcontratado e terceirizado – processo de substituição de tipo de emprego aplicado em escala mundial. Instala-se, portanto, o trabalho precarizado como opção majoritária do capital (SERRA *et al*, 2006, p. 203).

Sem dúvida a organização da produção modificou as condições sociais e as técnicas de organização do trabalho, impôs ajustes, obrigou o trabalhador a tornar-se polivalente, abriu perspectivas de mobilidade social, vertical e horizontal (IANNI, 1997). Muitas são as configurações assumidas pelo trabalho, no entanto aqui nos interessa o trabalho informal e precário, tomando como exemplo o trabalho dos catadores de lixo. Muitas também são as conseqüências desta mobilidade, a mais latente é a diminuição drástica dos postos de trabalho. Não obstante, pode e tem conseguido diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, contudo, não pode extingui-lo isso porque o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano (ANTUNES, 2008).

As novas exigências advindas desses processos desencadeiam no mundo e no Brasil, novas relações produtivas e sociais, como a redução dos direitos sociais e trabalhistas com o exponencial aumento das diversas formas de trabalho flexível e precário. Impondo também, grandes desafios para a manutenção e inserção dos sujeitos em espaços formais de trabalho e, gerando “uma nova informalidade”. Com isso, a pobreza é agravada e, o empoderamento das classes tende a ser uma realidade distante e obtusa. Após esta breve introdução, adiante, algumas considerações sobre os efeitos da globalização e sua incidência na constituição do trabalho informal.

3.3 TRABALHO INFORMAL NA PERSPECTIVA DA GLOBALIZAÇÃO

O termo “setor informal” foi cunhado no fim dos anos de 1960 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e utilizado pela primeira vez nos relatórios sobre Gana e o Quênia, elaborados no âmbito do Programa Mundial de Emprego, em 1972. O programa teve como objetivo avaliar a evolução do emprego e, da renda nos países em desenvolvimento, especialmente, naqueles em que o Estado tinha implementado um processo rápido de industrialização. O termo informal caracteriza atividade econômica em:

- a) Unidades produtivas baseadas no descumprimento de normas e legislação concernente a contratos, impostos, regulações e benefícios sociais; e
- b) Ocupações sem proteção social, garantias legais e estabilidade, sendo recorrente ainda o fato de serem atividades de baixa produtividade, sem estabilidade, baixos salários, quando não se realizam sem remuneração por ação de familiares e auto-emprego.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT) os trabalhadores informais “são aqueles por conta própria (exceto profissionais liberais), os familiares não-remunerados, os que realizam serviços domésticos, os empregadores e empregados de pequenas empresas” (BARBOSA, 2008, p. 96).

Para ilustrar o panorama da informalidade, no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) registra os seguintes dados: “[...] 7 em cada 10 trabalhadores que ingressaram com carteira de trabalho entre janeiro e junho deste ano o fizeram recebendo entre meio e 2 salários mínimos [...]” (BARBOSA, 2008, p.96).

Para compreender a informalidade no Brasil devemos brevemente apresentar o contexto da América Latina. A América Latina do século XX enfrenta e está submetida como outros continentes com economias em desenvolvimento a um sistema mundial, a uma ordem política e econômica, o que é afirmado por Bernal-Meza (2001, p. 23) ao dizer que “[...] constituyen el contexto estructural de condicionalidades e desafios”. Identifica-se por contexto estrutural a reunião de alguns acontecimentos como a queda do muro de Berlim, a desintegração da União Soviética e com ela o enfraquecimento do sistema econômico opositor ao capitalismo, criando as condições necessárias para consolidação da globalização.

Para além da mera integração ou subserviência econômica à globalização e graças a ela, tivemos perversas conseqüências como o autor reforça:

la convergencia, la profundización de las asimetrías entre capital y trabajo, la profundización de la precariedad y la exclusión social - consecuencias de la implementación de políticas favorables a una particular y errónea interpretación de nuevas condicionalidades de la inserción internacional - han hecho del mundo de hoy un escenario en cual los impactos socialmente desestabilizadores que ha provocado la globalización y su ideología, han afectado negativamente el presente y futuro de los sectores más desfavorecidos en las sociedades desarrolladas y de las grandes masas de los países en desarrollo. Deintegración social, concentración monopólica, integración y a la vez fragmentación de los espacios nacionales, caracterizan el panorama socio-político de nuestros países (BERNAL-MEZA, 2001, p. 23).

Legitimando estas conseqüências havia um mito, o desenvolvimento *por si* garantiria a eliminação da pobreza, alavancando a modernização socioeconômica, através das indústrias. Porém, isto não ocorreu de fato. Se por um lado, as indústrias sediadas na região marcam um significativo aumento no fluxo de capital, por outro, este era capital estrangeiro, marca também a dominação da indústria nacional pelos aglomerados transnacionais, que por sua vez contribuem para dar a tônica na geração das metamorfoses nas relações de trabalho.

Somando-se a isto a discussão de Dedecca e Baltar (1997) nos indica algumas conseqüências drásticas do crescimento do mercado de trabalho assalariado, numa sociedade salarial incapaz de incorporar toda a disponibilidade de força de trabalho existente, a saber: i) a desarticulação de formas tradicionais de produção, em especial a agrícola - que produziu elevado processo migratório às cidades.

Disto resultou a formação de um contingente de mão-de-obra sobranter urbana desproporcional a capacidade de absorção dos segmentos industriais modernos, ii) imposição a parcelas expressivas da população a ocupações de baixa produtividade e sem regularização, iii) exclusão dos novos padrões de consumo (quantidade e variedade de bens consumidos), iv) a não integração de parte da população economicamente ativa (PEA) aos novos processos de trabalho e relações de produção, por conseqüência coexistem na sociedade salarial formas modernas de produção e consumo com formas retrocedentes onde são negadas garantias já legítimas de salário e proteção social aos trabalhadores, agravando a marginalidade a que estes trabalhadores passaram a se submeter. Por isso, uma nova ordem

descendente direta da crise e da reestruturação produtiva passa a determinar as relações de trabalho.

O contingente de mudança nos modelos sócio-econômicos deste cenário na América Latina, no Brasil e, em Belém, podem ser primeiramente sentidos na adequação e flexibilização das políticas de desenvolvimento aos ditames do capital, criando um meridiano na relação com o próprio Estado, traduzido nas privatizações, concessão de benefícios ao setor privado em detrimento das demandas sociais, diminuição dos gastos com a implementação de políticas públicas e sociais, principalmente, no tocante às políticas voltadas para o trabalhador do setor informal. Todas estas condicionalidades formam um sistema de dependência, cujos impactos incidem diretamente sobre a constituição e aumento do trabalho informal.

Este sistema de condicionalidades, segundo Dedecca e Baltar (1997), ao assumirem a discussão sobre trabalho informal, no Brasil, começa por retomar as bases do projeto de desenvolvimento na América Latina, causador também da retomada da centralidade da categoria trabalho, agora marcada por metamorfoses, mas não menos complexo e inquietante.

Notadamente, por tomar a informalidade como espaço cooptado e submisso à lógica do capital, colocando o trabalhador numa subalternidade sem precedentes. Como é o caso dos catadores de lixo, e cuja ação do Estado através de políticas públicas, torna-se ainda mais perversa, uma vez que a informalidade exarcebera o individualismo, a desmobilização e organização destes. Esse individualismo potencializa disputas e conflitos, fragmentação dos laços afetivos e de companheirismo, apontados por Sennett (2007) como elementos corrosivos, tornando ainda mais distante a constituição de solidariedade.

Nas sociedades atuais a centralidade da categoria trabalho torna-se novamente evidente, sua discussão não se restringe mais ao fim do trabalho vivo – como profetizado por muitos –, ora explicado como fenômeno decorrente do desemprego estrutural, não porque seja possível negar o impacto negativo desencadeado na organização sobre o trabalho, numa sociedade produtora de mercadorias, mas porque tal argumento mostra-se insuficiente nas palavras de Antunes (2008) para explicar as múltiplas determinações consubstanciadas em posições, processos e mecanismos distintos postos em marcha com a subproletarização (expansão do trabalho parcial, precário, subcontratado,

“terceirizado”, informal...), heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora.

Tomando como marco histórico a década de 1970, Antunes (2008) destaca que um conjunto de mudanças foi desencadeado com a crise do petróleo ou crise estrutural do sistema produtivo fordista. Era preciso então, um novo paradigma produtivo capaz de organizar a produção e, por conseguinte estabelecer novas relações de trabalho. As características deste novo modelo de produção foram chamadas de pós-fordistas ou “acumulação flexível” (HARVEY, 1993).

Aos reflexos desta flexibilização, seguiu-se uma onda de privatizações, desregulamentação, aprofundamento do ciclo de financeirização do capital fictício, desterritorialização das fábricas, rebaixamento dos salários, esvaziamento dos sindicatos, crescimento da informalidade nas relações de trabalho, precarização nas relações de trabalho, instabilidade e ausência de proteção social, concentração funcional da renda direcionada em favor do capital, desassalariamento, somatizando conseqüências profundas no aumento da pobreza (HARVEY, 1993; CHENAIS, 1996; POCHMANN, 2008; YAZBEK *et al*, 2008).

Compartilhando deste pensamento, Pochmann (2008) afirma que o Brasil vive a mais grave crise do emprego identificada a partir de algumas tendências recentes do trabalho como: i) pressão demográfica da população economicamente ativa, ii) pressão da renda funcional concentrada, iii) pressão da maior taxa de participação, iv) contrapressão do baixo crescimento econômico, v) contrapressão da abertura comercial e financeira e, vi) contrapressão da reforma no papel do Estado. Isto posto presumimos que:

[...] a partir da década de 1980 são gestadas as condições para um novo padrão produtivo, tecnológico e organizacional que poderia denominar-se de terceira revolução industrial, cujas características, conforme são diversas das fases anteriores do capitalismo [...] (LIRA, 2008, p.131).

Dados da Organização Internacional do trabalho citados por Lira (2008) revelam que “a porcentagem de ocupações precárias, informais e de baixa qualidade sobre o total do emprego aumenta de 40,66% a 46% no Brasil entre 1990 e 2001(dados da PNAD elaborados pela OIT). Conclui, então, que “essa conjuntura, que combina ao mesmo tempo a elevação da taxa do desemprego e da precarização, amplia o espaço da informalidade na década de 1990, agravando a

inda mais a heterogeneidade presente na estrutura ocupacional no país” (LIRA *et al*, 2008, p.137).

Finalmente, após esta breve introdução é possível concordar então, com a posição de Lira (2008). Do ponto de vista do capital, a informalidade foi apropriada e segue os preceitos da lógica do capital, servindo como um instrumento que fortalece a flexibilização produtiva e rebaixa os custos de manutenção da força de trabalho, afetando as relações, formas e organização da classe trabalhadora, com conseqüências nefastas para os trabalhadores do mercado informal.

A discussão pretendida neste estudo partirá desta conjuntura, a fim de compreender a implementação das políticas públicas específicas para catadores de lixo, considerando-os como exemplo do agravamento da questão social e, a constituição do trabalho informal. Mesmo sabendo que existem inúmeras categorias as quais representam bem a informalidade e precarização do trabalho, como os ambulantes, os lavadores de carro, vendedores autônomos, dentre outros. A situação dos catadores de lixo apresenta múltiplos estigmas sociais, políticos, econômicos e culturais, uma espécie de contaminação derivada de seu objeto e local de trabalho, respectivamente o lixo.

É possível entender que estes sujeitos urbanos compõem de forma muito particular a tríade política públicas, trabalho informal e catadores, ao mesmo tempo em que dialiticamente agem e são compostos por elementos para além do trabalho simplesmente informal, da política pública que precisa reconhecer as formas de sociabilidade próprias forjadas na ação de catador e, de categoria, cuja visibilidade/identidade não pode mais ser negada estabelecem sistemas de uso, estratégias, intermediação e apropriação para sobreviver das sobras.

3.4 O MERCADO INFORMAL NO PARÁ

No cenário local do Pará, o mercado informal tem segundo dados do DIEESE-PA (2007) alcançado índices cada vez maiores. Em 2007 com o crescimento do Emprego no Setor Formal de trabalho algumas melhoras começaram a surgir no campo do trabalho. Nos meses de janeiro a dezembro, no comparativo entre admitidos e desligados o saldo no emprego formal no Pará foi de cerca de 30 mil postos de trabalhos, o melhor dos últimos 3 anos, distribuídos entre ao Setores da

Extrativa Mineral, Construção Civil, Setor da Agropecuária, Indústria de Transformação, Comércio e o Setor Serviço.

Mesmo assim, estima-se que cerca de 350 mil pessoas ainda estejam sem emprego em todo o estado, conseqüência direta de problemas originários do crescimento econômico e dos modelos de desenvolvimento exógenos adotados no estado, ademais as derivações produzidas pelas determinações e os desdobramentos do reordenamento do capital, da insuficiência de investimentos sociais afetam, sobremaneira uma população ainda mais solicitante: os trabalhadores.

De acordo com o DIEESE-PA, nas últimas décadas, a ausência do emprego formal tem obrigado parcelas cada vez maiores da população, sobretudo, aqueles com baixa ou nenhuma qualificação para o trabalho frente às exigências produtivas, a integrar-se ao chamado mercado informal da economia, ou setor informal de forma autônoma ou através de relações precárias de trabalho, caracterizadas por ocupações de baixa renda e em sua grande maioria, sem carteira assinada. Assim, há exclusão resultante de um processo permanente adicionado, ainda ao desgaste da vida associativa, impõe subalternidade, passividade e medo entre os trabalhadores, obrigados a aceitar qualquer tipo de relação de trabalho.

Na sequência um quadro demonstrativo da flutuação de postos de trabalhos no setor formal da economia nos estados da região norte fev/2009 - jan/2010, com base na análise e sistematização do DIEESE-PA (**Figura 07**).

ESTADOS	ADMITIDOS	DEMITIDOS	SALDO	VARIAÇÃO
AMAZONAS	167.308	160.625	6.683	1,94%
AMAPÁ	20.801	19.802	999	1,86%
PARÁ	255.800	243.208	12.592	2,29%
TOCANTINS	57.945	54.186	3.759	3,51%
ACRE	23.785	21.951	1.834	3,29%
RORAIMA	14.044	12.495	1.549	4,87%
RONDÔNIA	128.029	101.614	26.415	15,68%
NORTE				
	667.712	613.881	53.831	4,10%

Figura 7: Quadro demonstrativo da flutuação de postos de trabalhos no setor formal da economia nos estados da região norte fev/2009-jan/2010

Fonte: CAGED (MT) Análise/sistematização: DIEESE-PA – Fevereiro/2010

Na região norte durante o período de fevereiro (2009) a janeiro (2010) o crescimento do emprego formal foi de 4,01%. Foram feitas no período 667.712 admissões contra 613.881 desligamentos, gerando um saldo positivo 53.831 postos de trabalhos, deste total 23,39 % (12.592) foram gerados no Pará⁹.

Embora, o saldo tenha sido positivo a estimativa do DIEESE/PA é de que hoje, no mínimo 50% da população ocupada no Pará (cerca de 3,1 milhões de pessoas) já esteja na informalidade algo em torno de 1,5 milhão de pessoas.

(Tabela 01).

Tabela 1: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo o sexo e as classes de rendimento mensal de todos no Pará

TOTAL DE OCUPADOS NO PARÁ 3.315.496 Pessoas		
Com ganhos até 1/2 salário mínimo	11,80%	391.204 Pessoas
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	25,79%	855.004 Pessoas
Mais de 1 a 2 salários mínimos	28,57%	947.092 Pessoas
Mais de 2 a 3 salários mínimos	8,66%	287.148 Pessoas
Mais de 3 a 5 salários mínimos	6,46%	214.044 Pessoas
Mais de 5 a 10 salários mínimos	3,18%	105.517 Pessoas
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1,05%	34.821 Pessoas
Mais de 20 salários mínimos	0,31%	10.214 Pessoas
<u>DISTRIBUIÇÃO POR SEXO</u>		
Homens - 61,59% do total de ocupados		2.041.854 Pessoas
Com ganhos até 1/2 salário mínimo	7,44%	151.926 Pessoas
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	24,89%	508.170 Pessoas
Mais de 1 a 2 salários mínimos	34,10%	696.206 Pessoas
Mais de 2 a 3 salários mínimos	10,52%	214.808 Pessoas
Mais de 3 a 5 salários mínimos	7,58%	154.758 Pessoas
Mais de 5 a 10 salários mínimos	3,34%	68.270 Pessoas
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1,43%	29.139 Pessoas

⁹ No mês de janeiro/2010 a maioria dos setores econômicos do estado apresentou crescimento. Os setores econômicos do estado que mais contribuíram para o saldo positivo foram: Extrativa mineral com 116%, seguido pelo setor da Agropecuária com 1,06%; setor elétrico com 1,01%; construção civil com 0,77%; o setor de serviços com 0,54%. Neste período o comércio apresentou uma queda de 0,18%, comportamento semelhante apresentou a indústria com redução de 0,17% - DIEESE-PA.

Mais de 20 salários mínimos	0,39%	8.000 Pessoas
Mulheres - 38,41% do total de ocupados		1.273.642 Pessoas
Com ganhos até 1/2 salário mínimo	18,79%	239.278 Pessoas
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	27,23%	346.834 Pessoas
Mais de 1 a 2 salários mínimos	19,70%	250.886 Pessoas
Mais de 2 a 3 salários mínimos	5,68%	72.340 Pessoas
Mais de 3 a 5 salários mínimos	4,65%	59.286 Pessoas
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2,92%	37.247 Pessoas
Mais de 10 a 20 salários mínimos	0,45%	5.682 Pessoas
Mais de 20 salários mínimos	0,17%	2.214 Pessoas

Fonte: IBGE-PNAD (2008), Análise e Elaboração: DIEESE-PA

No Pará, segundo análises do DIEESE-PA num total de cerca 3,3 milhões de pessoas ocupadas, cerca de 1,2 milhão de trabalhadores recebem como remuneração máxima um salário mínimo. Deste total a maioria são homens (cerca de 660 mil pessoas) e o restante são mulheres.

