

## O Fórum Municipal Lixo e Cidadania: Uma plataforma de Inclusão Social e Participação<sup>2</sup>

Desde os anos de 1990, tem havido no Brasil um crescimento do número de catadores de material reciclável<sup>3</sup> que têm se organizado em cooperativas e/ou associações, bem como um aumento no suporte que essas organizações têm recebido a partir de diferentes níveis do governo e da iniciativa privada através de projetos de responsabilidade social.

Somado a isso, muitas iniciativas têm focado em abordagens participativas de planejamento e implementação dos sistemas de Gestão de Resíduos Sólidos (GRS). Essas iniciativas têm sido formatadas sob diferentes arranjos institucionais seguindo uma plataforma desenhada no final dos anos de 1990 chamada “Lixo e Cidadania”<sup>4</sup>. Essa tendência sinaliza uma mudança das convencionais políticas repressivas sobre os catadores para a adoção de políticas inclusivas focadas no suporte legal, medidas redistributivas e reconhecimento social das organizações informais de recicladores. É digno de nota que, o público em geral e particularmente os trabalhadores informais têm sido participantes ativos nas abordagens de planejamento e implementação dentro da GRS.



**Um membro da COOPERSOLI, uma das cooperativas que é integrante ativo do Fórum Municipal Lixo e Cidadania.**

Foto: L Tuttle

<sup>1</sup> Sonia Dias é uma especialista no setor de resíduos trabalhando no Programa de Políticas Urbanas. Ela pode ser contactada no email [sonia.dias@wiego.org](mailto:sonia.dias@wiego.org).

<sup>2</sup> Traduzido da edição original em inglês.

<sup>3</sup> No Brasil os trabalhadores informais de resíduos coletam principalmente recicláveis, considerando que a coleta de resíduo domiciliar é um serviço provido pelas municipalidades.

<sup>4</sup> Para conhecer este processo, especialmente a gênese do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, veja Dias, 2006.

O reconhecimento que o diálogo social é um passo crucial na incorporação da dimensão de geração de renda na GRS em termos de se alcançar uma maior equidade tem despertado atores sociais e o setor público de países em desenvolvimento a interagirem uns com os outros. Sem a participação dos envolvidos, programas e projetos podem ser falhos porque são feitos por, não com, os catadores de material reciclável. Diálogos multidisciplinares e a participação ampla de diferentes atores precisam de um enquadramento institucional para que as demandas dos diferentes grupos de trabalhadores informais possam ser vocalizadas e atendidas. Nesse sentido, há uma premente necessidade de espaços públicos tais como fóruns, conselhos de políticas públicas, etc.

Em Belo Horizonte, uma plataforma que congrega diferentes atores – incluindo catadores de material reciclável e coletores informais de entulhos (carroceiros) – no planejamento, implementação e monitoramento de sistemas de reciclagem é o Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte (FMLC BH). O FMLC BH surgiu a partir do processo deflagrado pela criação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), em 1998, que estimulou a criação de fóruns municipais e estaduais.

Este Resumo de Políticas traça a gênese do FMLC BH, suas características e suas contribuições na promoção da inclusão de trabalhadores informais dentro das políticas de resíduos sólidos de Belo Horizonte.

## Histórico

A primeira associação de catadores de material reciclável de Belo Horizonte, ASMARE, foi criada em 1990. Seus primeiros membros eram pessoas que já estavam envolvidas na coleta de

### Box 1 Fórum Nacional Lixo e Cidadania

**Em 1998, sob a liderança da UNICEF, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) foi lançado no Brasil com os seguintes objetivos: erradicação do trabalho infantil e do adolescente em lixões a céu aberto; erradicação dos lixões a céu aberto; recuperação de áreas degradadas e implementação de aterros sanitários. O FNLC também promoveu parcerias entre governos locais e OBs de catadores em programas de reciclagem.**

**Fóruns Lixo e Cidadania são arranjos participativos onde questões públicas na GRS podem ser conversadas e debatidas. Os fóruns reúnem diferentes organizações da sociedade civil e dos setores públicos e privados para discutirem como a gestão dos resíduos sólidos pode assegurar os direitos dos catadores a ganharem seu sustento através da coleta e processamento de resíduos, bem como para a melhoria das suas condições de trabalho. O tamanho do Brasil e suas peculiaridades regionais, culturais e físicas levaram à criação de fóruns nacionais, estaduais e municipais, onde diferentes setores governamentais e não-governamentais puderam coordenar suas ações. O Fórum Nacional, no seu auge, reuniu 56 instituições. Em 2003 um comitê federal interministerial para inclusão social de catadores de material reciclável (CIISC) foi criado. Este comitê era composto de representantes de inúmeros ministérios (exemplo: Desenvolvimento Social, Emprego, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente). O CIISC mantém reuniões regulares com representantes do Movimento Nacional dos Catadores. Logo depois da criação do CIISC, o Fórum Nacional se tornou menos ativo e então cessou sua existência. Entretanto, há alguns fóruns lixo e cidadania ativos em muitos estados e cidades ao longo do território. Algumas instâncias participativas de resíduos sólidos adotaram princípios formulados pelo Fórum Nacional embora com outras denominações a exemplo dos CODEMAS.**