3.5 O MERCADO INFORMAL EM BELÉM

A Região Metropolitana de Belém (RMB) irá reproduzir o agravamento do desemprego estrutural vivenciado nos países centrais, e em outras regiões do Brasil. Em 1989, segundo dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/PA), na RMB cerca de 170 mil pessoas sobreviveriam no mercado informal. Progressivamente, sob o efeito de vários planos econômicos deflagrados (Plano Collor, Plano Bresser, Plano Verão, dentre outros) pelo Governo Federal, os quais não lograram êxito, soma-se a intensificação da exploração do trabalho, potencializada pela falta de investimentos em determinados setores estratégicos, aumento nas taxas de juros, recessão, queda na renda e aumento do desemprego, o DIEESE/PA estima que este número já alcance cerca de 360 mil pessoas, por exemplo, os ambulantes podem chegar a aproximadamente 10 mil. Apesar deste quadro a RMB também apresentou saldos positivos de postos de trabalhos, como pode ser visto a seguir. **(Tabela 02).**

Tabela 2: Quadro do emprego formal na Região Metropolitana de Belém - Jan a Dez/09

MUNICÍPIO	ANO 2009(JAN-DEZ)					
	POSTOS DE TRABALHO			PROPORÇÃO MUNIC VS ESTADO		
	DEM	DESL	SALDO	DEM	DESL	SALDO
ANANINDEUA	18.182	17.485	697	7,13%	7,06%	9,44%
BELEM	89.591	82.589	7.002	35,14%	33,36%	94,88%
MARITUBA	2.448	2.488	-40	0,96%	1,00%	-0,54%
BENEVIDES	1.638	1.477	161	0,64%	0,60%	2,18%
TOTAL	111.859	104.039	7.820	100%	100%	100%

Fonte: DIEESE-PA, Elaboração do autor

Conforme os dados apresentados pelo DIEESE-PA, a RMB reproduz a realidade dos demais municípios do Pará, nos quais, embora nos últimos anos o emprego formal tenha apresentado saldo positivo, os índices apontam o avanço do desemprego. Isto corrobora com as assertivas de Pochmann (2008), que descreveu como a pressão da demografia economicamente ativa, ou seja, desde 1960 a População Economicamente Ativa (PEA) vem sendo ampliada, uma expansão da oferta de mão-de-obra no interior do mundo do trabalho. A inserção crescente da participação do sexo feminino demonstra isto. Entre 1970 e 2000 a taxa de crescimento deste segmento atingiu 146,7% contra 10,6% do contingente de trabalhadores do sexo masculino.

Outro fator característico em Belém é a renda muito baixa, comparando a região Norte com as demais regiões brasileiras o trabalhador paraense é o que tem em média a menor renda, cerca de 35% dos ocupados ganham até um salário mínimo.

Neste contingente encontram-se a maioria dos catadores de material reciclável que atuam no Aurá e nas associações, conforme a pesquisa empírica revelou. Pois a maioria dos entrevistados informou que sua renda era variável e em média recebiam aproximadamente de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo (**Tabela 03**).

Tabela 3: Quadro demonstrativo do crescimento do mercado informal na Região Metropolitana Belém 1989 a 2007

MÊS/ANO	Nº DE PESSOAS NO MERCADO INFORMAL
1989 (*)	Cerca de 174 mil pessoas
DEZEMBRO/2007 (+)	Cerca de 360 mil pessoas

Fonte: PED=(DIEESE/IDESP/SINE) (+) Estimativa DIEESE/PA

O DIEESE/PA tem trabalhado com estimativas nesta questão do Mercado Informal em função do término da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) para

esta afirmativa ou estimativa tomou como amostra um universo de cerca de 10 mil ambulantes diretos na RMB, cerca de 70% destes na capital. Os dados apresentados podem contribuir para identificar a trajetória da informalidade em Belém, situando os catadores como a expressão mais aguda desta informalidade.

O lixo como alternativa de ocupação está presente na maioria dos depoimentos dos catadores, ao serem interrogados quanto as causas que os levaram a começar a trabalhar como catadores, são unânimes em responder porque estavam desempregados. Em depoimento ao pesquisador um dos membros fundadores da Cootpa explicou que aos 66 anos de idade, desempregado a única saída foi catar lixo,

porque eu não tinha emprego, a minha idade avançada, trabalhei lá (Auré) por 07 anos, antes eu era empregado de uma empresa. [...] Meus cinco filhos continuam trabalhando lá, eu sai pra fundar a Cootpa, fui membro da diretoria por mais de 03 anos (Entrevista nº 08 abril/2010).

A pesquisa empírica levantou alguns aspectos do perfil dos catadores que podem ajudar a estabelecer a relação entre o seu perfil e o trabalho como catador (Tabela 04).

Tabela 4: Características dos catadores entrevistados – março/2010

Entrevista Nº/	Sexo	Idade	Escolaridade	Tipo de moradia	Profissão (1)	Procedência
01	Masc	32	Fund. Incomp.	Casa própria em madeira	Sou reciclador	Belém
02	Fem	27	Não declarou	Casa alugada	Catador	Belém
03	Masc	63	Fund. Incomp.	Casa própria em alvenaria inacabada	Não tem	Abaetetuba
04	Fem	44	Fund. Incomp.	Casa alugada	Ex-feirante	Belém
05	Fem	37	Fund. Incomp.	Casa própria em alvenaria	Ex-doméstica	Bragança
06	Masc	20	Fund. Incomp.	Casa própria em alvenaria	Agente ambiental	Brasília
07	Fem	14	Fund. Incomp.	Casa própria em alvenaria	Não tem	São Paulo
08	Masc	74	Fund. Incomp.	Casa própria em alvenaria, inacabada	Catador	São Domingos do Capim
09	Fem	42	Fund. Incomp.	Casa própria em alvenaria, inacabada	Catador	Belém
10	Masc	47	Não declarou	Casa cedida	Catador	Altamira

Fonte: Dados da pesquisa empírica Legenda (1): segundo o próprio depoimento dos catadores

Cerca de 90% afirma ter cursado até o ensino fundamental incompleto e, ao serem interpelados porque não voltam a estudar, a maioria reconhece a importância, até gostaria, mas, não teria tempo para isso, em razão do trabalho, ou por vergonha. Os 10% restantes não declararam.

Dos catadores entrevistados 01 disse que era reciclador, 01 disse que era doméstica, 01 se identificou como agente ambiental, 01 disse que era ex-feirante, 04 se assumiram como catadores de profissão, os 02 restantes disseram não ter profissão.

No que tange a moradia, a maioria informou que mora em casa própria, nas ocupações próximas ao aterro. As casas são em geral, em alvenaria, inacabadas, tendo em média de 01 a 03 compartimentos, o banheiro se localiza fora da casa. Outro dado interessante, os catadores que possuem casa própria afirmaram que foram eles os construtores.

A principal observação extraída das falas revela, que por não terem profissão foram obrigados a encontrar no trabalho informal de catador a sobrevivência, pois tem pouca escolaridade e baixa qualificação.

Como enfrentar esta informalidade? Nesta pesquisa há a crença que somente pela via das políticas públicas é possível ocorrer este enfrentamento. As políticas públicas que tratam do trabalho formal e informal serão apresentadas a seguir puramente a título de panorama.

3.6 BREVE PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS PARA O TRABALHO INFORMAL NO BRASIL

Para permitir a análise da fase de implementação de políticas públicas, tratadas em seção posterior, em especial das políticas públicas direcionadas ao trabalho precário no Brasil, útil, portanto, a problematização. Torna-se necessário a definição de um marco temporal que demarque a constituição no cenário nacional de tais políticas, ou mesmo vincule ações estatais. Tomaremos então, a década de 1970. Para Antunes (2008), nos últimos anos, como respostas do capital à crise dos anos de 1970, intensificaram-se as transformações no próprio processo produtivo, decorridas do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação

flexível e dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, onde se destaca, para o capital, especialmente, o toyotismo.

Tal escolha, portanto, não é aleatória, esta enseja um corolário de acontecimentos de ordem política, econômica, social, geográfica e cultural responsáveis por uma série de transformações societárias, cujas implicações impuseram ao Estado enfrentar a questão do trabalho informal.

Foi naquela década que ocorreu o fenômeno da estagflação, ou seja, a convivência de alta inflação com a estagnação, explicada pela elevação do preço do barril de petróleo, atingindo toda a rede de estrutura produtiva da economia, provocando a desaceleração da economia a nível mundial. É no período de 1974-1975 que

[...] explode a “primeira recessão generalizada da economia capitalista internacional desde a Segunda Guerra Mundial [...] chegava ao fim o padrão de crescimento que, desde o segundo pós-guerra e por quase trinta anos, sustentara, com suas “ondas longas expansivas”, o “pacto de classes” expresso no Welfare State. Emergia um novo padrão de crescimento. É para responder a este novo quadro que o capital monopolista se empenha, estrategicamente, numa complicada série de reajustes e reconversões que, deflagrando novas tensões e colisões, constrói a contextualidade em que surgem autênticas transformações societárias (NETTO, 1996, p. 90).

A exportação de capitais toma a “forma especial de ‘investimento direto’, ou seja, do estabelecimento de fábricas filiais em países estrangeiros”. Estes países são aqueles onde “os salários são baixos e os lucros altos, e onde existe também abundância potencial da força de trabalho e um baixo nível de industrialização” (leia-se África, Ásia e América), ou seja, o espaço ideal para composição de uma nova e flexível forma de mobilidade das fábricas – a desterritorialização. Esta transferência das unidades produtivas para os países de capitalismo periférico está ligada, assim, à formação dos grupos multinacionais como um produto da etapa monopolista do capital (CME)¹⁰.

¹⁰ Jean Lojkine (1997) afirma que as multinacionais compõem uma mobilidade mais complexa do que tem sido de forma recorrente conceituada. Para o autor existem três níveis de mobilidade. A primeira é social – estabelece o modo de autonomização e diversificação das atividades do grupo monopolista. A mobilidade temporal corresponde à descontinuidade, no tempo, dos investimentos monopolistas, cada vez mais precários, consideradas as variações da concorrência e da sobreacumulação de capitais. A última é a mobilidade espacial intrinsecamente diversificada e precária devido a conexão efêmera entre o capital e o território.

As empresas armadas de alta tecnologia, desenvolvidas e apoiadas solidamente no mercado mundial, como pilar estratégico, realizam, nesta nova fase do capital monopolista, um saque contra o patrimônio das sociedades de economia natural, mas o fazem diferentemente do período colonial. Sob novos aspectos, ainda mais perversos e, disfarçados com anuência sistemática do Estado. Assim, economia, política e ideologia estão cada vez mais ligadas entre si. Está fundado na lei do valor – lei geral da acumulação.

Que conseqüências são gestadas? O enfraquecimento de empresas; queda da taxa de lucro e a agudização da luta de classes. Neste cenário que se forma qual o papel do Estado? O Estado assume fundamental importância, ao se situar como ordenador das relações sociais, a favor dos interesses da acumulação em detrimento dos interesses da maioria da população. Sua ação se inscreve nos marcos do Estado do Capitalismo Tardio, subsidiando o processo de industrialização ao “atrair” o capital estrangeiro com vistas a desenvolver o país de economia periférica.

Além de desregulamentação/regulamentação, garantir flexibilidade, mediar diretamente negociações locais com as empresas nos diferentes âmbitos, privatização das necessidades coletivas e da seguridade social, fomento a aglomeração espacial das multinacionais, ideologicamente fundadas na integração espacial. Como o Estado interveio? Através de a) Formas indiretas, como financiamento público ao setor privado; e b) Formas diretas, como créditos, subvenções, garantias de empréstimos, responsabilidade estatal por campos de investimentos complementares.

No contexto do CME, intrínseco ao desenvolvimento da economia capitalista, as sociedades de economia periférica, onde caracteristicamente ocorreu uma industrialização retardatária foram conduzidas à servidão econômica, política e social, e este foi o destino histórico de países, notadamente, ricos em matérias primas, como o Brasil, em especial, o estado do Pará, na região amazônica¹¹.

Na Amazônia, ocorre a determinação histórica de uma suposta vocação de região exportadora de matérias-primas, a adoção de modelos exógenos de planejamento estatal, submissão ao mercado, dependência econômica,

¹¹ Os processos históricos desencadeados sobre a Amazônia - desde a sua condição de colônia, até aqueles em curso no contexto da crise capitalista contemporânea - são definidos pelo papel particular da região frente às necessidades históricas da acumulação capitalista, cujos efeitos foram produzidos ainda pela acumulação primitiva.

subserviência tecnológica, poucos investimentos em ciência e tecnologia, insuficiência de mão de obra qualificada em todos os níveis. Com a reunião destes aspectos, foi sendo forjado, como afirma Lojkine (1997), um Estado subordinado ao capital monopolista. Porquanto, a sua própria ação pode ser comprometida, especificamente, no que se refere às políticas públicas.

O corolário em termos de consequência na perspectiva social destas transformações societárias para os trabalhadores foi a demanda crescente por emprego. Logo, a questão de enfrentamento do desemprego e seus desdobramentos, passam se constituir como um dos núcleos centrais da política social da atualidade. No mundo, no Brasil e em Belém.

É comum identificar no contexto atual o Estado instituindo mecanismos compensatórios para mitigar os índices de desemprego e a informalidade a que estão submetidos os trabalhadores. Tais mecanismos podem ser medidas de natureza ativa e passiva.

As políticas de natureza ativa são aquelas que buscam atuar diretamente sobre a oferta ou demanda de trabalho. Constituem medidas de natureza ativa a formação profissional, intermediação da mão-de-obra, criação de novos empregos no setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito às pequenas e médias empresas e fomento ao trabalho autônomo.

Enquanto as políticas passivas têm como objetivo assistir financeiramente ao desempregado ou até reduzir a oferta de trabalho, se materializa através do seguro-desemprego, programas assistenciais, incentivos à aposentadoria antecipada, manutenção dos jovens no sistema escolar e a redução da jornada de trabalho.

Os mecanismos acima descritos de forma pendular apenas trata do trabalhador empregado e do desempregado, mostrando-se incapazes de responder as complexas demandas da classe trabalhadora, deixando uma lacuna com relação ao trabalhador informal em condições precárias e vulneráveis socialmente, como é o caso dos catadores.

São, portanto, mecanismos universalistas e não conseguem garantir, no contexto da realidade brasileira de milhões de trabalhadores do mercado informal¹², benefícios e assistência devida e necessária, isto assume proporções ainda mais graves em se tratando de catadores de lixo, os quais, não são apenas exemplos de

¹² Segundo dados do IBGE (2000) 60% da população brasileira está na informalidade, cerca de 41 milhões de pessoas.

informalidade, mas de um ecossistema muito particular, onde a precariedade é tão somente mais um elemento. Adiciona-se ainda relações de poder verticalizadas, com exploração e subserviência, de forma única, no aterro sanitário do Aurá, em Belém, as relações informais se expressam na forma de aviamento, prática que será discutida em outro capítulo.

Surgem novas configurações de desempregado, a saber: i) o desemprego de longa duração, ii) desemprego de inserção¹³ (jovens entre 20 e 24 anos enfrentam dificuldades em conseguir o primeiro emprego) e o i) desemprego de exclusão (trabalhadores acima dos 55 anos).

Assim, como enfatiza Pochmman (1998), as políticas de emprego, responsáveis pela construção do estatuto do trabalho e pela sustentação do chamado círculo virtuoso do Segundo Pós-Guerra, convertem-se em políticas de mercado de trabalho. A conclusão que se tem é de que na tentativa de conter os impactos do desemprego estrutural, o governo adota políticas públicas de inserção, as quais se consubstanciam em intervenções de caráter provisório e focalizado, uma vez que estão direcionadas para os mais vulneráveis.

Onde estão as falhas deste tipo de política? É importante refletir a partir de dois questionamentos: primeiro quais serão os critérios de vulnerabilidade adotados para classificar o trabalhador?; segundo, esta classificação pode esconder a discriminação e determinar a seleção conveniente e não real dos indivíduos? Julga-se, então que por serem focalizadas, as políticas atendem de forma parcial e não-integral os trabalhadores vulnerabilizando-o ainda mais, na medida em que predomina o individualismo.

No bojo das pressões econômicas, políticas e sociais, impostas ao Estado, na década de 1990, a sujeição do Estado brasileiro é fato, e este tentou, porém sem lograr total êxito tornar o já existente Sistema Público de Emprego numa política integrada, na esteira desta tentativa os resultados apontam o seu contrário, pois foram incapazes de reverter ou mesmo amortecer os ajustes neoliberais postos em marcha.

O Sistema Público de Emprego foi sendo formatado ao longo dos anos, com a instituição de uma legislação. Convém aqui, resgatar algumas importantes leis que

¹³ Segundo Erica Garcia Velasco (2008) da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira a faixa mais atingida pelo desemprego é a juvenil. Em 2001, os índices totais de desemprego chegaram a 12% para todas as faixas etárias; para a faixa etária de 20 a 24 anos foi de 18,9%.

versam sobre a regulação do trabalho a fim de poder compreender o alcance ou não desta legislação.

Em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis trabalhistas (CLT), na seqüência em são criadas as primeiras escolas de formação mantidas pelo patronato (com recursos públicos) o sistema “S”¹⁴, outras ações estatais vão sendo instituídas tais como, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Fundo de Assistência ao trabalhador Desempregado (FAD), Guilhon e Almada Lima (2008), colaboram de forma crítica neste resgate ao afirmarem que estas ações “nunca adquiriram uma forma sistêmica que permitisse um atendimento integral ao trabalhador desempregado”. Acrescenta-se que contraditoriamente a informalidade que ampliava seu percentual entre a população economicamente ativa (PEA) não constituísse matéria nestas ações.

Soma-se a esses mecanismos a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), partindo de uma análise mais acurada pode-se perceber que a

[...] criação desse sistema reflete o quadro de agravamento do desemprego, da informalidade e da deterioração do mercado de trabalho brasileiro nos anos de 1990. Na verdade, corresponde à necessidade de enfrentar os efeitos perversos sobre o emprego gerados pelas políticas econômicas de cunho recessivo e pelo tipo de reação do setor privado ao ajuste econômico imposto pelo setor público (GUILHON; ALMADA LIMA, 2008, p.166).

Havia no plano da intencionalidade como demonstra a determinação para criação de uma fonte de arrecadação para subsidiar o FAT - o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio dos Servidores Públicos (PIS/PASEP) - uma afirmativa de tentar extrair o caráter frágil e desarticulado premente ao Sistema Público de Emprego desde sua criação, no entanto, isto não ocorreu¹⁵.

Segundo Pochamman (2008), no setor estatal um dado é bastante relevante para situar ou mesmo dimensionar alguns impactos. Na década de 1990, do saldo negativo de 3,2 milhões de empregos assalariados formais extintos, incide sobre a

¹⁴ O Sistema “S” é formado pelo Serviço de Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Nacional Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE).

¹⁵ O Estado adotou alternativas de liberalização, diminuição da proteção social, através do fomento às ações de flexibilização organizacional, produtiva e trabalhista.

responsabilidade do Estado a extinção na ordem de 17,1%, assim, não houve o esperado crescimento do emprego formal e, sim, o aumento da informalidade.

A distância entre a intencionalidade e os resultados obtidos também pode ser percebida, partindo-se do ciclo de ação do FAT. Para melhor compreender isto, é preciso entender que para subsidiar este programa foi criado em 1993 o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) o qual instituiu o microcrédito, e o Programa de geração de Emprego e Renda (PROGER), com fontes estatais de financiamento federal¹⁶. Outros Programas foram criados como o Plano Nacional de Formação Profissional (PANFLOR) e o Programa de Emprego (PROEMPREGO) demarcando a intervenção do Estado através de políticas ativas, sem, no entanto, avançar em termos reais de taxa de desemprego. Como veremos a seguir:

[...] em 1995, quando o desemprego atingiu 4,5 milhões de trabalhadores, o governo federal comprometeu 0,62% de todo o Produto Interno Bruto com políticas de empregos, sendo 0,46% do PIB nas políticas passivas e 0,16% nas políticas ativas. Cinco anos depois, quando o IBGE registrou a presença de 11,5 milhões de desempregados no Brasil, o governo federal gastou 0,89% do PIB com políticas de emprego, sendo 0,38% com políticas passivas e 0,51% com políticas ativas (POCHMANN *et al* 2008, p.35).

Os gastos com as políticas entre 1995 e 2000 nos revelam o decrescente volume de recursos direcionados ao trabalhador desempregado. E mais agravante ainda, não há proteção para o setor informal e por seqüência ao trabalhador informal, o contingente crescente destes trabalhadores parecem ser tidos como inúteis para o mundo, que nele estão sem verdadeiramente lhe pertencer (CASTEL, 2001).

Antes de seguir adiante, convém indagar que as políticas públicas implementadas respondem a demanda causada pelo déficit de emprego no Brasil, subjacentes a uma nova ordem mundial, portanto, apontar a lacuna de proteção que incide sobre o trabalhador informal, contrariando sua expansão, como dito anteriormente, não é o suficiente como explicação, é preciso analisar com mais acuidade as evidências, posto que estas, podem e, na maioria das vezes escondem uma realidade complexa.

¹⁶ Banco do Brasil, Banco Nordeste, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Caixa Econômica Federal.

Cabe, porém, citar que atualmente¹⁷, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Fundação Banco do Brasil estão em processo de implementação do Programa de Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos catadores de materiais recicláveis (CATAFORTE). Baseado na formação para autogestão e assistência técnica, a entidade executora é a Unitrabalho, a parceria foi estabelecida com a Cáritas do Brasil - Regional Norte II.

A escolha de uma entidade da Igreja Católica, segundo informações da coordenação do Programa, em Belém, pressupõe de um lado, a própria experiência acumulada da entidade em desenvolver trabalhos sociais, por outro, o elemento subjetivo da religião,¹⁸ poderia, em certa medida, colaborar na mobilização e organização dos catadores, postos não somente a margem da sociedade de consumo, mais grave ainda, são apartados, pois, a maioria das pessoas lhes atribui um estigma social decorrente da matéria prima do seu trabalho, o “lixo”. A formalização e identificação dos catadores, enquanto categoria profissional tende a mitigar esta representação social perversa.

O CATAFORTE segue no seu contexto e intenção a proposta estabelecida pelo Programa Economia Solidária em Desenvolvimento elaborado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) do Ministério do Trabalho e Emprego. Na região Norte existe oficialmente 24 (6,22%) empreendimentos econômicos para catadores do Brasil.

Tem como missão promover o fortalecimento da economia solidária no Brasil, para isso adota os seguintes objetivos, a saber: *i)* fortalecer técnica e politicamente 20 grupos de catadores de materiais recicláveis no Pará para a prática de economia solidária, organização coletiva e a qualidade de vida das famílias; *ii)* construir um processo de formação social, profissional, política e cultural para 200 catadores que empodere 20 organizações para atuação política social; *iii)* estimular as organizações de catadores a desenvolver estratégias de articulação e atuação em

¹⁷ Na condição de Técnica colaborei na capacitação dos formadores que estão atuando junto as lideranças dos catadores na RMB. O CATAFORTE está com duração inicial de 18 meses, tendo a formação para formadores acontecido no período de fevereiro a março/2010. Abrange os municípios de: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Castanhal, Barcarena, Abaetetuba, Igarapé-Mirim, Moju, Cametá, Parauapebas, Paragominas, Bragança, Soure e Curuçá. O valor estimado do programa corresponde a R\$ 308.791,00 (trezentos e oito mil setecentos e noventa e um reais).

¹⁸ Em 1º de maio de 1990 uma parceria entre os catadores de papel, com apoio da Pastoral de Rua e Superintendência de limpeza Urbana (SLU) da prefeitura de Belo Horizonte formalizou a criação da Asmare. Os catadores de papel são considerados pela Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte como agentes da coleta seletiva e, portanto, como trabalhadores autônomos da limpeza urbana da cidade.

rede na cadeia produtiva da reciclagem no estado; *iv*) assistir tecnicamente 20 grupos de catadores para melhoria da capacidade de gestão organização e formalização.

O processo de formação está organizado em 06 módulos: Diagnóstico da realidade local e dos desafios dos empreendimentos de catadores; Identidade e história e vida; A organização do trabalho e a ação dos catadores; Economia Solidária, Sustentabilidade e cadeia produtiva da reciclagem e Autogestão; Reciclagem e as tecnologias sociais, Coleta Seletiva; Democracia e Políticas Públicas e Alternativas de organização e planejamento estratégico.

Como metodologia adotada baseia-se na Pedagogia da Autogestão, neste sentido prima pelo reconhecimento das experiências e dos saberes dos catadores, tomando como referência para elaboração dos conteúdos, além das temáticas defendidas pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) a: valorização dos acúmulos, da diversidade e da pluralidade de iniciativas de formação em Economia Solidária; Gestão participativa; Educação Popular; Pedagogia da Alternância; e Intersetorialidade e complementaridade.

Dentre os objetivos estabelecidos pelo CATAFORTE, encontra-se o empoderamento, categoria utilizada nesta pesquisa, a fim de identificar o nível de apropriação, emancipação e autonomia em que estão os catadores em Belém, a partir do Projeto de Biorremediação do aterro sanitário do Aurá. Para obter esta informação a pesquisa empírica formulou as seguintes questões: i) Quais são os maiores problemas dos catadores para se organizar? ii) Como você faz para participar das ações ou projetos da Prefeitura voltados para os catadores? e, iii) O que você faz para conseguir melhorias nas condições de seu trabalho?

Durante depoimento concedido ao pesquisador em março de 2010, o presidente de uma associação de catadores da RMB que participava da formação, ao final enfatizou que:

[...] não adianta fazer curso pra catador sem infra [...] não vem ninguém, os cara já sabe disso [...] catador não pode deixar de catar pra ficar aqui sentado e a comida? [...] agente quer é caminhão, galpão no centro (Presidente da ASTRAMAREP).

As lideranças dos catadores talvez em decorrência dos inúmeros cursos e capacitações que já participaram, parecem não mais acreditar neste tipo de

intervenção do poder público, cobram sim, a materialização das políticas públicas, através do cumprimento das leis.

Cabe ao pesquisador dar o tratamento adequado e minucioso a aspectos não explícitos, bem como, identificar os nexos entre o fenômeno estudado e outras determinações, aqui precisamente, trata de destacar que o Estado brasileiro, tanto a nível federal, quanto municipal, mesmo que tenha no nível das políticas de emprego, gerado avanços, prevaleceram sobre o desenho e articulação dos programas os interesses da lógica capitalista, além de não conseguir perceber as particularidades de atores tão plurais quantos os catadores de Belém, os quais, seja no ecossistema do aterro sanitário do Aurá, ou na Coleta Seletiva estabelecem relações informais nem sempre explícitas de poder, subalternidade e dependência, com o intuito de sobreviver, por isso, produzindo resultados às vezes, sem expressões concretas, como a melhoria das condições de trabalho e o empoderamento, consubstanciado dentre outras situações, na organização individual e coletiva dos catadores.

3.7 EMPODERAMENTO

Para cumprir os objetivos previstos nesta pesquisa duas categorias analíticas auxiliares foram selecionadas: Empoderamento, na atualidade, tão polissêmico quanto a categoria política pública e, “*Habitus*” segundo Bourdieu (2009). Ambas descritas de forma puramente introdutória. Com a primeira, tem-se a pretensão de identificar os níveis de empoderamento e as formas de organização dos catadores do Aurá, durante e após a implementação do Projeto de Biorremediação, tomado como dito anteriormente, como referência da política municipal de resíduo sólido.

Esta categoria tem sido apropriada pelas ciências sociais, e [o] “empowerment tem representado um elemento central nas políticas sociais, no Serviço Social, na Europa e nos principais países de língua inglesa a partir dos anos de 1980, mas atingiu a proeminência ampla nos anos de 1990” (VASCONCELOS, 2001, p. 6).

Para falar de empoderamento, no Brasil, uma referência é fundamental: a definição adotada pelo educador Paulo Freire. Na trajetória deste influente pensador pernambucano, a alfabetização de adultos foi à tônica de seu trabalho iniciado no nordeste brasileiro. As condições muitas vezes inóspitas e perversas circunscreviam

a realidade de seus *aprendentes*, ávidos em aprender, ávidos em sobreviver, ávidos em sair da subalternidade econômica e social a que estavam expostos. Esta subalternidade é reforçada ou ditada por razões históricas, econômicas e políticas subsidiárias dos aspectos naturais - seca - que em certa medida adicionam gravidade a situação.

Na tentativa de possibilitar a esses *aprendentes*, através da educação, um aprendizado crítico, como defendido em uma das obras de Freire que compõem a trilogia: *Pedagogia do Oprimido*, ele começa a empregar o vocábulo inglês *Empowerment*, definido como “authorize, license”. Significando dar poder, como se fosse um movimento exógeno ao indivíduo, ou seja, fora, exterior, resultado de ações e outorgado aleatoriamente. Com o autor assume um sentido transformador da realidade. Para ele o empoderamento é um complexo processo social, político, econômico e cultural que pode se dá em dois níveis, o primeiro individual e o segundo coletivo.

É o resultado do conhecimento da realidade, da apropriação, tendo senão outra alternativa a não ser a intervenção crítica da própria realidade. Deve, portanto, partir do sujeito, sendo assim, uma conquista endógena, não um ato externo, uma transferência ou doação, se assim o for, se torna factível a imposição da cultura dominante (*gattopardismo*) gerando um transformismo inócuo sem de fato propiciar empoderamento.

Nos anos de 1970, o conceito de empoderamento começou a fazer parte do discurso dos movimentos sociais e das ONGs críticos ao desenvolvimento vigente, neste sentido Romano e Marta Antunes afirmam que

[...] nos últimos anos, o conceito e a abordagem foram gradualmente apropriados pelas agências de cooperação e organizações financeiras multilaterais (como o Banco Mundial). Nesta apropriação o conceito e a abordagem sofreram um processo de despolitização ou pasteurização ao ser enfatizada sua dimensão instrumental e metodológica. Assim, junto com conceitos como capital social e capacidades, o empoderamento passa a ser um termo em disputa no campo ideológico de desenvolvimento (ROMANO; MARTA ANTUNES 2002 p. 5).

A partir desta breve introdução e considerando a existência de diversos conceitos em disputa sobre empoderamento e, na perspectiva adotada neste trabalho empoderamento como categoria empírica. É necessário reconhecer seu

caráter oscilante, podendo retroceder, desempoderar assim, depende e está subordinado a influência das circunstâncias, tanto quanto dos sujeitos.

Como categoria analítica para operacionalizar estudos de caso, como esta pesquisa, o empoderamento pode conforme Horochovski (2007), compartilhando do pensamento de Freire, apresentar os dois níveis citados e descritos na sequência.

5.1 EMPODERAMENTO INDIVIDUAL

Este nível ocorre quando o próprio sujeito adquiriu a capacidade de se reconhecer detentor dos meios e recursos que permitem o controle de suas ações. Podendo, desta forma, expandir sua consciência crítica, culminando no exercício do julgamento, interpretação e apropriação da realidade.

5.2 EMPODERAMENTO COLETIVO

O empoderamento coletivo ou organizacional tem início no processo de mobilização e organização coletiva de indivíduos independente de sua natureza pública ou privada, primando por decisões de fato coletivas e horizontais. É o “processo pelo qual os sujeitos individuais e coletivos [...] por meio de processos participativos, constroem estratégias e ações para atingir seus objetivos” (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 495).

No aterro do Aurá, em Belém, a empiria destacou que os objetivos estabelecidos na política municipal de resíduo sólido implementada pela PMB, a partir do Projeto de Biorremediação, baseada num novo modelo de política pública, pretendia um caminho de mudança. Teve a intenção de aliar a intervenção física à intervenção social, colocando o catador como principal beneficiado, principalmente, na questão da organização do seu trabalho, isto significou o estabelecimento de mecanismos, instrumentais e instâncias deliberativas, fomentando então, o empoderamento para o enfrentamento da exclusão e da pobreza, isto implica situar ainda que empoderamento se incide sobre relações de poder, e é caracterizado por modalidades.

Este empoderamento esbarrou nas instituições. O projeto da Biorremediação foi coordenado pela Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), esta enquanto instituição, manteve sob os catadores uma relação de dependência econômica, técnica e operacional. Econômica porque, dentro da cadeia de comercialização manteve o controle do aterro, outros atores como os sucateiros acabaram por serem favorecidos pela perda de representatividade da Cootpa, obrigando os catadores a venderem seu material pelo preço estabelecido por eles, permanecendo reféns do aviamento. Como pode ser percebido neste depoimento:

agente tinha que vender pro sucateiro, agente precisa comer, levar dinheiro pra casa. O sucateiro entrava de manhã no aterro com caminhão, na célula e perguntava quem queria vender e pagava e depois, o catador ia pra casa dormir e ainda pegava carona no próprio caminhão, pagamento na hora. Às vezes era até o mesmo preço da Cootpa, mas a cooperativa não transportava o material lá de cima da célula e, às vezes, quando se vendia pra Cootpa na hora de receber não tinha dinheiro. Alguns sucateiros pagavam preços por fora, ou seja, quebrando o acordo com a Cootpa (Entrevista nº 03 janeiro/2010).

Esta afirmação revela que não foi possível inibir ou mesmo isolar a ação do sucateiro sobre os catadores. Mesmo diante das tentativas, a Cootpa ainda não foi regulamentada, seja por entraves burocráticos, seja por mais efetividade dos mecanismos administrativos disponíveis. Assim, o aviamento se manteve, ou seja, não houve a institucionalização da mudança pretendida e, conseqüentemente os catadores continuaram a manter relações informais com o sucateiro.

Técnica, pois, mesmo com o apoio e incentivo à criação da Cootpa durante o governo do PT, os técnicos municipais encontraram dificuldades em reconhecer os acordos informais (MARTINS, 2008) existentes entre os catadores e os cooperados e, também validar e reconhecer as práticas de controle e vendas produzidas pela Cootpa, como recibos de venda, caracterizados de forma simples, escritos à mão, porém, legítimo, naquele micro universo sociológico, onde prevalece como diz Bourdieu (2009) o uso de esquemas internalizados por meios dos quais percebem e compreendem o mundo social. Mediante estes esquemas as pessoas produzem suas práticas e fazem juízos de valor.

E, finalmente, operacional, uma vez que a Cootpa recebeu da empresa Souza Cruz, através de doação, um (01) caminhão e uma (01) Kombi, estes, porém, até a presente data não foram incorporados ao patrimônio da cooperativa. Isto tende a

demonstrar que embora, a PMB, incorpore nas suas ações a intenção de promover o empoderamento coletivo, este encontrou na própria estrutura administrativa do governo barreiras. Como dito, anteriormente, existem entraves administrativos, ou seja, filtros burocráticos que impedem não apenas o acesso, mas avançar no empoderamento coletivo.

Como aqui, não interessa discutir conceitualmente poder, partiu-se apenas para apresentar poder como a capacidade de ver atendidos os desejos. No campo do empoderamento (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007) os poderes podem ser assim descritos: poderes identitários, sociais, e políticos. Na perspectiva aqui adotada o fortalecimento da identidade, a participação social e a representação política dos catadores têm vinculação direta com a constituição de espaços formais de empoderamento, classificados como modalidades.

Segundo os autores (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007), o empoderamento pode ser formal e instrumental. Na primeira modalidade ele se constitui com a criação de mecanismos por instituições formais, governo e empresas para possibilitar a interação entre os agentes envolvidos.

A segunda modalidade é a instrumental, conjugada por diversos fatores: conhecimento da realidade, disponibilidade de recursos, capacidade de interlocução, que ao serem combinados incrementam a capacidade potencial e argumentativa dos agentes.

Finalmente, o empoderamento é uma categoria analítica complexa, que envolve e, por vezes, se confunde com outras categorias correlatas como autonomia e emancipação, mas está para além destas, porque aponta na direção de mudanças individuais e coletivas, no âmbito político e social, na medida em que opera com a capacidade de decisão e escolha consciente dos indivíduos. Também o empoderamento, não é um processo linear, ele está sujeito a recuos e avanços em deferentes níveis e modalidades, dependendo da situação concreta, dos valores, das motivações e dos recursos, tudo isto na direção de construir uma nova sociabilidade inclusiva. Por isso, pode contribuir de forma relevante para a compreensão da situação dos catadores, especificamente, afetados pela pobreza e exclusão. Estes conceitos serão vistos adiante.

3.8 CONCEITO DE POBREZA

Pobreza é uma condição? É um fenômeno novo na sociedade? Quanto a esta última indagação certamente não. A primeira nos induz a refletir sobre desigualdade e escassez. A partir da história evolutiva da sociedade podemos afirmar o quão pretérito é a existência da desigualdade e da escassez entre os indivíduos. Nesta trajetória, porém na sociedade atual subserviente à lógica do capital, outros elementos podem nos ajudar a compreender a múltipla e complexa dimensão de pobreza. Isto nos permite de fato descrever a luz das políticas públicas a situação de exclusão social e econômica vivenciada pelos catadores do Aurá.

Assim como a exploração do trabalho pelo capital é inerente ao capitalismo, a mesma lógica explica sua contradição essencial à desigualdade quanto aos meios de produção pelos indivíduos. Da sociedade feudal a burguesa teremos a constituição de diversos fatores que vão explicar o exponencial crescimento de pobres.