**Importantes conquistas podem ser atribuídas à mobilização social iniciada pelo Fórum Nacional. Entre elas podemos incluir: criação de lei legitimando os catadores de material reciclável como prestadores de serviço; suporte dado para o processo de organização dos catadores; e desenvolvimento de políticas públicas para inclusão das cooperativas nos sistemas formais de resíduos sólidos. Muitas das conquistas relativas à integração dos catadores de material reciclável na gestão formal dos resíduos sólidos nos últimos 12 anos no Brasil, bem como o aumento do ativismo social dos catadores, têm sido atribuídos à existência de uma nova abordagem inaugurada pelos Fóruns Lixo e Cidadania. Esta plataforma legitimou as reivindicações dos catadores quanto à garantia de acesso aos recicláveis como um “direito à cidade”.**

recicláveis durante décadas sendo a maioria delas moradores de rua. Em 1993, esta associação conquistou o suporte da municipalidade e foi integrada como parceira no sistema local de reciclagem.

A visibilidade e suporte público alcançados pela ASMARE transformou-a num exemplo demonstrativo das possibilidades de inclusão social a partir da gestão de

resíduos sólidos. A reciclagem no país ao final dos anos de 1990 passou a atrair a entrada de novas pessoas para a área da catação, muitas delas com diferentes trajetórias, incluindo muitas que tinham vindo de experiências no emprego formal. Assim a partir de 1999, outros grupos de pessoas que coletavam recicláveis se formaram na cidade. Apesar da ASMARE e da municipalidade ter seus canais de comunicação e planejamento conjunto,



**O FMLC BH mantém reuniões regulares com participação de funcionários públicos e cooperativas de catadores e carroceiros. Foto: S Dias**

estes não incluíam os recém-formados grupos de catadores.

O FMLC BH foi criado em 2003 como uma plataforma pública para discussão coletiva de diretrizes para integração de organizações de catadores (e também coletores informais de entulhos, os carroceiros), que pleiteavam recursos financeiros públicos para serem utilizados como suporte às suas atividades. Sua criação foi resultado das demandas provenientes dos grupos recém-formados e também dos funcionários públicos que precisavam ter um lugar apropriado onde os diferentes atores pudessem debater e organizar regras para alocação de recursos para a GRS.

Quando o FMLC BH foi formado, este envolveu 21 instituições representando:

- Organizações de Base (OBs) tais como grupos de catadores, carroceiros (catadores informais de entulhos) e grupos de artesanato;
- Instituições públicas tais como a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), a Secretaria Municipal de Assistência Social,

a Caixa Econômica Federal, o Legislativo Municipal entre outros;

- ONGs, tais como Pastoral da Rua, a Rede Mineira de Educação Ambiental, Moradia e Cidadania, etc.

A primeira atividade inicial do Fórum foi a avaliação da situação de funcionamento das cooperativas (por exemplo: número de trabalhadores, infra-estrutura, renda) através de um estudo de perfil socioeconômico. Essa avaliação era fundamental para subsidiar a alocação de recursos para as OBs.

## Características e Dinâmicas do FMLC BH

O FMLC BH é uma instituição híbrida – ele não tem institucionalização jurídica, mas tem sido capaz de estabelecer procedimentos padrões para inclusão social nos sistemas de reciclagem municipal. O reconhecimento que este fórum

alcançou pelo sistema político é evidente, uma vez que sua secretaria executiva é abrigada pela SLU. Essa foi uma decisão estratégica tomada por todas as instituições como uma forma de garantir o compromisso da municipalidade com as decisões definidas no FMLC BH.

O FMLC BH mantém reuniões mensais no Centro de Economia Solidária, um centro criado pela municipalidade para dar suporte à economia solidária<sup>5</sup>. Uma reunião típica reúne, em média, 16 pessoas representando 12 a 14 instituições (cerca de seis delas de grupos de catadores). Uma reunião usualmente tem como agenda: discussão de aspectos operacionais do sistema municipal de segregação dos resíduos; informação dos recursos financeiros disponíveis; requisições da SLU para as cooperativas preencherem formulários para avaliação da produção; aspectos operacionais do decreto presidencial “coleta solidária” (que tornou compulsória a obrigação dos prédios que abrigam funções do governo federal a doarem os recicláveis às associações/cooperativas de catadores); processo de legalização de grupos de catadores de resíduos; e demandas por galpões para as organizações de catadores.