Para ilustrar essa situação Fialho (2006), diz que o empobrecimento dos camponeses e dos artesãos não foi a abolição da servidão da terra ou da tutela das corporações de ofício, mas a abolição do direito inalienável aos meios de produção, ao solo e aos instrumentos de trabalho, direitos com os quais aquele homem, na cidade ou no campo, provia sua sobrevivência, mesmo que em condições limitadas.

Esta desapropriação forçada dos meios de produção, não será aqui discutida, apenas citada para facilitar a compreensão da massa de excluídos que vai sendo formada. Fruto da agudização do agravamento da questão social no pós-guerra. A discussão sobre pobreza assume seu caráter relativo e se lança como um alerta primeiramente nos países desenvolvidos, proveniente da euforia da reconstrução do pós-guerra, e do propalado discurso político das oportunidades iguais, isto porque mesmo nos países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social, o fenômeno da pobreza estava presente. Rocha (2006) nos dá uma definição de pobreza a partir de dois aspectos:

[a] pobreza absoluta está diretamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. [...] pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre os indivíduos como objeto social (ROCHA, 2006, p.11).

Assim, a pobreza expressa como um fenômeno multidimensional conjuga e enseja na ação dos sujeitos nesta condição, não somente a privação de alimentos, de recursos materiais, de benefícios sociais e capital cultural, encerrados na imposta incapacidade de consumo, mas também na não-participação ou acesso aos benefícios sociais disponíveis como direito, tais como trabalho, habitação, educação, saúde, lazer. Com efeito, são arrastados à marginalidade, ao desemprego, a exclusão, a pobreza em suas múltiplas dimensões material e simbólica, e na afirmação de sentenças que reforçam viciosamente a exclusão por não estar trabalhando e por não trabalhar continua excluído, apartado.

O indivíduo excluído pode ser entendido como aquele que apartado encontra-se em determinado momento com sua identidade social, coletiva ou mesmo familiar desconfigurada. Esta desconfiguração parece ter sólidos vínculos com essa transformação da identidade. E por ela tende acentuar o alijamento das representações sociais dentro do sistema social, econômico e político. Isto implica diretamente no comprometimento e fragilidade nos vínculos entre os indivíduos, principalmente, no que se refere ao empoderamento de minorias, tais como os catadores, cuja identidade coletiva encontra-se em processo de organização e mobilização. A pobreza, portanto, e a exclusão são indissociáveis.

Juncá (1996) afirma que há um consenso em associar à problemática da pobreza a exclusão,

[...] circulando num cenário onde habitam a pobreza, a miséria, a indigência [...] a exclusão se firma como um fruto perverso do capitalismo. Constitui-se de certa forma com “evolução” e limite máximo, de um quadro de carências que vêm se acentuando historicamente, carências essas que extrapolam as fronteiras dos bens tidos materiais e atingem o amplo e complexo campo da privação das condições para o exercício da cidadania (JUNCÁ, 1996, p. 108).

Na perspectiva simbólica a exclusão dos sujeitos se dá pela impossibilidade de vê garantida suas próprias representações na relação de permuta com o outro na dimensão social do mundo concreto.

Nesta pesquisa através da questão “*Como você obtêm sua renda? e Por que você começou a trabalhar como catador?*” Algumas observações importantes foram sendo extraídas das falas dos catadores, sendo possível identificar a existência da múltipla pobreza que os envolve.

A pesquisa revelou que a maioria dos catadores do Aurá entrevistados começou a trabalhar como catador porque estava desempregado, sem oportunidades no mercado formal, apelam para a informalidade e são forçados a ignorar a precariedade das condições de trabalho. Alguns afirmaram que foram atraídos por algum parente que já trabalhava no Aurá, isso demonstra a natureza geracional da catação. Como nos diz um dos entrevistados:

faz seis (06) anos que eu trabalho na catação por necessidade. [...] eu comecei por causa da minha mãe, lá na Cootpa precisavam de alguém pra ajudar ai eu fui. [...] eu queria andar na moda. [...] eu trabalho lá mas eu não aceito. [...] mas prefiro trabalhar do que roubar. [...] ganho mais ou menos R\$70,00 por semana e trabalho às vezes até 05 horas por dia e é a minha mãe que compra meu material e repassa para o sucateiro, que repassa pra empresa (Entrevista nº 06 janeiro/2010).

Uma realidade a qual tende a comprovar o nexos entre o trabalhador que é arrastado para a informalidade e a pobreza. Os catadores que atuam no Aurá, em sua maioria, moram no entorno do aterro. No entorno, na última década várias famílias de catadores saíram de outros bairros, e mesmo municípios para morar próximo do aterro. Isto segundo os relatos facilitaria o acesso mais rápido e diminuiria o preço pago por muitos aos donos de carroças.

Estas carroças são utilizadas no transporte do “beg”¹⁹. Segundo depoimento ao pesquisador a representante local no Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) Sra. Maria Alice, o catador precisa de uma carroça para ajudar no transporte do material coletado, bem como expressa a dificuldade da Cootpa em comprar o material nas células:

eu comprei uma égua, agora melhorou o trabalho. Ela tá até prenha, e machucada, tão querendo que eu coloque ela pra puxar material, mas não vou botar, isso é maldade. Ela vai ficar amarrada no fundo do quintal de casa, porque é tudo aberto, eu não tenho como cercar, ela pode fugir. O problema que tá muito sujo, por causa dos begs. [...] A maioria de nós (catadores) trás o material pra casa e vende pro atravessador que repassa pra empresa (Entrevista nº 09 fevereiro/2010).

¹⁹ O beg é uma espécie de saco plástico utilizado pelos catadores para armazenar o material coletado, como são pesados, os catadores usam tração animal de cavalos ou éguas para o transporte.

Ambos os depoimentos retratam a dependência dos catadores em relação aos sucateiros, fato que pode ter relação direta com o enfraquecimento da Cootpa permanecendo, assim, a prática do aviamento.

Durante as entrevistas foi possível observar as condições de moradia extremamente precárias em que vivem a maioria dos catadores, tendo que armazenar o beg nos terrenos, convivendo com sujeira, mau cheiro, vetores de doenças, principalmente, ratos, logo, a matéria prima de trabalho dos catadores que por si já os estigmatiza, alcança e prepondera o espaço das suas casas, exponenciando ainda mais precariedade das condições já inóspitas.

A pobreza vivenciada pelos catadores, portanto, se materializa objetiva e subjetiva. Objetiva pelas condições da fragilidade de poder se sobrepor aos ditames dos sucateiros; subjetiva, pois estão, submetidos e são reféns das dificuldades em se mobilizar, organizar e, conseqüentemente combater este ciclo vicioso da pobreza e da exclusão que em parte contribui para desempoderá-los.

Finalizando, os dados apresentados por Rocha (2006) apontam Belém (dados obtidos a partir do Censo 2000) como o município com maior índice de pobres da região norte, o componente urbano de pobreza é destacado em decorrência de um lado pelo declínio da população rural, e de outro pelo adensamento populacional responsável pelo inchaço das médias e grandes cidades. Este aumento dá maior visibilidade a este estrato da sociedade nos centros urbanos e em especial a população de rua e catadores que vem ocupando cada vez mais espaço no cenário urbano.

O enfrentamento da pobreza através de uma abordagem de empoderamento requer, conseqüentemente, uma busca na tentativa de compreender as relações formais e relações informais de poder produzidas e às vezes veladas que ocorrem no Aurá.

A análise das relações de poder e das situações de dominação resultantes, embora não seja o objetivo deste trabalho, deve ser considerada ao tratar sobre empoderamento, seja qual for o nível (individual ou coletivo), a abrangência (local, regional, nacional), a modalidade (formal, instrumental, substantiva); e também a dimensão (social, política, econômica, cultural, ambiental) a ser avaliado.

Considerando que a ação humana e o enfrentamento da pobreza e da exclusão estão relacionados não apenas com a realidade objetiva, mas também, com a realidade subjetiva (GIDDENS, 1979) esta “dualidade” significa que a

estrutura social se constitui através da ação dos sujeitos e ao mesmo tempo os sujeitos se constituem a partir das estruturas sociais. Isto pode ajudar a compreender amparado no conceito teórico de “*Habitus*” defendido por Bourdieu (2009) as estruturas mentais cognitivas dos catadores, considerando sua percepção sobre a implementação da política municipal de resíduo sólido.

3.9 CONCEITO DE “*HABITUS*”

Para Pierre Bourdieu (2009) é possível entender “*Habitus*” como sendo as estruturas mentais cognitivas mediante as quais as pessoas manejam o mundo social, que é representado por diversas interações, na vida cotidiana, cultural, nos comportamentos éticos e morais. É possível aplicar o conceito de “*Habitus*” para identificar as pessoas pelo uso de esquemas internalizados por meios dos quais percebem e compreendem o mundo social. Mediante estes esquemas as pessoas produzem suas práticas e fazem juízos de valor. Estes esquemas mentais funcionam por debaixo do nível da consciência.

Por sua parte Bourdieu (2009), inspirando-se na fenomenologia, mostra-se a favor de um estruturalismo que em sua verdade o agente ou o indivíduo concreto age como operador prático do seu objeto. Por um lado, as estruturas objetivas constituem as contrições estruturais que influem nas interações: mas, por outro, essas representações devem também se ter em conta particularmente se desejamos explicar as lutas cotidianas, individuais e coletivas, que transformam ou preservam estruturas.

Assim, Bourdieu (2009) adiciona um novo horizonte metodológico à investigação científica, na medida em que propõe a ultrapassagem do subjetivismo radical e o objetivismo das estruturas, “para vincular ao ser humano, dentro de um contexto histórico e em uma organização social concreta que determinam, parcialmente, seus comportamentos”. Quer dizer as representações que os sujeitos produzem contribuem para entender que existem as propriedades objetivas (língua, território, religião...) e as propriedades subjetivas (sentimento de pertença) que ao serem combinadas formam um sistema complexo (VIDAL, 2006, p. 20).

A proposta assumida por Bourdieu (2009) aponta que os “*Habitus*” são diferenciados, mas são também diferenciadores, isto porque agem na constituição

de distinções capazes dar visibilidade a tudo que não está tão explícito, no tocante as posições sociais ocupadas pelos agentes.

Vidal (2006) contribui ainda mais para compreensão sobre “*Habitus*” ao afirmar que é um produto da história, do estudo das práticas individuais e coletivas e, em conseqüência, produtor, por sua vez, da história a partir destas práticas. Este conceito nos permite dar um sentido ao mundo social e às estruturas que não são impostas de forma uniforme aos diversos atores.

Este conceito pode ajudar a compreender como os catadores do Aurá, a partir destes esquemas mentais se apropriaram e aderiram ao projeto da Biorremediação na tentativa de conseguir o empoderamento individual e coletivo. Pois “*Habitus*” é um conhecimento adquirido, do agente em ação com o mundo. Este catador encontra sua situação ainda mais agravada pelos estigmas de pertencer ao mercado informal, pois se acrescenta a esta informalidade a precariedade e os estigmas de que são marcados em decorrência da matéria prima de seu trabalho: o lixo. No próximo capítulo será descrito os níveis de empoderamento individual e coletivo a partir da política de resíduo sólido.

CAPÍTULO IV: ESTUDO DE CASO: O EMPODERAMENTO DOS QUE TRABALHAM NO ATERRO SANITÁRIO DO AURÁ

4.1 CONTEXTO DE FORMAÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO DO AURÁ

Segundo Martins (2009), em 1992, foi implantado o projeto “Complexo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Belém”, o qual era composto por uma usina de incineração de resíduos de alto risco destinada a queima de lixo hospitalar, uma usina de reciclagem e compostagem e, de um aterro sanitário que na época não foi efetivado.

Com a contínua descarga descontrolada de resíduo no local somada a desativação da usina de incineração houve o surgimento do lixão a céu aberto, que foi ganhando proporções cada vez maiores ao longo da década de 1990, causando contaminação do solo, da água, bem como a proliferação de doenças, pela presença de diversos vetores.

Concomitantemente, na década de 1990, como dito no capítulo anterior, Belém irá concentrar o surgimento da informalidade como opção ao desemprego para centenas de trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação, em geral com o ensino fundamental incompleto. Estes trabalhadores, inclusive oriundos de outros municípios da RMB passam a compor um diagnóstico desfavorável dentro do quadro social de exclusão e pobreza que atingia famílias inteiras da cidade de Belém.

Diante da situação sem perspectivas os trabalhadores e suas famílias são de certa forma atraídos pelo lixo. O lixo se torna a única alternativa de sobrevivência para estas famílias, o lixão permaneceu como uma alternativa de sobrevivência para centenas de famílias carentes daquela região que viviam (e ainda vivem) da catação de lixo (MARTINS, 2009).

Durante esta década houve o aumento na produção de lixo na RMB, refletindo o aumento do consumo de materiais potencialmente recicláveis. A primeira intervenção na área após este período ocorre a partir de 1998, quando é realizado pela FUNPAPA um diagnóstico social dos catadores de lixo que atuavam no Aurá.

Em termos técnicos e ambientais este diagnóstico recomendou a escolha do aterro sanitário como forma mais adequada para solucionar a problemática do lixo e promover a inclusão social dos catadores através da implantação de um conjunto de

projetos e ações. Identificou ainda, no entorno do aterro, a existência de 08 (oito) comunidades de catadores vivendo em assentamentos precários.

O aterro sanitário é uma técnica de disposição final dos resíduos sólidos no solo, que permite o controle da poluição e a proteção da saúde pública. O lixo é disposto em células compactadas por um trator e recobertas diariamente com terra, o fundo é impermeabilizado, são implantados os sistemas de coleta e tratamento do chorume, drenagem das águas superficiais, coleta e queima do biogás.

O modelo adotado no Aurá caracteriza-se pela formação de células de 40m², cuja aceleração do processo de decomposição é ativada pelo sistema de Biorremediação, através do qual ocorre a inoculação de bactérias nas células, diminuindo o tempo de decomposição do resíduo, o que em tese deveria contribuir para o afastamento do catador, e a presença de vetores de doenças, bem como possibilita a reutilização da célula para a produção de gramíneas.

4.2 LOCALIZAÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO

O aterro sanitário do Aurá se localiza em Santana do Aurá, distrito administrativo do Entrocamento (DAENT), da cidade de Belém, a qual está dividida em distritos. O aterro se localiza nas proximidades da área do parque ambiental do Utinga, local onde se encontram os mananciais que abastecem a capital. Está situado cerca de 4,5 km da rodovia BR 316 e, o acesso ao mesmo se dá pela estrada do Aurá no município de Ananindeua. Objetivando obter-se uma maior compreensão do local, a imagem a seguir é meramente ilustrativa (**Figura nº 8**).

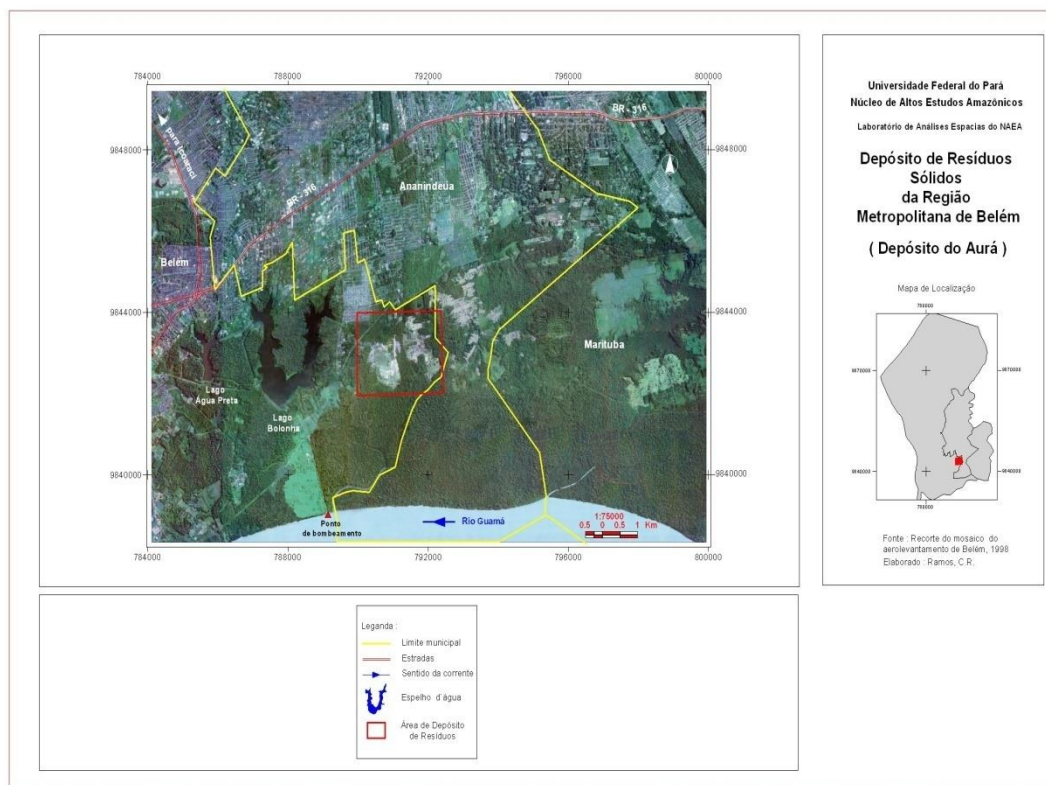


Figura 8: Ilustração com a localização do aterro sanitário do Aurá
Fonte: Martins (2009)

É importante destacar que a destinação final do resíduo produzido se constitui como um grave problema a ser enfrentado pela prefeitura municipal de Belém. A esse respeito Leão (2008) contribui afirmando

[...] o destino final do lixo é um dos maiores problemas da Região Metropolitana de Belém”, disse o pesquisador, durante a apresentação “Lixo: um desafio sustentável para Belém”, ocorrida na tarde de quarta-feira, dia 10. Leão acredita que Belém só chegará a uma alternativa adequada para o destino final do lixo por meio de uma cooperação com os demais municípios da Região Metropolitana. “Não existe uma resolução isolada”, suscita (Texto de Netuno Leão extraído durante o seminário “Resíduos Sólidos, Coleta Seletiva e Responsabilidade Social” promovido pelo Museu Paraense Emílio Goeldi, em 2008).

A RMB²⁰ conta com quase 2,1 milhões (IBGE, 2000) de habitantes, distribuídos por uma área de aproximadamente 1,8 mil km². Em 2006, o volume de lixo produzido na RMB, chegou a 386 mil toneladas (SESAN, 2008) o que representa a produção de cerca de 184 quilos por habitante naquele ano. Este

²⁰ A RMB foi instituída pelo governo federal pela Lei Complementar nº 14 de 08 de julho de 1973.

volume de lixo já se constitui como um problema a ser enfrentado, tanto pela necessidade de estabelecer uma política de resíduo sólido adequada, quanto pelo enfrentamento da catação de lixo como estratégia de sobrevivência por famílias inteiras, posto que exclusão social é um processo histórico, não uma condição (CASTELLS,1999).

4.3 ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICOS E A ORIGEM DOS CATADORES

Jucá (2002) em seus estudos comparativos sobre a geração de lixo no Brasil, e de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2000), afirma que se coleta cerca de 228.413 toneladas de resíduos sólidos, diariamente, sendo 125.258 toneladas referentes aos resíduos domiciliares. Esta é a realidade atual, no entanto, o lixo está presente na sociedade brasileira muito anteriormente, e já revelava desigualdades sociais, pobreza e exclusão.

Segundo Alencar (2007) já no início do século XX era possível perceber a atividade de catação de papéis, garrafas e utensílios domésticos, no Brasil, realizada por imigrantes portugueses. Há ainda, informações da Companhia de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro-COMLURB, constando que no início do século passado já existia no Rio de Janeiro, a figura do “garrafeira”, comprador de garrafas e papéis, normalmente puxando uma carroça de duas rodas, sendo também conhecido pela alcunha de “burro-sem-rabo”.

Em Recife estes trabalhadores ficaram conhecidos como “homens do ferro-velho” e “aparistas” para os catadores de rua e, “trapeiros” para aqueles que atuam até hoje em locais de destinação final de resíduos sólidos. A aparição de catadores²¹ em lixões ocorre com maior intensidade a partir da década de 1950, em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, então principais pólos de movimentos migratórios.

A origem dos catadores pode estar relacionada a diversos fatores processados em contextos econômicos, sociais e políticos. O movimento migratório

²¹ A Classificação Brasileira de Ocupações-CBO é o documento que reconhece, nomeia e codifica os títulos e descreve as características das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. Em 2002, foi definido no âmbito normativo como ocupação legal, que catador de material reciclável é todo aquele que cata, seleciona e vende materiais recicláveis como papel, papelão, vidro, plástico, etc..O código correspondente a atividade de catador é 5192-05 catador de material reciclável. Pode-se dizer que a regulamentação através da CBO se constitui com uma forma de empoderamento coletivo.

provocado pela busca por emprego nos grandes centros urbanos, o desemprego, a multiplicação de serviços e atividades executados nas cidades, gerando o aumento e a diversidade dos resíduos sólidos gerados nestes centros, atraindo ainda mais pessoas, a incipiência de políticas públicas sociais direcionadas à estes não-tão-novos agentes que passam a ocupar as cidades e delas sobreviver compulsoriamente das e nas sobras da sociedade de consumo, como um expoente claro das desigualdades, da informalidade, da precariedade, não por escolha, mas por sobrevivência.

A presença cada vez maior dos catadores que passam a ser identificados como sujeitos sem direitos no cenário urbano das metrópoles brasileiras torna-se uma realidade, em Belém esta situação não é diferente.

No âmbito local podem ser apontadas algumas causas, a nível macro como as conseqüências dos ajustes impostos pelo ideário neoliberal sobre a classe trabalhadora, o desemprego estrutural, o aumento da informalidade, o aumento do consumo de materiais potencialmente recicláveis, dentre outras determinações não esgotadas aqui.

A nível micro algumas razões podem colaborar na compreensão sobre o aumento do contingente de pessoas sobrevivendo da catação de lixo, como, por exemplo, o aumento do desemprego e, o rebatimento direto na constituição de uma massa de apartados da sociedade, a insuficiência de políticas públicas no âmbito municipal direcionadas aos catadores e o adensamento populacional de Belém, *locus* desta pesquisa.

O Município de Belém, capital do Estado do Pará, possui uma população estimada em 1.408.847 habitantes (IBGE, CENSO 2000), e produz atualmente, em média, 1.350 toneladas de resíduos sólidos urbanos por dia, destinados ao aterro sanitário do Aurá (SESAN, 2008). Em Belém, conforme dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), em 1998 foi realizado o primeiro diagnóstico sócio-econômico dos catadores do Aurá, na época foram cadastradas aproximadamente 450 pessoas sobrevivendo do lixo, este número saltou para cerca de 600 pessoas, em 2008.

Em depoimento a coordenadora de Projetos Sociais da SESAN relatou uma queda significativa no quantitativo de catadores atuando no aterro:

hoje, 2010, catando tem mais ou menos de 300 a 400 catadores a maior parte dos catadores não está mais trabalhando devido a doenças, idade, outro desistiram por causas das drogas, tem tráfico de drogas, mortes [...] o catador tem que pagar pedágio pro traficante (Entrevista nº 01 com técnico da gestão PTB março/2010).

Como possíveis causas ela destaca os índices de violência crescente que atinge as comunidades formadas no entorno do Aurá, onde preponderam famílias de catadores. A pesquisa apontou ainda que a maioria dos catadores entrevistados mora nas ocupações próximas ao aterro, sendo comum nas respostas quanto ao motivo de morar no bairro do Aurá a falta de moradia “eu vim pra cá (Auré) porque eu não tinha onde morar, catador só consegue casa na invasão”²² (Entrevista nº 01 dezembro/2009).

Hoje, homens, mulheres e até crianças trabalham como catadores de lixo nos lixões ou em aterros sanitários em todo o Brasil. Eles supostamente não teriam utilidade funcional para o capital à medida que não possuem poder de compra numa sociedade do consumo. Assim, são postos à margem da sociedade, compondo um fenômeno contemporâneo complexo.

A questão social dos catadores adquire feições singulares em Belém, considerando que estes atores podem ainda revelar importantes nexos entre as políticas públicas implantadas e a catação de lixo, que se caracteriza como trabalho informal e precário, na medida em que, as condições de trabalho no aterro são inóspitas, extremamente insalubres, precárias, competitivas, pois são acirradas durante a disputa pelo lixo com maior valor comercial, neste sentido, contribuem para desmobilizar a categoria, dificultando sua organização e mobilização, ou seja, o empoderamento coletivo.

É urgente enfrentar a vulnerabilidade social subsidiária da permanência das pessoas na atividade de catação de lixo nos aterros sanitários. Merecendo destaque para a presença de crianças e jovens, com atenção especial às meninas sujeitas a exploração sexual e a maternidade prematura, e o aliciamento pelos traficantes na área. Por meio da institucionalização de uma política municipal de resíduo sólido que garanta a inclusão dos catadores como sujeitos ativos de todo o processo político decisório.

²² O termo invasão é usado para designar áreas de ocupação irregular, em sua maioria, localizadas na periferia da cidade.

4.4 A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO DIRECIONADA PARA OS CATADORES DE LIXO DO AURÁ EM BELÉM

Em 1997, de forma contundente, o então lixão do Aurá se impusera como uma alternativa de trabalho para famílias inteiras. Verificou-se então, que a proposta de transformação, iniciada ainda em 1992, com o projeto “Complexo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Belém”, de fato nunca havia sido instalado, ou seja, a usina de tratamento de resíduos sólidos cedeu lugar a formação de um lixão a céu aberto. A intervenção pública substantiva se deu através de uma política pública a partir de 1997.

4.4.1 Governo do Partido dos Trabalhadores (1997-2004)

Em 1997, assume a Prefeitura de Belém, um Governo de esquerda, liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (1997 a 2004) que elege como uma de suas principais marcas de gestão “Sanear Belém” e a “Gestão Participativa”, ambas contrariando os modelos de gestão anteriormente implantados, nos quais prevaleciam soluções paliativas e sem participação dos principais agentes envolvidos.

A intervenção partiu, portanto, da inversão de prioridades, destacando o problema do lixo, para tanto deu início a intervenção através de um diagnóstico do então lixão do Aurá. Segundo o diagnóstico feito pela SESAN e FUNPAPA, em 1998, foi identificado a presença de 450 catadores de lixo trabalhando no aterro.

Após o diagnóstico inicial, a PMB estabeleceu uma parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) para a implantação de um sistema de tratamento do resíduo sólido, cujo modelo se caracterizava pelo uso da tecnologia da Biorremediação e seguiu a orientação defendida no cenário nacional pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), através do “Fórum Lixo e Cidadania”, cujas orientações partiam da compreensão abrangente sobre política de saneamento, defendendo políticas que enfocassem os catadores como protagonistas das ações.

Uma das ações do Governo foi o apoio técnico a constituição da Cooperativa de Trabalho dos Profissionais do Aurá (COOTPA)²³ fundada em 19 de maio de 2001. Conforme registrado na Ata de Fundação havia 39 sócios fundadores, este número já chegou a 90 (noventa) catadores, os quais mesmo não sendo cooperados assumem essa condição e depositaram suas esperanças no sucesso da Cootpa. A Cootpa demonstrou a preocupação do governo em estimular através de mecanismos legais o fortalecimento coletivo dos catadores.

O que representou um avanço na melhoria das relações entre os catadores e os sucateiros. O sucateiro é o comerciante que compra o material coletado. Este último detinha o domínio e o monopólio na compra de material coletado, através de prática de aviamento, onde pela necessidade imediata o catador recebia um adiantamento pelo material, tornando-se refém, na cadeia de compra e venda, deste universo regido por leis próprias, possível de ser encontrado em momentos anteriores da história do Pará.

Historicamente, a prática do aviamento foi comum na região amazônica desde a época do ciclo áureo da Borracha de 1889 a 1910. Para Bacury (2007) o aviamento é uma “modalidade de crédito sem a existência do dinheiro em que esse crédito é ressarcido com a entrega do produto físico financiado, tendo este determinado o padrão de financiamento da borracha e substituído o papel que deveria ser exercido pelo mercado interno regional”. O aviamento era mais que um sistema de adiantamento de mercadorias a crédito, constituiu-se como principal elemento estrutural que regulava as relações sociais na Amazônia durante todo o ciclo da Borracha.

Para Furtado (2007), o aviamento constituía-se numa prática de especulação dos comerciantes sobre os migrantes nordestinos atraídos para a região amazônica por falas de promessas de riqueza,

a situação dos nordestinos era bem diversa: começa sempre a trabalhar endividado, pois via de regra obrigavam-no a reembolsar os gastos com a totalidade ou parte da viagem, com os instrumentos de trabalho e outras despesas de instalação. Para alimentar-se dependia do suprimento que, em regime de estricto monopólio, realizava o mesmo empresário com o qual estava endividado e que lhe comprava o produto. As grandes distâncias e a precariedade de sua situação financeira reduziam um regime de servidão (FURTADO, 2007, p. 195).

²³ É uma cooperativa que congrega catadores de materiais recicláveis no aterro do Aurá.

O aviamento sofreu modificação ao longo do tempo, manteve seu caráter de dominação, produzindo com outros sujeitos, em outros espaços relações onde o formal e o informal se entrecruzam.

A título de exemplo a relação estabelecida entre os catadores e o sucateiro tende a reunir elementos que se aproximam do aviamento. Esta relação não era apenas de dependência em relação ao preço pago pelo material coletado, mas também, de fidelidade e servidão. O sucateiro divide juntamente com o catador, a COOTPA e o governo municipal o espaço do aterro. Em depoimento a coordenadora de projetos sociais da SESAN afirmou:

eu fui organizando os catadores por equipe, cada equipe trabalhava com um tipo de material, aí quando as empresas souberam foram então procurar, pois tava mais organizado, atrás do plástico duro, na época foi bom o atravessador (sucateiro) eu o isolei completamente (Entrevista nº 01 com técnico da gestão do PTB março/2010).

A apresentação desta afirmativa destaca a posição assumida pelo governo no sentido de isolar o sucateiro, já demonstrando a insatisfação com a sua presença no aterro. Afirmativa igual, também é dita por um membro da Cootpa, quanto às imposições feitas pelo sucateiro, “antes era o sucateiro que pagava R\$ 0,03 (três centavos) pelo material, não era e até hoje não é vantagem vender para o sucateiro” (Entrevista nº 06 janeiro/2010).

O aviamento praticado pelo sucateiro interfere nas relações estabelecidas entre o catador e a Cootpa ao pagar a vista pelo material coletado, nesta concorrência há um componente desleal, porque a cooperativa, mesmo contando com o apoio do governo, não dispõe de recursos para efetivar o pagamento a vista. Adiciona-se ainda mais, o valor pago pelo sucateiro estava muito abaixo do valor de mercado. Esta perda do poder de negociação produzia dependência e subordinação. Portanto, gerando conseqüências profundas sobre a organização coletiva dos catadores. Aqui, para efeito dos objetivos propostos é tratado com ênfase a abordagem das relações sociais instituídas.

A relação entre o sucateiro e o catador é uma relação social dominante na vida deste último, pois, conforme a pesquisa, preponderam laços familiares entre estes sujeitos, como por exemplo, coexistem companheiros, ex-companheiros, ex-genros, filhos, cunhados, enfim, vínculos que não podem ser negados, acabam por instituir relações informais sujeitas a uma moralidade particular. Esta moralidade

possui suas próprias prescrições, ao impor a aceitação de acordos informais de compra e venda do material coletado, provocando o isolamento da Cootpa.

Este sucateiro, contava e ainda conta com o apoio do balanceiro. Este, por sua vez, geralmente possui algum parentesco com o próprio sucateiro. É responsável pela instalação de uma balança em cima do aterro e, pela compra do material coletado pelos catadores. Reforçando a existência de uma correlação de forças entre o sucateiro e o catador. Torres (2004) colabora neste entendimento, pois diz que “la multiplicidad de actores e intereses em juego no permiten la construcción de um único referencial. Cada actor construye su próprio referencial, buscando salvaguardar sus propios intereses y beneficios” (TORRES, 2004, p. 43).

Eles mantêm controle sobre grupos de catadores, através de mecanismos assistencialistas, pois doam remédios, emprestam dinheiro, incentivam o vício e o aliciamento para o tráfico de drogas, etc. Sobre eles não existe qualquer tipo de fiscalização por parte da PMB (MARTINS, 2006).

De forma hobbesiana, estas relações são o reflexo de disputas, conflitos e subserviência, alimentada pela condição de pobreza e carência vivida pelos catadores, cuja incidência apontada segue na direção de limites e dificuldades em agir coletivamente. Esta é uma cena que se impõe subjacente ao cotidiano da catação. A qual não foi percebida em toda sua totalidade e consequência pela SESAN, enquanto instituição responsável pela implementação da política.

Em maio de 2002 foram iniciadas as obras de implantação da primeira célula, a previsão inicial de execução era de 31 meses, a contar de 2002. Os recursos financeiros utilizados foram obtidos através de um financiamento da CEF com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por meio do Programa Pró-Saneamento, e de uma contrapartida da PMB, tendo a SESAN como agente executor, perfazendo um total de R\$ 8.289.275,57 (oito milhões duzentos e oitenta e nove mil duzentos e setenta e cinco reais e cinqüenta e sete centavos). Até a presente data, o projeto não foi finalizado.

A descrição da política municipal de resíduo sólido exposta neste trabalho parte da caracterização, implantação e da gestão do aterro sanitário do Aurá em Belém, no período de 2002 a 2008, a fim de analisar sua incidência sobre os catadores. Essas etapas referenciam os princípios e as diretrizes que demarcam a política implantada pela PMB (**Figura 09**).

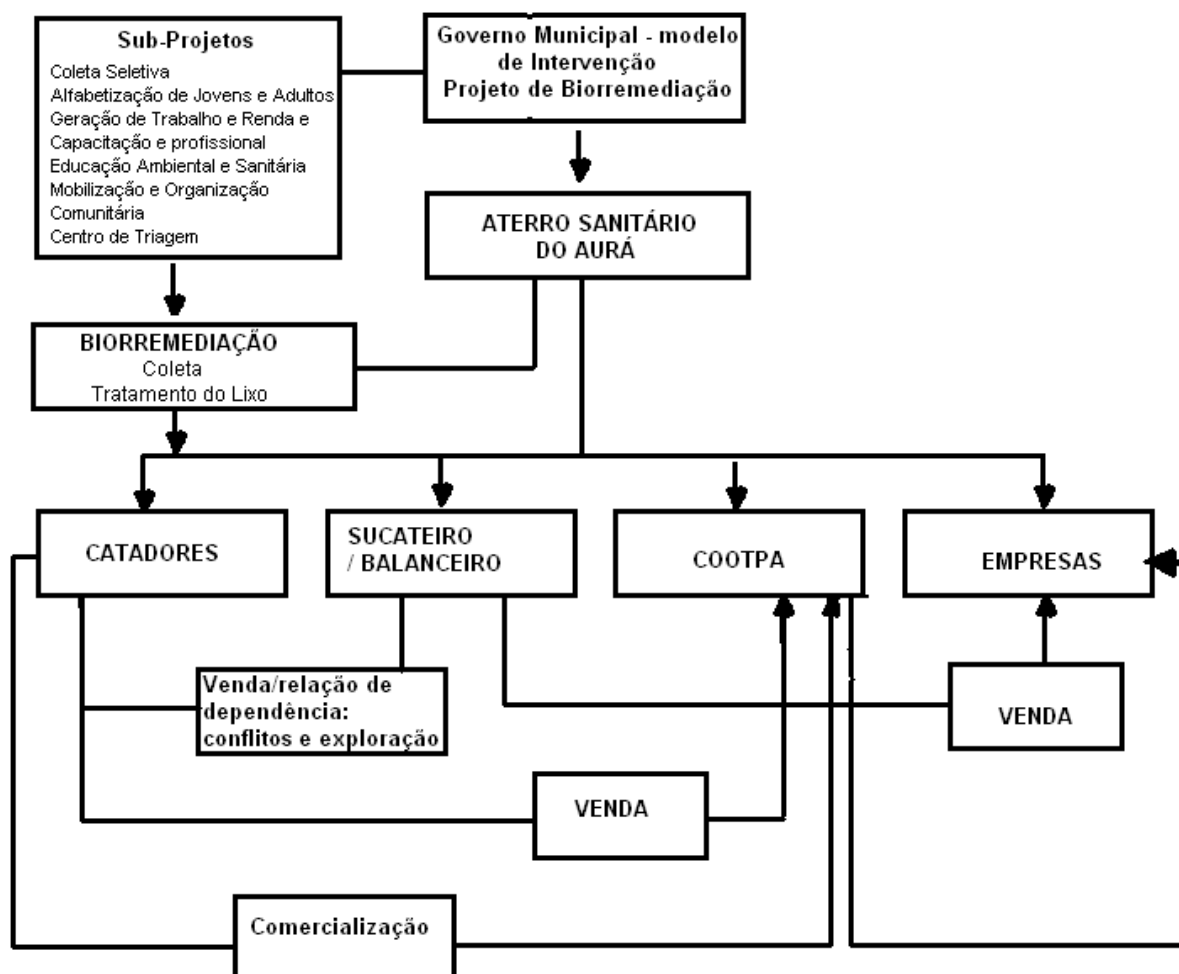


Figura 9: Fluxograma do modelo organizativo dos agentes envolvidos na catação a partir da implantação do aterro sanitário do Aurá

Fonte: Elaboração do autor (2010)

O esquema acima demonstra a intervenção da PMB, em 2002, através da SESAN. A SESAN é o órgão municipal responsável pela implantação e execução das políticas de saneamento, dentre elas o projeto de Biorremediação do aterro sanitário do Aurá (PBA), o qual está estruturado em dois eixos de atuação. O primeiro corresponde ao Sistema de Biorremediação, o segundo aborda o Projeto de “Desenvolvimento Humano das Comunidades do Aurá”, depois chamado de “Projeto Social do Aurá” (PTS- Aurá).