A participação de representantes de organizações de catadores nas reuniões é muito intensa: eles são críticos quando necessário, mas cooperativos na maior parte do tempo

<sup>5</sup> A “economia solidária” refere-se à variedade de práticas econômicas em campos diversos – de pequenas unidades familiares até grandes empresas – em vários setores da economia e na esfera pública, que têm como uma das suas características principais a distribuição social de ganhos gerados por suas atividades econômicas. É uma atividade econômica que almeja expressar práticas solidárias com grupos de pessoas em desvantagem.



uns com os outros. Representantes das organizações mais antigas tendem a ser mais ativos que os outros. Observamos, entretanto, que os representantes dos carroceiros não são tão engajados nas discussões quanto os catadores<sup>6</sup>.

O FMLC BH se organiza em grupos temáticos quando necessário; esses então mantêm reuniões específicas e retornam as questões às plenárias mensais. Cada grupo temático deve ter representantes dos recicladores informais, tanto catadores quanto carroceiros ou ambos.

O FMLC BH tem regras que definem os critérios de participação, objetivos, principais premissas, regras para deliberação e outros aspectos correlacionados. Quando aderem ao FMLC BH, as organizações são requisitadas a assinarem uma carta

de adesão dizendo que eles aceitam os princípios e regras do Fórum, bem como apontar seus representantes.

Por meio das deliberações no FMLC BH, algumas das cooperativas de catadores identificaram a necessidade de formar uma rede e a REDESOL foi então formada em 2004, hoje composta por 10 cooperativas. O primeiro objetivo da REDESOL é tornar possível a comercialização coletiva de recicláveis como uma forma de driblar os intermediários e, portanto, aumentar os lucros dos catadores. A rede também foca no processamento de materiais como uma maneira de movimentar a cadeia de reciclagem. Muitas cooperativas afiliadas à REDESOL trabalham na seleção de recicláveis e algumas no processamento de alguns tipos de resíduos como garrafas PET para

**Uma reunião típica reúne representantes de 12 a 14 instituições, incluindo os catadores de material reciclável e os carroceiros (catadores de entulho).**  
Foto: L Tuttle

fazerem vassouras a partir do plástico reciclado. A rede ainda está na sua primeira fase de formação.

A tabela abaixo lista as organizações de catadores, carroceiros e grupos de artesanato, bem como informação básica sobre eles. Tal como estão apresentados, alguns dos grupos listados são formalmente integrados no plano municipal de reciclagem. Muitas organizações são de catadores e, quando não é este o caso, uma nota de rodapé informa sobre a exceção.

**TABELA 1: Lista de Associações/Cooperativas reunidas no FMLC BH**

Grupo	Fundação	Atividade Principal	Membros	Notas
ASMARE	1990	Coleta e segregação de recicláveis; processamento de plásticos	250 (permanentes) + 130 (intermitentes) Total: 380	Pertence a uma rede de cooperativas, CATAUNIDOS <sup>7</sup> (comercialização e processamento de plásticos)
ASSOCIRECICLE	2001	coleta e separação	19	
ASTEMARP	2002	coleta e separação	8	
ASSOCIAÇÃO DOS CARROCEIROS DAS REGIÕES NORTE, VENDA NOVA E PAMPULHA <sup>8</sup>	1999	coleta de entulho e resíduos volumosos	10	Esses trabalhadores informais estão integrados no programa municipal de reciclagem dos resíduos da construção civil
COMARP	2004	Coleta e separação	7	Foi uma das três cooperativas locais que formaram a REDESOL, uma rede de catadores engajados na venda em grandes quantidades de recicláveis
COONARTE	1998	Produção de vestuário a partir de tecidos reutilizados	22	
COOPERSOL NOROESTE	2003	Produção de roupas a partir de tecidos usados, coleta e separação de recicláveis	14	
COOPEMAR	2001	Coleta e separação de recicláveis	20	
COOPERPAVI	2003	Criação de vassouras a partir de PET	03	
COOPERSOL BARREIRO	2003	Coleta e separação de recicláveis	24	Pertence a uma rede de comercialização, REDESOL (em processo de legalização)
COOPERSOL LESTE	2003	Coleta e separação de recicláveis, produção de papel reciclável	25	
COOPERSOL VENDA NOVA	2002	Coleta e separação de recicláveis, produção de vassouras a partir de PET	10	

<sup>6</sup> Esse grupo de trabalhadores informais não se beneficiou do suporte de ONGs no seu processo de organização, motivo que pode explicar a dificuldade desta categoria em expressar suas demandas dentro do Fórum. A criação das suas cooperativas foi catalisada pela municipalidade. Outro motivo pode ser o fato de haver apenas um representante dos carroceiros enquanto há muitos representantes dos catadores no FMLC BH.