O sistema de Biorremediação tinha como objetivo recuperar a área degradada do aterro sanitário do Aurá, posteriormente reaproveitadas para o plantio de gramas, instalar novas células para receber resíduos, ampliando a capacidade de carga do aterro. Já o Projeto Social do Aurá (PTS-Auré) pretendia a retirada de homens, mulheres, jovens e principalmente crianças, eliminando assim, o trabalho infantil.

Para isso, possibilitou a criação da Cootpa e implementou ações de inclusão social, extensivas às famílias dos catadores e comunidades do entorno.

Em termos de incidência o PBA, a análise deve partir, como demonstrado na **figura 9** das relações estabelecidas entre catadores, sucateiros, Cootpa e a SESAN mediadas pelos impactos produzidos pelos sub-projetos, relacionados adiante, e detalhados em seguida:

- Centro de Triagem
- Coleta seletiva
- Alfabetização de jovens e adultos
- Geração de trabalho e renda e capacitação e profissional
- Educação ambiental e sanitária
- Mobilização e organização comunitária

Cada sub-projeto produziu impactos e gerou expectativas, algumas jamais foram atendidas. O que pode explicar inclusive as dificuldades de empoderamento. Um dos principais avanços foi a construção de uma escola ambiental na comunidade Santana do Aurá, a qual contribui para a diminuição da evasão escolar, aumentou a permanência em 95%, segundo dados da SEMEC, extraídos dos relatórios técnicos, atingindo, assim, as famílias dos catadores de lixo.

O sub-projeto educação ambiental e sanitária além de atender o catador através da formação e capacitação, era extensivo às famílias dos catadores e, também às comunidades do entorno. O levantamento nos relatórios técnicos da SESEAN (2002) indicou com base nos cronogramas enviados à CEF a realização de atividades realizadas diretamente com a população beneficiada e atividades complementares às ações de desenvolvimento comunitário.

Estas ações estavam dispostas em palestras, mini-cursos, oficinas com temáticas alusivas aos principais problemas enfrentados pelos catadores (violência sexual, drogas, relações interpessoais, gravidez precoce...). Foram realizados mutirões de limpeza, drenagem de águas, e coleta de entulhos por comunidade.

Segundo os dados pesquisados foram atendidas as comunidade de Olga Benário, Novas Águas Lindas, Fazendinha, Moara-Nova Jerusalém, Conjunto Verdejante I, II, III e IV, Jardim Nova Vida e Santana do Aurá, todas no entorno do aterro. Estas ações continuaram até o ano de 2004. Os relatórios apontam que cerca de 40% das famílias dos catadores estavam integradas a projetos sociais.

Para efetivar as ações previstas no sub-projeto Geração de trabalho e renda e capacitação e profissional a PMB firmou um convênio com a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares/FADESP-UFPA, que tinha dentre outros objetivos a formação cooperativista para o desenvolvimento da auto gestão. Para tanto elaborou um projeto intitulado “Intervenção sócio-econômica junto a COOTPA”, uma extensão do Projeto Social de Biorremediação do aterro sanitário do Aurá. Porém, os constantes adiamentos em formalizar o convênio pode ser interpretado como um elemento dificultador da efetivação das ações.

Através do sub-projeto Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA) foram implantadas duas (02) turmas de alfabetização, que funcionavam no prédio da Cootpa, cada uma com uma média de 25 catadores, no horário noturno. Embora as condições fossem precárias, tais como iluminação insuficiente, falta de segurança, havia também, forte incentivo por parte da SEMEC. A SEMEC garantia merenda regular, distribuição de material escolar para todos os alunos, e pretendia viabilizar construção de uma escola na área do próprio aterro. Mas, devido à proximidade do local de catação e o curto intervalo de tempo entre uma e outra chegada dos carros coletores, que transportavam os resíduos da área comercial, os catadores, facilmente, despertavam a atenção, conseqüentemente, saindo da sala em direção às células para catar.

Isto se explica porque o catador tem necessidades imediatas, portanto, se ausentar das células se traduz como perda de dinheiro e de espaço para outros catadores, pois a disputa é uma constante no cotidiano dos catadores.

Com a conseqüente evasão, uma das soluções foi incentivar a matrícula nas escolas municipais próximas. Um elemento a destacar é que em ambas as turmas, os professores selecionados eram duas catadoras. Uma delas era uma liderança comunitária e representante regional do MNCR. Embora, houvesse vários esforços em manter as turmas, ainda em 2004, a evasão foi total, culminando no encerramento das turmas.

O levantamento também identificou que a PMB materializou programas federais como o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em áreas de pobreza (PRONAGER) a fim de capacitar os catadores tencionando não somente a sua re-inserção no mercado de trabalho formal, mas pretendia atender à sua família numa perspectiva combinando mecanismos formais, parcerias e inclusão social.

A capacitação em massa através do Laboratório Organizacional de Terrenos (LOT), viabilizada através do Ministério da Integração Nacional e que teve como parceiro a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) e a Instituição de Apoio Técnico aos Países do Terceiro Mundo (IATTERMUND). Na época foram capacitados 447 catadores. Os cursos tiveram, em média, 60 dias de duração.

Embora, os números sejam significativos, muitos dos cursos não tiveram o aproveitamento esperado fazendo com que muitos catadores, rapidamente retornassem ao aterro, seja por falta de aptidão ou interesse, seja porque, tal qual o CTA, questões burocráticas contribuíram para este desfecho.

Com o objetivo, anteriormente, citado a intervenção privilegiava a gestão compartilhada, com inclusão social centralizada nos catadores e suas famílias. Embora, o Projeto apresente uma concepção democrática de gestão, ele foi executado por instituições conservadoras e centralizadoras, o que comprometeu a sua implantação, bem como a observância de relações informais.

A tentativa de descentralização se deu com a constituição de um arranjo institucional intersetorial - o Colegiado - formado pelas seguintes secretarias de Governo: Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Prof. Eidorfe Moreira (FUNBOSQUE) Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), Secretaria Municipal de Saúde (SESMA) e Secretaria Municipal de Economia (SECON) e representantes do Distrito Administrativo do Entrocamento (DAENT), estes últimos, na verdade assessores políticos do PT.

A intersetorialidade pretendia esbarrou com um problema interno: a sua própria composição. A composição deste Colegiado por técnicos e assessores políticos teve algumas implicações²⁴. Os assessores tinham dificuldade em conjugar o espaço da militância partidária com a exigência da dimensão do trabalho técnico. Estes agentes interagem e divergem conforme seus interesses e motivações (TORRES, 2004) e isto vai afetar o processo de implementação da política, criando

²⁴ Estas observações foram obtidas ainda quando a pesquisadora atuou com técnica do Projeto, bem como podem ser confirmadas no item 11 do relatório da SESAN enviado à CEF, como descrição dos elementos dificultadores para a implantação do PTS Aurá.

barreiras nas relações entre a equipe. Consequentemente houve constantes atrasos na efetivação das deliberações do Colegiado.

Outro dificultador pode ser atribuído ao calendário das reuniões do Colegiado que eram semanais, exigindo-se, portanto, um quorum mínimo para garantir as deliberações, as quais eram prejudicadas pela ausência constante de alguns dos representantes das secretarias, motivada, em sua maioria, por divergências internas entre as tendências que constituem o partido, e também das lideranças comunitárias, incidindo sobre o financiamento das ações em tempo hábil. Os entraves burocráticos também são apontados como um dos principais problemas. Torres (2004) pode ajudar a explicar compreendendo que

[...] los enunciados de política van siendo ajustados por quienes van recibiendo la responsabilidad de llevar a la política. Este ajuste no solo responde a la exigencia de que él funcionario comprenda el enunciado, se comprometa con él y disponga lo necesario para su realización. También responde al propósito de incorporar en la ejecución de la política sus propios intereses y compromisos (TORRES, 2004, p. 42).

Pode-se concluir que a sincronia entre fins e meios, pode sofrer alterações, durante o processo de execução, ou seja, os objetivos iniciais podem ser superados por novos objetivos ou condicionalidades operacionais. Portanto, como uma incidência a política de resíduo sólido introduziu a intenção de uma nova forma de gestão, porém, não foi capaz de modernizar as instituições executoras, submersas num conservadorismo, e muitas vezes conduzidas por estilos políticos desviados que não permitem o estabelecimento de fluxos de participação, tampouco privilegiam o empoderamento individual e coletivo dos catadores.

Partindo do que foi dito anteriormente, cumpre destacar que as mudanças desencadeadas nos catadores, após a implementação do Projeto de Biorremediação não podem ser negligenciadas. O referido projeto representava uma perspectiva inovadora de gestão, apontando por meio dos sub-projetos, da integração de ações de secretarias afins indícios de uma política mais ampla, de um governo que pretendia de fato estabelecer como prioridade a mudança na realidade social dos catadores. Portanto, amparado em Douglass North (1998) é possível concordar sobre a importância da presença do poder público, através de suas instituições e atuando diretamente na criação de espaços de organização.

4.4.2 Governo do Partido Trabalhista Brasileiro (2005 - ...)

Ao assumir a gestão municipal em janeiro de 2005 o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), segundo consulta aos relatórios da SESAN referentes ao ano de 2005 avaliou de forma negativa o PBA, inclusive afirmando que este de fato nunca existiu. Tem início a reformulação da política de resíduo sólido.

Na atual gestão do PTB, o arranjo institucional do Colegiado foi desfeito e, a SESAN coordena as ações, no tocante à avaliação política houve um recuo na medida em que outras políticas originárias das demais secretarias, deixaram de ser implementadas.

Em 2008 existiriam aproximadamente 600 catadores, de acordo com relatório anual de atividades da SESAN. Este número representa um acréscimo ascensional, revelando a ampliação da catação como estratégia de sobrevivência, deixando de ser apenas uma atividade residual e esporádica para se tornar um expoente da exclusão e do trabalho informal e precário em Belém.

Já em 2009, este número começa a apresentar um decréscimo. Em depoimento a coordenadora de projetos sociais informou que esta redução no quantitativo de catadores tem relação direta com a violência e com a presença de traficantes no aterro,

hoje tá numa média de 300 a 400 catadores devido às doenças eles desistem e, outros porque morreram, a violência que tem hoje é muito grande e, onde catador morre, ele trabalha pra sobreviver e ajudar o traficante. Tem muito jovem no aterro, e muitos jovens são usuários de drogas (Entrevista nº 01 com técnico da gestão do PTB março/2010).

Um outro elemento foi identificado na pesquisa. Embora, a questão da violência promovida pelos traficantes de drogas que passaram a dominar o Aterro, determinando inclusive a cobrança de “pedágio” para os catadores, impondo ao mesmo tempo o código do silêncio e sua presença na cadeia econômica do lixo. Provavelmente por medo de falar, este assunto ficou de certa forma velado.

O período de 2005 a 2008 foi, sem dúvida, marcado pela redefinição das ações e projetos para os catadores. Como pode ser percebido através do fluxograma a seguir em comparação a política anterior. **(Figura 10).**

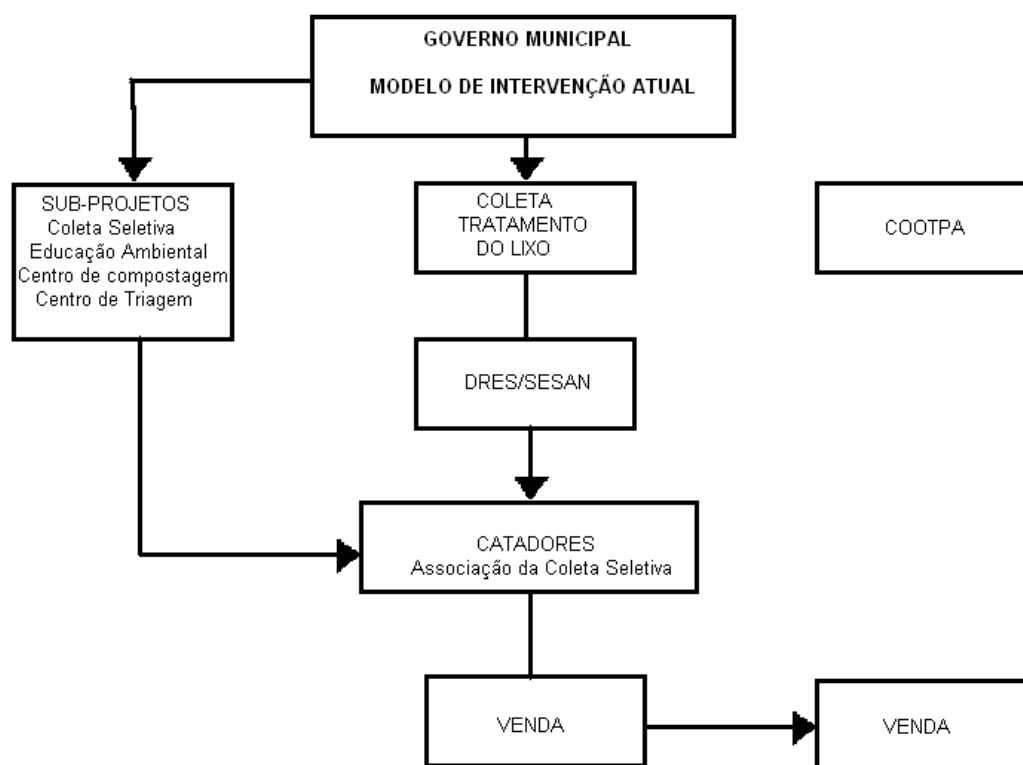


Figura 10: Fluxograma do modelo organizativo dos agentes envolvidos na catação a partir de 2005
Fonte: Elaboração do autor (2010)

Ao ser interpelada a falar sobre os projetos sociais a coordenadora destacou a coleta seletiva como o principal projeto direcionado para os catadores,

o projeto coleta seletiva surgiu com a Biorremediação, trabalhar o catador em si, foi iniciado em 2003, foi implantado em Nazaré, Campina e ele não era alto suficiente, o morador de rua, ele tava no risco de ser roubado, nos pevs, se encontrava entulho, animais mortos, os moradores de rua usavam como banheiros. Os catadores selecionados não aguentaram estavam numa situação desigual, numa coleta diária, ele tem dinheiro todo dia, na coleta seletiva é por semana, então ter dinheiro na hora, ou ter dinheiro depois era difícil, não tava gerando dinheiro pra ele e pra família. Eu tive que fazer uma nova caracterização aquele método não era viável, pra cidade, pro catador, criamos o carrinho de metalon para facilitar o transporte e levar os pevs, pra dentro das instituições: escolas, prédios públicos, e repartições (Entrevista nº 01 com técnico da gestão do PTB março/2010).

Para viabilizar a coleta seletiva a SESAN destaca um fiscal para acompanhar os 07 (sete) grupos que a compõem, garante o transporte para os catadores, o equipamento de proteção individual (EPI) e os uniformes. Em outras palavras afirmou que a gestão atual do PTB, além do apoio logístico, tenciona que os catadores possam atingir de fato o empoderamento coletivo, isto porque,

nós ainda estamos caminhando tudo que eles ganham é pra eles se manterem, depois quando estiverem mais organizados, a responsabilidade de manutenção com o carrinhos é conservar esse carrinho. Ela já tendo, o trabalho da PMB é se desligar e ele caminhar com as próprias pernas (Entrevista nº 01 com técnico da gestão do PTB março/2010).

Outro projeto foi o centro de compostagem que está desativado, alguns catadores foram capacitados para atuar, no entanto, a sua não efetivação gerou expectativas negativas nos catadores. A coordenadora não soube informar precisamente as razões desta não efetivação.

Portanto, na atual gestão do PTB, a SESAN centraliza a coordenação da política de resíduo sólido, sem estabelecer com outras secretarias de governo, ações sociais integradas, no sentido de produzir melhorias nas condições de vida dos catadores. Neste sentido, a intersectorialidade deixa de articular e estruturar a política.

Finalizando, em ambas, as experiências de gestão são possíveis identificar avanços, recuos, tanto na concepção de política pública adotada, quanto na incidência produzida. Nestes termos, convém identificar essa incidência a partir das formas de organização preconizadas pelos catadores embasados no conceito de empoderamento já tratado anteriormente. E a seguir discutido na perspectiva da formas de organização coletiva.

4.5 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO

O empoderamento pode apresentar dois níveis o individual e o coletivo como dito anteriormente, ao serem pontuados oferecem a possibilidade de identificar as formas de organização dos catadores, seus limites e alcances à luz da capacidade individual e da representação de classe.

4.5.1 Empoderamento Individual

Por empoderamento individual entende-se a capacidade dos indivíduos em criticar a realidade, contestá-la, de duvidar, nesse movimento dinâmico reconhecer sua habilidade em perceber no universo de seu cotidiano a si mesmo como sujeito

social que cumpre diferentemente do que paira sob o senso comum um papel importante na sociedade. E que passa a exigir o reconhecimento formal de sua existência tão comumente negada. Este reconhecimento se concretiza através da CBO.

A nível federal a regulamentação do trabalho de catação através da CBO foi um avanço, porém, independentemente os catadores já se percebem como trabalhadores, *“o catador é uma pessoa digna que faz o trabalho ambiental, econômico. [...] um profissional, pois se não fosse nosso trabalho Belém já não existia seria um lixão”* (Entrevista nº 10 março/2010).

Trabalhadores, agentes ambientais, agentes recicladores, em algumas falas dos entrevistados, concentra-se o forte componente da identificação enquanto um trabalhador importante para a cidade. Assim, sabem que nem tudo depende de seu esforço individual, mas de certa forma, da institucionalização de mecanismos que favorecem a construção coletiva do empoderamento da categoria,

a união não existe e cada um trabalha no individual. [...] ninguém se ajuda, não dá para participar de nada, sou representante dos catadores e nem por isso consigo participar, eu tenho que comer (Entrevista nº 09 fevereiro/2010).

Tomando, a princípio esse aspecto da falta de união provocada pelo acirramento das disputas, a dinâmica imediata de sobrevivência corrói a possibilidade de ocupar lugares de representação social e política, tampouco incide sobre a ajuda mútua e sobre a união entre os catadores. Não podendo esquecer que estes grupos conforme Juncá (2000) não estão imunes às contradições da realidade social no seu micro universo sociológico, que tenciona minar a organização coletiva, reproduzindo antigas e novas configurações de submissão.

A pesquisa revelou ainda, outros fatores que em certa medida colaboram no acirramento das disputas. O risco sobre a integridade física dos catadores envolvendo os carros coletores no momento da descarga, principalmente, durante o período de maior incidência de chuvas, pois o solo do pátio ou rampas de descarga fica mais escorregadio, o que provoca quedas constantes com ferimentos, agravando os cortes provocados por latas, pedaços de vidro, estilhaços de lâmpadas que são colocados pela maioria da população diretamente nos sacos de lixo sem nenhum tipo de proteção ou qualquer tipo de identificação.

4.5.2 Empoderamento Coletivo

Na perspectiva do empoderamento formal, em termos nacionais de representatividade o exemplo mais latente é o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Surgiu em meados de 1999 com o 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, sendo fundado em junho de 2001 no 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, ocorrido em Brasília, evento, que reuniu mais de 1.700 catadores. No congresso foi lançada a Carta de Brasília, documento que expressa as necessidades dos catadores. A partir de então aconteceram alguns eventos importantes dando visibilidade ao MNCR²⁵, reforçando que seu surgimento significou a ampliação formal do empoderamento em termos de representatividade, organização e mobilização.

No âmbito de Belém, o empoderamento coletivo pode ser identificado com a criação da Cooperativa dos Profissionais Autônomos do Aurá (COOTPA) em 2001. Constituiu um avanço em direção a integração dos catadores com a SESAN de forma cotidiana numa dinâmica organizacional formal e coletiva. Por outro lado, a tutela da SESAN provocou também a dependência da cooperativa como demonstrou o controle no repasse dos equipamentos, como 01 (um) caminhão e (01) uma Kombi doados por meio do convênio com a empresa Souza Cruz, dificultando o alcance da autonomia, e o esvaziamento da COOTPA.

Outro fator apontado na pesquisa trata de problemas administrativos e de interesses particulares envolvendo membros da diretoria da cooperativa

foi o Edmilson (Prefeito de Belém) foi quem organizou a cooperativa, ela foi formada com todos os catadores, mas o presidente abriu mão para os sucateiros. Os sucateiros deveriam ter ficado lá fora. [...] eles foram obrigados a pagar para a Cootpa pela justiça, mas se recusaram. O presidente (da Cootpa) então entregou de "mão beijada (Entrevista nº 08 fevereiro/2010).

Embora, a COOTPA tenha em parte cumprido seu papel, naquele momento o seu enfraquecimento ocorrido ainda durante o segundo mandato do PT, indica a

²⁵ No ano de 2003 aconteceu o 1º Congresso Latino-Americano de Catadores em Caxias do Sul-RS, que reuniu catadores de diversos países. Divulga-se então a Carta de Caxias que difunde a situação dos catadores da América Latina unificando a luta entre os países, fortalecendo articulações regionais. Em 2005 ocorreu o 2º Congresso Latino Americano de Catadores. Esse evento se tornou um marco histórico da luta dos catadores no Brasil, cerca de 1.200 catadores marcharam na Esplanada dos Ministérios. Uma das metas é a criação de 40 mil novos postos de trabalho para catadores de todo o Brasil.

descontinuidade da política, seja ocasionada por fatores produzidos no interior das instituições tais como mudanças nos executores, seja, por fatores externos de ordem burocrática. Seja decorrente de acordos informais estabelecidos. O seu resultado foi então fracionado e episódico (TORRES, 2004). Cumpri aqui, todavia, destacar que não se trata de negar os resultados obtidos com a formalização da COOTPA, apenas ressaltar que a política municipal de resíduo sólido destinada aos catadores enfrentou a imposição de autoridade dos acordos informais estabelecidos.

Este enfraquecimento facilitou, no início do governo do PTB (2005...) a constituição da Associação de Catadores da Coleta Seletiva, associação que tem o apoio da SESAN, sendo responsável pela execução da coleta, separação e comercialização de materiais recicláveis, em Belém. A associação reúne 07 (sete) grupos de catadores, em sua maioria, selecionados no Aurá, sendo que alguns retornaram para o aterro, após um período, alegando não conseguir se adaptar ao cumprimento de horário fixo de trabalho, ao pagamento semanal e, também dificuldades em se relacionar com o público externo.

Os relatos dos catadores indicam uma certa apatia, descrença nas ações e projetos da SESAN referentes aos catadores, pois muito foi prometido, o não cumprimento gerou expectativas frustradas. Atualmente, ao serem convidados a participarem de alguma programação, ou mesmo projeto, a desconfiança da a tônica da decisão. Isto porque, em parte houve o enfraquecimento dos vínculos sociais e políticos, ocasionando ausência dos debates e dos eventos correlatos. A organização quando, acontece se dá muito mais por motivos individuais do que coletivos. Assim, o empoderamento foi aparente, pois mesmo considerando-o como um processo não linear, os catadores obtiveram em termos reais apenas concessões por parte da SESAN.

Após a análise de alguns aspectos que sinalizam a incidência da política de resíduo sólido, tomando como referência o período de 2002 a 2008, onde houve mudanças na concepção de gestão com base na descontinuidade das ações e projetos. É conveniente conhecer a percepção dos catadores, uma vez que em diferentes momentos as ações implementadas pretenderam produziram expectativas e mudanças.

4.6 A PERCEPÇÃO DOS CATADORES SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO

No capítulo anterior foi apresentado a política municipal de resíduo sólido, no sentido de fornecer subsídios para a análise. Neste ponto, uma questão é imposta para finalizar este estudo: qual a percepção dos catadores quanto a esta política? Na sequência, alguns elementos da pesquisa empírica, que podem colaborar neste sentido. **(Figura nº 11).**

Entrevista Nº	Participação em projetos ⁽¹⁾	Quais são os maiores problemas dos catadores para se organizar? ⁽²⁾	O que é ser catador para você? ⁽²⁾
01	Reciclagem com o PT, mas até agora não participei de nada.	Mais organização, mais reunião, conhecer mais materiais.	Catador é mal visto, agente trabalha com material reciclado e não lixo. Eu sou reciclador, é assim quero ser visto.
02	Nenhum. O governo tinha que dá mais assistência, máquinas, caminhão, um salário digno.	Todos, ninguém se une, a Prefeitura nem liga pra nós.	Não quis declarar
03	Centro de compostagem em 2006. Até fiz cursos mas, não exerço nenhum.	São muitos os problemas, o sucateiro, a falta do apoio do governo, o fim da cootpa.	Ser catador não é desonra pra ninguém, tem muita gente que ta aqui não porque quer, mas porque é muito difícil. A sociedade tem que respeitar o catador.
04	Coleta seletiva	Falta de união	Ser catador é tudo, sobreviver com dignidade, não to vendendo droga, não to roubando, não to vendendo meu corpo.
05	Curso de embalagem (foi bom, aprendi a fazer caixinhas de papelão).	Não sou da Cootpa, nunca tive vontade de ser, não tem união, eles já tentaram não deu certo.	O catador é uma pessoa excluída, as pessoas olham com indiferença. Como se fosse uma coisa que não presta, sem valor nenhum, parece urubu, sem valor.
06	Participei do Sementes do Amanhã.	Nenhum catador quer se organizar. Se todos se organizassem estávamos melhor	Catador é uma pessoa normal, entre o catador e o empregado de firma, agente tem o mesmo direito, Nós somos agentes de saúde.
07	Em 2005, participei no Cras	Um quer ser melhor do que o outro, ninguém se entende lá.	Não tenho resposta pra isso
08	Não me lembro de nenhum	Os atravessadores não param de entrar lá (Aurá) e compram todo o material.	O catador tem muito valor, ele é um profissional e defende o meio ambiente.
09	Vários na época do PT, hoje, não tem mais.	A união que não existe, cada um trabalha no individual. Aí o sucateiro toma conta.	O catador é uma pessoa que faz o trabalho ambiental.
10	Nenhum	Ninguém se ajuda	Sou um trabalhador

(1): segundo o próprio depoimento dos catadores (2) pergunta roteiro da pesquisa

Figura 11: Quadro demonstrativo da percepção dos catadores

Fonte: Dados da pesquisa empírica

Ao serem questionados quanto as ações da SESAN, a maioria dos entrevistados expressou frustração ao falar do Centro de Triagem, como nesta fala:

tudo foi abandonado, as máquinas foram roubadas, o galpão a chuva derrubou. Agente sabe que foi do tempo do Edmilson (Gestão do PT), mas, ele porque não deixou funcionando? Ai o outro governo deixou acabar, agente fica muito triste. Ninguém da satisfação pra gente. Falta cooperação entre os governos. Tão dizendo que tem outro centro de triagem sendo construído pela Prefeitura, se for verdade, tudo bem, pra gente vai melhorar (Entrevista nº 08 fevereiro/2010).

O centro de triagem constituía-se como uma das principais ações da SESAN para retirada dos catadores das células. Segundo consta nos relatórios aproximadamente 100 catadores seriam beneficiados, pois fariam a triagem dos resíduos dentro do centro de triagem, diminuindo assim os riscos de acidentes e contaminação. Porém, mesmo com a construção de um galpão, a elaboração de um plano de funcionamento pela equipe de engenharia e a aquisição das máquinas, ele jamais funcionou. Durante as visitas realizadas, ainda em 2009, ao aterro, constatou-se o abandono do galpão que estava tomado pelo mato e, todo o maquinário adquirido, em 2004, havia sido roubado.

Para além da frustração com relação à descontinuidade dos projetos, muitos catadores - apesar do cotidiano de exclusão, de pobreza e de disputas que corroboram dialeticamente para o afastamento das ações coletivas, conforme Juncá (1996) ainda ocorre também, o afastamento de pessoas e instituições que insistem em torná-los invisíveis - combinam a falta de confiança no poder público com a esperança:

quero parcerias, meu sonho é nós levando o nosso material para a Riopel, Sacotex, qualquer empresa, hoje, agente ta só catando, agente só cata, eu quero uma carreta pra gente vender pra fora, eu não quero abandonar meus companheiros, quero melhorar. A Prefeitura tem que ajudar, é obrigação, mas ela não faz, faz mas é pouco (Entrevista nº 4 janeiro/2010).

A percepção dos catadores aponta outras matizes sobre si mesmos, a sociedade, o preconceito e seu futuro. A fala do presidente da associação da Coleta Seletiva demonstra outras matizes, para além, das representações sociais estigmatizadas, que são produzidas mais frequentemente:

os meus netos trabalham como catadores na rua. A minha família toda foi pra cima do lixão, eles tem casa, graças ao lixo, todos trabalharam em cima do lixo (reforço da afirmação), o patrimônio veio do lixo. Mas agente sofre muito com preconceito das pessoas (Entrevista nº 03 janeiro/2010).

Os catadores reconhecem que o seu trabalho é importante, porém, sabem igualmente que tem que haver políticas mais efetivas, cujo alcance ultrapasse o caráter mais imediato de suas demandas: a sobrevivência, materializando ações subtraídas de assistencialismos, clientelismos, ou outro estilo político desviado do compromisso ético com a mudança social. Este pensamento era compartilhado também pelos técnicos com assento no então Colegiado:

a proposta de trabalhar a questão ambiental e social do lixo em Belém foi muito importante principalmente no que se refere as milhares de famílias que sobrevivem dos restos deixados pela sociedade que exclui e destrói através de um sistema onde os interesses individuais em detrimento ao coletivo prevalece. Os projetos da Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá e a Coleta Seletiva não foram efetivados como deveriam pela falta de compromisso político em garanti-los conforme proposta e o que restou foi uma expectativa frustrada, vivenciada por todos os envolvidos catadores, técnicos, executores... (Entrevista nº 01 com técnico da gestão do PT (1997/2004) dezembro/2009).

É importante destacar que a estrutura criada com o PBA e as mudanças pretendidas não estão subtraídas de significados e acertos, embora não tenham em sua totalidade sido efetivadas como o previsto. Isto pode ser percebido quando a maioria dos catadores entrevistados que atua na coleta seletiva reconhecem a presença da SESAN, mas anseiam por medidas mais concretas

a Prefeitura tem que reconhecer que somos catadores de materiais recicláveis, e tem que dar apoio para construir galpões com prensas, para os próprios catadores fazerem a gestão do resíduo e assim agente vai melhorar, é esse apoio que agente quer (Entrevista nº 08 fevereiro/2010).

Há que se considerar que os catadores esperam a ação efetiva da SESAN, pois ao longo dos últimos anos eles perceberam que houve dissonâncias entre as ações previstas e os resultados alcançados, a política deixou de produzir os efeitos para os quais foi constituída. Isto comprometeu as mudanças sociais prometidas pelo governo municipal e esperadas por eles, gerando a impressão de que a perpetuidade da realidade de exclusão e pobreza permanece.

CONCLUSÕES

Certamente, as reflexões sobre o processo de implementação de políticas públicas, principalmente, no âmbito municipal, a rigor não deve ser tratado de forma conclusiva, mas, sobretudo, sinaliza algumas considerações importantes. A problemática da sobrevivência de pessoas a partir da catação de lixo em Belém, como em outras cidades do Brasil e, do mundo, tem cada vez mais mobilizado o poder público, a enfrentar, de um lado, a insuficiência de políticas públicas, que versem sobre resíduo sólido, fato que se repete, no município de Belém, *locus* desta pesquisa, do outro, no cenário urbano, é cada vez mais comum, o trabalho informal dos catadores de lixo, não-tão-novos atores sociais que ampliam sua presença na configuração das cidades, considerando a teia de relações que são tecidas a partir da catação de lixo.

Diante deste cenário a situação dos catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá, no município de Belém, constitui-se progressivamente como um problema complexo a ser enfrentado, sobretudo pelo poder público municipal por meio da implantação de políticas públicas.

Neste sentido, as políticas públicas têm relação direta com a efetiva ampliação dos espaços de participação, representação e na garantia de direitos sociais, devendo, para isso, estar estruturada, com base em concepções de gestão descentralizadas consubstanciadas pela democracia. Confirmando, então o papel que cabe ao Estado, determinado pela Constituição de 1988, a qual imprimiu dispositivos institucionais importantes na promoção do reordenamento social, mas também manteve de forma litigiosa, e muitas vezes, com ausência de transparência a tomada de decisão que envolve a implementação de políticas públicas. Isto porque o Estado e a sociedade são espaços tradicionalmente contraditórios.

Ao Estado cabe redefinir sua relação com a sociedade, principalmente diante de demandas não-generalizáveis produzidas por grupos sociais específicos, como os catadores de lixo. E é exatamente a perspectiva de transformação do Estado que deve orientar a criação das condições sociais e políticas imprescindíveis ao empoderamento individual e coletivo.

Este é um desafio, considerando, que uma política pública, decorre de uma dinâmica de relações entre ideias, ações e estratégias de atores, contradições e lutas travadas em função de interesses diversos. Isto em um contexto de conflitos e

tensões, gestados na temporalidade particular daqueles que ainda necessitam impor sua presença e permanência no espaço urbano das cidades.

Assim, a política pública municipal de resíduo sólido implementada, pela Prefeitura Municipal de Belém, no Aurá, a partir de 1997, pretendeu a retomada do papel do Estado, para tanto, priorizou o catador como principal beneficiário da política.

Nestes termos, o Governo Municipal precisa fazer frente às relações sociais informais estabelecidas pelos catadores, assumindo e materializando concepções de gestão capazes de responder às demandas externas cada vez mais complexas sobre a questão social, como preconizado pelo Serviço Social, enquanto área do conhecimento.

A compreensão das políticas públicas, a partir do Serviço Social, no Brasil e, na Amazônia tem contribuído como afirma Neto (1996), para a análise da interface entre as consequências das transformações societárias e a questão social, considerando como essencial a ampliação dos espaços de formalização e organização dos grupos sociais e suas reivindicações.

O universo pesquisado foi o aterro do Aurá, que pode ser entendido como um micro universo, regido por leis próprias, funcionando 24 horas por dia, sem controle de acesso, em termos administrativos. Territorialmente integrado, sem limitação física clara, favorecendo o acesso de forma desordenada. Durante a noite os problemas adquirem maiores proporções. A presença de pessoas catando aumenta devido ao chamado “melhor lixo”. Nesse cenário, o ator principal é o catador. Mas, ele divide esse espaço com outros atores, os quais cumprem dentro da economia do lixo papéis bem definidos, tais como: sucateiros, poder público, empresas de recicláveis, cooperativa de catadores e os “traficantes de drogas”.

A observação *in loco* revelou o retorno, em 2005, da participação massiva no trabalho de crianças e de adolescentes, com destaque para a presença das meninas expostas a maternidade prematura, exploração sexual, drogas e violência. Catando em companhia dos pais no Aurá, em situação de risco de contaminação, sujeitas à vulnerabilidade das condições inóspitas a que estão diariamente submetidos, desfazendo vínculos fragilizados pela reação individualista diante do material coletado. Gerando disputas, rupturas e colisões envolvendo catadores, balanceiros, sucateiros, COOTPA, e o governo municipal.

A especificidade do trabalho de catação o torna precário a partir da reunião de vários fatores: como o uso do gadânio, espécie de gancho em ferro com três dentes largos e pontiagudos usados para puxar os sacos de lixo, durante a disputa entre os catadores pelo material de mais valor, segundo relatos obtidos com a pesquisa, os acidentes mais comuns são cortes profundos, nos braços e pernas, que poderiam ser minimizados pelo uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI).

A questão social dos catadores adquire feições singulares em Belém, considerando, que estes atores, podem ainda revelar importantes nexos entre as políticas públicas implantadas e, a catação de lixo em Belém, que se caracteriza como trabalho precário, na medida em que, as condições de trabalho no aterro são inóspitas extremamente insalubres, precárias, competitivas, pois são acirradas durante a disputa pelo lixo com maior valor comercial, sob essa ótica, contribuem para desmobilizar a categoria, dificultando sua organização e mobilização.