<sup>7</sup> ASMARE e sete organizações de catadores provenientes da região metropolitana de Belo Horizonte se juntaram para formar a CATAUNIDOS, que envolve mais de 500 catadores trabalhando em um galpão de reciclagem que produz pellets a partir de plástico reciclado.

<sup>8</sup> Associação de carroceiros de três regiões na cidade: Norte, Venda Nova e Pampulha.

A relação dos “novos” grupos com a ASMARE (a associação mais antiga de catadores da cidade) é marcada por uma mistura de cooperação e disputa, uma vez que todos os grupos estão competindo por recursos escassos. No entanto, vale destacar que a ASMARE ajudou na formação inicial de alguns desses grupos. Em 2000, por exemplo, membros de um grupo que foi formalizado posteriormente como COOPERSOL BARREIRO – recebeu um suporte institucional dos membros da ASMARE na sua formação.

## Conclusões: Conquistas e Desafios da abordagem participativa

Apesar da palavra participação ter sido largamente incorporada no discurso desenvolvimentista, pode-se perguntar até que ponto os pobres tem realmente se envolvido nos processos decisórios das políticas desenhadas para eles. No campo da GRS, há uma forte tradição do planejamento enquanto prerrogativa dos engenheiros, administradores e outros profissionais dentro da burocracia das agências de limpeza urbana.

Outra característica do setor é que há pouca integração multisetorial dentro do próprio governo local e menor ainda com setores fora dos governos.

A experiência do Fórum Lixo e Cidadania é uma tentativa de envolver uma ampla rede de atores envolvidos, especialmente organizações de base dos trabalhadores informais, nos programas de reciclagem de Belo Horizonte.

Algumas conquistas desta abordagem participativa são destacadas abaixo:

- Elaboração de perfis socioeconômicos das associações/cooperativas, que têm provido importantes informações sobre os catadores, seus contextos contribuindo, assim, para aumentar sua visibilidade dentro do governo municipal;
- Através do FMLC BH, as diretrizes gerais para integração dos catadores no sistema municipal de reciclagem foram elaboradas; como resultado, mais grupos foram incluídos no trabalho. (Para mais detalhes veja no mapa na Nota de Políticas n.º 6);

- Antes da consolidação do FMLC, somente a ASMARE tinha alcançado notoriedade pública. A abordagem participativa ajudou outros grupos alcançarem maior visibilidade;
- A ambiência favorável do FMLC catalizou o surgimento e manutenção de novas cooperativas contribuindo para a criação de uma rede de cooperativas chamada REDESOL, permitindo um aumento na quantidade de resíduos coletados e reciclados, assim como um aumento da comercialização de recicláveis;
- A existência do Fórum tem permitido suporte financeiro e técnico às OBs a partir de diferentes fontes (municipalidade e outras) provendo suporte institucional, equipamento e infraestrutura;
- A partir do suporte jurídico do Fórum Municipal Lixo e Cidadania e do Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas

Tabela 2: Evolução da renda das cooperativas FMLC BH<sup>9</sup>

Cooperativa	Número de membros <sup>10</sup>	Renda por mês 2005 <sup>11</sup>	Renda por mês 2007 <sup>12</sup>
COOPEMAR	20	R\$280,00	R\$480,00 – R\$600,00
COMARP	22	R\$140,00	R\$312,00
ASSOCIRECICLE	22	R\$270,00 – COOCAPEL	R\$480,00 – R\$1,400,00
COOPERSOLI	21	R\$300,00	R\$490,00

Fonte: Elaborado por Sonia Dias (2009)

<sup>9</sup> Dados do FMLC, Diagnóstico das associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2005. Também a partir do FMLC, Diagnóstico atualizado das associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2007.

<sup>10</sup> Dado a partir do FMLC 2007 Diagnóstico, por nota, 24.

<sup>11</sup> Valor de transação: 1 Real (moeda brasileira) = 0.4238 USD (Dólar americano) em 30 de Junho 30 de 2005.

<sup>12</sup> Valor de transação: 1 Real (moeda brasileira) = 0.5178 USD (Dólar americano) em 30 de Junho 30 de 2007.