Os objetivos da pesquisa foram alcançados, considerando que as questões que nortearam a mesma se confirmaram:

Os relatos coletados indicam uma certa apatia, uma descrença nas ações e nos projetos da SESAN direcionados aos catadores. Decorrente, não somente das carências acumuladas, como também pelas expectativas frustradas, uma vez que algumas ações e projetos foram inconclusos, tornando-as incomensuráveis em termos sociais. Atualmente, ao serem convidados a participarem de alguma programação, ou mesmo projeto, a desconfiança da à tônica da decisão, contrariando o exercício de mobilização e organização social e política. Isto porque, em parte, houve o enfraquecimento dos vínculos sociais e políticos, ocasionando ausência dos debates e dos eventos correlatos.

A organização quando acontece se dá muito mais por motivos individuais do que coletivos. Assim o empoderamento foi aparente, pois mesmo considerando-o como um processo não linear, os catadores obtiveram em termos reais concessões por parte da SESAN.

No âmbito de Belém, o empoderamento coletivo pode ser identificado com a criação da COOTPA em 2001. Por outro lado, a tutela da SESAN provocou também a dependência da cooperativa, demonstrado pelo controle no repasse, apenas em caráter de uso, dos equipamentos recebidos, como 01 (um) caminhão e (01) uma Kombi, doados por meio do convênio firmado com a empresa Souza Cruz, dificultando o alcance da autonomia, e o esvaziamento da COOTPA. Em que pese à

relação de tutela exercida pela SESAN sobre a cooperativa, esta constituiu-se como um entrave, pois acirrou assimetrias entre a expectativa do empoderamento coletivo e a gestão municipal.

Embora, a COOTPA tenha, em parte, cumprido seu papel, naquele momento, o seu enfraquecimento, ocorrido ainda durante o segundo mandato do PT, indica a descontinuidade da política, seja ocasionada por fatores produzidos no interior das instituições, tais como, mudanças nos executores da política, seja, por fatores externos de ordem burocrática ou administrativa. O seu resultado foi fracionado e episódico.

Na falas dos catadores existem elementos que apontam uma relação de dependência estabelecida com os sucateiros, caracterizada pela prática do aviamento. Relação de dependência e controle, comum, no período da exploração da borracha na Amazônia, com clara subjugação dos catadores a exploração, o seu enfrentamento ocorreu com o credenciamento da Cootpa e a instalação de balanças para pesagem do material coletado nas células para viabilizar a transparência na comercialização com a cooperativa e dar mais autonomia aos catadores.

No tocante, à visão dos técnicos responsáveis pela execução do Projeto de Biorremediação pode-se perceber que o governo municipal, tanto anterior, quanto o atual, assume um discurso democrático, materializado pelas tentativas de interlocução com os catadores, pela via do Projeto de Desenvolvimento das Comunidades do Aurá, no entanto ambos são marcados pela ambivalência dos resultados produzidos.

Os catadores, por sua vez, reconhecem que o seu trabalho é importante, porém, sabem igualmente que tem que haver políticas mais efetivas, cujo alcance ultrapasse o caráter mais imediato de suas demandas: a sobrevivência, materializando ações subtraídas de assistencialismos, clientelismos, ou outro estilo político desviado do compromisso ético com a mudança social.

Pode-se concluir que a sincronia entre fins e meios, pode sofrer alterações, durante o processo de execução, ou seja, os objetivos iniciais podem ser superados por novos objetivos ou condicionalidades operacionais. Portanto, como uma incidência a política de resíduo sólido introduziu a intenção de uma nova forma de gestão, porém, não foi capaz de modernizar as instituições executoras, submersas num conservadorismo, e muitas vezes conduzidas por estilos políticos desviados

que não permitem o estabelecimento de fluxos de participação, tampouco privilegiam o empoderamento e seus beneficiários.

Partindo do que foi dito anteriormente, cumpre destacar que as mudanças desencadeadas nos catadores, após a implementação do Projeto de Biorremediação não podem ser negligenciadas. O referido projeto representava uma perspectiva inovadora de gestão, apontando por meio dos sub-projetos, da integração de ações de secretarias afins indícios de uma política mais ampla, de um governo que pretendia de fato estabelecer como prioridade a mudança na realidade social dos catadores. Portanto, amparado em Douglass North (1998) é possível concordar sobre a importância da presença do poder público, através de suas instituições e atuando diretamente na criação de espaços de mobilização e organização, bem como instituindo as condições sociais e políticas capazes de efetivá-los.

E neste caso específico ressaltar que a instituição pública aqui estudada - SESAN - ainda não se desfez por completo de “ranços” do conservadorismo e da burocratização, ou seja, mecanismos não modernos e que, influenciam no processo decisório. A tentativa de romper com este quadro é ao mesmo tempo um desafio e um dever do Estado.

Portanto, conhecer o papel das instituições é indiscutivelmente muito importante, pois estas representam a infra-estrutura administrativa constituída e ofertada pelo Estado. Decerto as instituições tendem também a demonstrar de maneira mais efetiva possível causas do insucesso na estruturação das políticas.

A pesquisa revelou ainda, outros fatores de risco envolvendo a preservação da integridade física dos catadores e os carros coletores no momento da descarga, principalmente, durante o período de maior incidência de chuvas, pois o solo do pátio ou rampas de descarga fica mais escorregadio, o que provoca quedas constantes com ferimentos, agravando os cortes provocados por latas, pedaços de vidro, estilhaços de lâmpadas que são colocados pela maioria da população diretamente nos sacos de lixo sem nenhum tipo de proteção.

Outra constatação importante, a maioria dos catadores do Aurá entrevistados começou a trabalhar como catador porque estava desempregado, sem oportunidades no mercado formal, apelam para a informalidade e, são forçados a ignorar a precariedade das condições de trabalho. Alguns afirmaram que foram atraídos por algum parente que trabalhava no Aurá, isso demonstra a natureza geracional e familiar da catação.

É urgente enfrentar a vulnerabilidade social subsidiária da permanência das pessoas na atividade de catação de lixo nos aterros sanitários. Merecendo destaque para a presença de crianças e jovens, com atenção especial às meninas sujeitas a exploração sexual e a maternidade prematura.

A análise sobre política pública de resíduo sólido, certamente, proporciona elementos outros, que não foram atendidos neste trabalho, mas que são especialmente importantes, como o papel das organizações, os arranjos informais, o cooperativismo e o estabelecimento de redes sociais, porém convém ressaltar a complexidade que os reveste já exige em si uma outra discussão.

Há que se considerar que os catadores esperam a ação efetiva da SESAN, pois ao longo dos últimos anos eles perceberam que houve dissonâncias entre as ações previstas e os resultados alcançados, a política deixou de produzir os efeitos para os quais foi constituída. Isto comprometeu as mudanças sociais prometidas pelo Governo Municipal e esperadas por eles, gerando a impressão de que a perpetuidade da realidade de exclusão e pobreza permanece.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Bertrand Sampaio de. (UFPE) **Novos protagonistas no espaço urbano**: origem, estrutura e emergência da organização dos catadores no Brasil. *In*: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL 21 a 25 de maio de 2007 Belém - Pará - Brasil.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ARRECTHE, Marta Tereza da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização, São Paulo: FAPESP, 2000.

BACURY, Sérgio Roberto de Lira. **Do aviamento à globalização, facetas do (sub)desenvolvimento da economia paraense**. *In*: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL 21 a 25 de maio de 2007 Belém - Pará - Brasil.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. Economia Solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. *In*: SILVA, Maria Ozanira da SILVA e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2). São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BERNAL-MEZA, Raul. America del Sur en el mundial Hacia el Siglo XXI. *In*: LIMA, Marcos Costa (Org.). **O lugar da America do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Ministério do trabalho e Emprego. Classificação Brasileira de Ocupações – CBO. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/busca.asp>>. Acesso em 05 de dezembro 2009.

BRESSAN, Flávio. **O método do estudo de caso**. Disponível em www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm. Acesso em 25.05.09.

BUARQUE, Cristovam. **O que é apartação**: o *apartheid* social no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARDOSO, Welson de Sousa. **Adensamento Sócioespacial nos Assentamentos Precários em Belém/PA**: indicadores sócioespaciais urbanos. 2009. 129 f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará. Belém: UFPA/PPGSS.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Trad. de Iraci D. Poleti. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio**. Trad. de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Edna *et al* (Orgs). **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP; NAEA/UFGPA, 2001.

CASTRO, Edna. Estado e política na Amazônia: gestão pública e desenvolvimento. *In* COELHO, Maria Célia; MATHIS, Armin (Orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local na Amazônia**. Belém: NAEA/UFGPA, 2005.

CEPAL/PNUD/OIT **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília: CEPAL/PNUD/OIT, 2008 (Projeto CEPAL/PNUD/OIT).

CHENAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COCCO, Giusepp; SILVA Geraldo (Orgs.). **Territórios produtivos**: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local. Rio de Janeiro: DP & A, 2006.

COELHO, Maria Célia; MATHIS, Armin (Orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local na Amazônia**. Belém: NAEA/UFGPA, 2005.

COSTA, Francisco de Assis. Questão Agrária e macropolíticas para a Amazônia. *In*: **Revista Estudos Avançados**. nº. 53, Dossiê Amazônia, Volume 19, janeiro/abril, USP, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O estruturalismo e a miséria da razão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

DEDECCA, Claudio; BALTAR, Paulo. **Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90**. Est.Econ., São Paulo v.27,N.especial.,P 65-84,1997.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS DIESE-PA. **O balanço do emprego formal no estado do Pará e região norte**. Nota à imprensa Belém, 18 de fevereiro de 2010.

_____. **Os impactos do novo mínimo na economia paraense**. Nota à imprensa Belém, dezembro /2009.

_____. **O balanço do emprego formal no estado do Pará nos últimos 10 anos 2000 a 2009**. Nota à imprensa Belém, 21 de janeiro de 2010.

FIALHO, Nádia Socorro N. **Amazônia e Desenvolvimento Capitalista**: elementos para uma compreensão da “questão social” na região. 2006.187 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro - Centro de Filosofia e Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro.2006.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21. p. 211-259. jun.2000.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIDDENS, Anthony. **Central Problems in Social Theory**: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. Berkeley. University of California Press. 1979.

GUILHON, Maria V. Moreira e, ALMADA LIMA, Valéria F. dos Santos. *In*: SILVA, Maria Ozanira da SILVA e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R. e MEIRELLES Giselle. Problematizando o conceito de empoderamento. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais-NPMS-ISSN 1982-4602.

HURTIENNE, Thomas. Políticas e gestão pública como campo de pesquisa. *In*: CASTRO, Edna. *et al* (Orgs.). **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP; NAEA/UFPA, p. 287-301, 2001.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Populacional 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

JALM, Heidemann. [s/i]. *In*: _____. **Políticas Públicas e desenvolvimento**. Brasília, DF: Unb, 2004.

JUCÁ, José F. Thomé. Destinação final dos resíduos sólidos no Brasil: situação atual e perspectivas. *In*: **10º SILUBESA - Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Braga, Portugal – 16 a 19 de Setembro de 2002. PAINEL 2: Aterros Sanitários Universidade Federal de Pernambuco, Brasil.

JUNCÁ, Denise C. de Moura. Da cana para o lixo: um percurso de desfiliação? **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v. 21, n. 3, p.131-151, jul. 2000.

_____. **Ilhas de exclusão**: o cotidiano dos catadores de lixo de Campos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 17, n. 52, p.106-126, dez. 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

LIRA, Isabel. A informalidade no Brasil. *In*: CRIVELLARI, Helena Maria T.; KEMP, Valéria Heloisa (Orgs.). **Catadores na cena urbana, construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LUKÁCS, Georg. Marx e o problema da decadência ideológica. *In*: LUKÁCS, G. **Marxismo e teoria da literatura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Ontologia do ser social**: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979 (Parte IV).

MACIEL, Carlos A. B., RODRIGUES, Olinda, VIDAL, Josep P. (Orgs.). **Desafios Contemporâneos para o Serviço Social**. Belém: ICSA/UFPA, 2009.

MARCUSE, Herbet. **Ideologia da Sociedade Industrial**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MARTINS, Roberto de Araujo. **Políticas públicas, arranjos institucionais e organizações informais**: uma análise das mudanças no Aterro Sanitário do Aurá em Belém (1997/2006). 127 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos Programa de Pós-Graduação do Trópico Úmido, Belém-Pará, 2009.

MARX, Karl. Introdução [à crítica da Economia Política]. *In*: MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974 (volume da coleção Os Pensadores).

_____. **Trabalho alienado e superação positiva da auto-alienação humana (manuscritos econômicos e filosóficos)**. São Paulo: Ática, 1989.

NETTO, José Paulo. O Serviço Social e a tradição marxista. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 30. Ano X. São Paulo: Cortez Editora, abril, 1989.

_____. Transformações Societárias e Serviço Social: Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 50. Ano XVII-abril. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, abril, 1998. (Série Ensaios & Artigos).

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A Redefinição do padrão de proteção social brasileiro. *In*: **Praia Vermelha**. Políticas Sociais e Segurança Pública 14 e 15. Primeiro semestre de 2006.

POCHMANN, Márcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. *In*: YAZBEK, Maria C. e, SILVA e SILVA, Maria Ozanira (Orgs.). **Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PONT VIDAL, J. **A realidade social é externa ao indivíduo?** Uma aproximação à pesquisa qualitativa. Belém: NAEA/UFPA, nov. 2006. (Paper do NAEA, 203)

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Secretaria Municipal de Saneamento, **Relatório Técnico**, 2002, 2003, 2004, 2008.

_____. **Projeto de desenvolvimento humano das comunidades do Aurá (readequação)**. Belém, jun. 2002a.

_____. **Sub-projeto de educação ambiental e sanitária**. “Educação para a Integração Sócio-Ambiental e Sanitária ao Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá”. Belém, 2002b.

_____. **Sub-projeto de organização e mobilização comunitária**. Belém: PMB, 2002c.

ROCHA.Sônia. **Pobreza no Brasil**, afinal do que se trata? São Paulo:FGV,2006.

RODRIGUES, Vitor Eduardo. **A Pobreza e a Exclusão Social**: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. Disponível em: <www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf> Acesso em 12 de novembro de 2009.

ROMANO Jorge O. ANTUNES, Marta (Orgs.). **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço Tempo, globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1997.

SANTOS, Roberto. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

SENA, Ana Laura. Políticas Públicas e Trabalho Informal. *In*: CASTRO, E.; COELHO, M. C. ; MATHIS, A. ; HURTIENNE, T. (Orgs). **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP; NAEA/UFPA, 2001. p. 59-78.

SENNETT. Richard. **A corrosão do caráter**: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SERRA, Rose. Enfrentamento do desemprego/subemprego- alternativas de trabalho /renda na atual conjuntura brasileira *In*: BARROSO, Alba Tereza; FREIRE, Silene de Moraes (Orgs). **Serviço Social, Política Social e trabalho**: desafios e perspectivas para o século XXI, São Paulo:Cortez, 2006.

SOUZA Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TAVARES, Laura. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

Texto de Netuno Leão extraído durante o seminário “**Resíduos Sólidos, Coleta Seletiva e Responsabilidade Social**” promovido pelo Museu Paraense Emílio Goeldi, em 2008.

TORRES, Pedro Medellín. **La política de las políticas públicas**: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas. División de Desarrollo Social, jul. 2004.

UNICEF. **Programa Nacional Lixo e Cidadania**: conquistas, desafios e perspectivas. Disponível em: <www.ibam.org.br/publique/media/FNLC.pdf>. Acesso em 2 de dezembro de 2009.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. A proposta de *empowerment* e sua complexidade: uma revisão histórica na perspectiva do Serviço Social e da saúde mental. **Serviço Social e Sociedade Artigos**, n. 65, Ano XXII, março 2001.

WELFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. 13ª ed. São Paulo: Ática, 2001 (Série Fundamentos).

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS CATADORES DE LIXO DO AURÁ

“A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESÍDUO SÓLIDO: sua incidência sobre os catadores de lixo do aterro sanitário do Aurá em Belém

DADOS IDENTIFICATÓRIOS

Data da entrevista: ___/___/10 Nº da entrevista: Local: _____

Telefone: _____

Perfil do pesquisado:

- 1) Sexo: masculino () feminino ()
- 2) Idade: _____
- 3) Naturalidade: _____
- 4) Escolaridade: () sabe ler () não sabe ler () fundamental completo () fundamental incompleto () médio completo () médio incompleto
- 5) Tem filhos? _____ Quantos? _____
- 6) Onde mora: _____
- 7) Você poderia me dizer como é sua casa? _____
- 8) Quantas pessoas da sua família trabalham no Aurá? _____

1 Eixo Políticas Públicas

- 1) Você já participou de algum tipo de projeto ou ação da Prefeitura de Belém? Qual? Em que ano?
- 2) Em caso afirmativo, quais foram as melhorias no seu trabalho e na sua vida?
- 3) Você participou de algum curso ou capacitação promovida pela Prefeitura de Belém? Qual? Quando?
- 4) Foi importante, por quê?
- 5) Os catadores contam com algum tipo de apoio do governo? Qual?
- 6) A sua família já foi atendida por algum tipo de projeto ou ação da Prefeitura Municipal de Belém? Qual?
- 7) Foi importante, por quê?
- 8) Como você acha que a Prefeitura poderia melhorar o trabalho dos catadores de lixo de Belém?

2 Eixo - Trabalho e Renda

- 1) Além de você que outros membros da família trabalham como catadores no Aterro?
- 2) Você poderia me dizer mais ou menos quanto você ganha por mês? E Você trabalha quantas horas por dia?
- 3) Você tem problemas de saúde por causa do seu trabalho como catador de lixo? Qual? Onde você se trata?
- 4) Por que você começou a trabalhar como catador?
- 5) Quem compra seu material coletado?
- 6) Como você planeja seu futuro?

3 Eixo - Formas de organização e empoderamento

- 1) Você é membro da Cooperativa de Profissionais Autônomos do Aurá - Cootpa? Sim ou não? Por quê?
- 2) Quais são os maiores problemas dos catadores para se organizar?
- 3) Como você faz para participar das ações ou projetos da Prefeitura voltados para os catadores?
- 4) O que você faz para conseguir melhorias nas condições de seu trabalho?
- 5) O que é ser catador para você?

3) Você acredita que a sobrevivência de pessoas a partir da catação de lixo se constitui num problema social a ser enfrentado pelo poder público municipal. Por quê? E Como?

4) Você pode citar os recursos financeiros destinados à implantação de políticas públicas para os catadores de lixo pela Prefeitura Municipal de Belém. E Quantos catadores são beneficiados direta e indiretamente?