**REDESOL é uma rede de cooperativas criadas para dar suporte à venda em conjunto de recicláveis. O FMLC BH foi crucial para dar visibilidade à REDESOL.** Foto: S Dias

Durante um certo tempo o governo municipal contribuiu com vale transporte para minimizar esta dificuldade;

- Nem todos os representantes do governo local no fórum têm o mesmo nível de comprometimento com a abordagem participativa. Isso varia de um mandato de governo para outro. No entanto, o quadro técnico da SLU é em geral muito comprometido com a abordagem participativa.

Os catadores de material reciclável de Belo Horizonte e seus apoiadores – incluindo entre estes funcionários públicos – têm sido particularmente eficientes na mobilização social, adotando estratégias múltiplas de participação política em comitês, protesto público e estabelecimento de laços de cooperação com funcionários públicos simpatizantes da causa em diferentes estruturas de governo. Isto tem possibilitado aos catadores encontrarem aberturas estratégicas no sistema político e pressionarem pela adoção de abordagens progressistas e inclusivas na GRS.

O FMLC BH tem tido um papel importante na expansão de uma política municipal inclusiva através da integração de novos grupos de catadores que emergiram na cidade. Ele também se constituiu num espaço legitimado para o debate público sobre a alocação de recursos públicos entre os grupos existentes, o que contribuiu na criação de um espaço de cooperação entre todos eles.

Gerais, os catadores de material reciclável foram capazes de mudar um decreto municipal que limitava a circulação de carros de tração humana dos catadores, que poderia ter impactado negativamente a subsistência dos mesmos;

- A renda dos membros da cooperativa tem aumentado. A tabela acima ilustra o fato para quatro novas cooperativas formadas.

Destacam-se os seguintes desafios:

- Algumas cooperativas comparecem às reuniões mensais do Fórum

irregularmente e os carroceiros não são tão participativos como os catadores de material reciclável. Isso sugere a necessidade de maior suporte na capacitação desses atores;

- Maior coordenação intersetorial no âmbito do governo local por exemplo entre a limpeza urbana, a regulação urbana e a assistência social já que isto impacta as políticas criadas no âmbito da plataforma participativa (FMLC);

- Representantes das cooperativas tiveram no início do FMLC uma dificuldade inicial de arcar com os custos de transporte para comparecimento às reuniões;

## Para maiores informações

Contate o Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte no email [fmlixo@pbh.gov.br](mailto:fmlixo@pbh.gov.br).

Outras informações podem ser obtidas com Sonia Dias no email [sonia.dias@wiego.org](mailto:sonia.dias@wiego.org).

## Outras Fontes

Dias, S. M. 2006. *Waste & Citizenship Forum – Achievements and Limitations. In Solid Waste, Health and the Millennium Development Goals, CWG- WASH Workshop Proceedings*. 1-6 de fevereiro de 2006, Calcutá, Índia.

## Referências

A referência bibliográfica principal para este artigo foi DIAS, S. M. 2009. *Trajatórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa*. 2009. (Tese de Doutorado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientados por uma visão de cidades que incluem os trabalhadores pobres nos processos de planejamento urbano, os Resumos de Políticas Urbanas disseminam informações sobre planejamento, políticas e práticas organizacionais que afetam a economia informal urbana, incluindo a análise de ameaças ao planejamento inclusivo. Essa série dá suporte aos processos de advocacy e dissemina boas práticas e idéias com o objetivo de contribuir para uma abordagem do desenvolvimento urbano centrada nas pessoas.

### Sobre a WIEGO

Mulheres no Trabalho Informal: Globalizando e Organizando é uma rede global de pesquisa-política-ação que procura melhorar o status dos trabalhadores pobres, especialmente mulheres, na economia informal. WIEGO tem como afiliados organizações de base (OBs) de trabalhadores informais, pesquisadores e estatísticos trabalhando sobre e na economia informal. Para mais informações veja [www.wiego.org](http://www.wiego.org).

### Sobre Cidades Inclusivas

Lançado em 2008, o projeto Cidades Inclusivas objetiva fortalecer organizações de base (OBs) de trabalhadores pobres nas áreas de organização, análise de políticas e advocacy, para garantir que os trabalhadores informais urbanos tenham as ferramentas necessárias para serem ouvidos nos processos de planejamento urbano. Cidades Inclusivas é uma colaboração entre OBs de trabalhadores pobres, alianças internacionais de OBs e outras que dão suporte às OBs. Para mais informações visite: [www.cidadesinclusivas.org](http://www.cidadesinclusivas.org).

