



## Elementos para a discussão sobre participação social em fechamento de lixões: o caso do aterro controlado do Jóquei no Distrito Federal

### *Elements for discussion on social participation in closing of dumpsites: the case of Controlled Landfill of Jockey in the Federal District*

Gleudson Oliveira da SILVA<sup>1\*</sup>, Izabel Cristina Bruno Bacellar ZANETI<sup>2\*\*</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil.

<sup>2</sup> Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), Brasília, DF, Brasil.

\* E-mail de contato: [gleudson.oliveiraamb@gmail.com](mailto:gleudson.oliveiraamb@gmail.com)

\*\* E-mail de contato: [izabel.zaneti@yahoo.com](mailto:izabel.zaneti@yahoo.com)

Artigo recebido em 24 de maio de 2022, versão final aceita em 14 de setembro de 2023, publicado em 12 de abril de 2024.

**RESUMO:** A participação social tem sido vista como uma das soluções para democratizar as tomadas de decisões e melhorar os projetos, programas, planos e políticas propostos pelos governos. Dentro da temática ambiental, não tem sido diferente; inclusive, dentro da gestão de resíduos sólidos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece a participação social como um dos seus pontos. Nesse sentido, este artigo visa analisar a qualidade da participação dos atores envolvidos, bem como o nível, formas e condições de participação, assim como a representação do setor privado e a capacidade dos atores de influenciar na tomada de decisão no processo de encerramento das atividades do Aterro Controlado do Jóquei. O presente trabalho é um estudo de caso, realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com oito participantes, representantes de diferentes setores, que participaram diretamente ou indiretamente das atividades de encerramento do ACJ. Utilizou-se, outrossim, pesquisa bibliográfica e documental. Como conclusão, observou-se um protagonismo muito grande entre o governo, mas também, e principalmente, entre os catadores, sendo que as formas de participação relatadas são bastante diferenciadas. Porém, quando se fala de participação do setor privado, nota-se uma baixa participação, além dos moradores da Cidade Estrutural. Como um dos pontos-chave, observa-se que a participação aplicada possui controvérsias, tais como baixo poder de influência, manipulação, exclusão de atores importantes, descrédito no processo participativo. No entanto há avanços importantes, pois, em outros momentos, a participação era mais enfraquecida.

---

*Palavras-chave:* processos participativos; fechamento de lixões; políticas públicas; desenvolvimento sustentável.

**ABSTRACT:** Social participation is seen as one of the solutions to democratize decision-making and improve the projects, programs, plans, and policies proposed by governments. It is no different in the environmental field. In Brazilian waste management, social participation is one of the topics established in the Brazilian National Solid Waste Policy. In this sense, this article aims to analyze the quality of the participation of the actors involved, as well as the level, forms, and conditions of their participation, as well as the representation of the private sector, and the ability of the actors to influence decision-making in the process of closing the activities of the Controlled Landfill of Jockey (CLJ). This article is a case study conducted through semi-structured interviews with eight participants, representatives of different sectors, who participated directly or indirectly in the closing activities of the CLJ. Bibliographic and documentary research was also used. Results show that there was a significant role among the government but also among waste pickers, and the forms of participation reported are differentiated. However, there is low participation of the private sector and residents of the Cidade Estrutural. It is also evident the discredit to the closure of the CLJ. A highlight regards participation: it has controversies, such as low power of influence, manipulation, exclusion of crucial actors, and discredit in the participatory process. There is also a worrying lack of participation because dumpsite closures focus mainly on poorer layers of society, and the participation employed was not able to break with social exclusion and unequal relations of power. However, there are important advances because participation was weakened on other occasions.

*Keywords:* participatory processes; closing dumpsite; public policies; sustainable development.

## 1. Introdução

O Brasil possui ampla legislação sobre resíduos sólidos, contudo tropeça em muitos pontos. Para Silva *et al.* (2020, p.2), “a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estabelece metas para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil, porém, o cenário brasileiro permanece estagnado em alguns aspectos há alguns anos”. Uma das questões que o país precisa resolver trata dos diversos lixões espalhados pelo território brasileiro, a qual nem todos os municípios têm conseguido avançar. Segundo Teodósio *et al.* (2016, p.30), “a extinção dos lixões não foi alcançada em 2014, nem tampouco várias outras ações de aprimoramento da gestão de resíduos sólidos urbanos”.

Existem 2.868 municípios que depositam seus resíduos em aterros controlados ou lixões. Além dis-

so, em 2020, foram enviados mais de 30 milhões de toneladas de resíduos, correspondentes a 39,8% para lixões ou aterros controlados no país (ABRELPE, 2021). Entretanto há exemplos de municípios que conseguiram encerrar os seus lixões, como o Aterro Controlado de Jardim Gramacho (RJ), em 2012, e o Aterro Controlado do Jóquei (ACJ) no DF, em 2018, alguns dos maiores lixões a céu aberto do mundo enquanto estavam em funcionamento.

Dentro do cenário nacional dos fechamentos de lixões, observa-se a importância de entender as políticas públicas aplicadas, pois tais podem conter falhas (Bastos, 2015; Bastos & Magalhães, 2016; Lima & Oliveira, 2020), ou serem bem-sucedidas (Angelo, 2015; Gatto, 2020). Nesse contexto, a análise da participação social pode ajudar a entender alguns problemas durante a implementação de ações, pois se verificam diversos problemas dos

---

processos de participação social realizados no âmbito das Políticas Públicas, principalmente aquelas ligadas a atores mais marginalizados, tal como os catadores de materiais recicláveis e populações mais vulneráveis. Tais problemas são ligados às relações de poder desiguais; limites da expressão dos interesses; desmotivação e limites dos espaços tradicionais de participação, e podem ocasionar efeitos manipulativos e gerar resultados negativos, como a cooptação política (Toth *et al.*, 2012, p. 114).

Ressaltam-se que os processos de fechamentos e encerramentos de lixões no Brasil, um dos pontos importantes da PNRS, que tem ocorrido em diversos municípios, mas que tem trazido novos problemas, principalmente aos catadores que perdem a sua renda, além de outros impactos sociais (Bastos, 2015; Bastos & Figueiredo, 2018; Bastos & Magalhães, 2016; Lima & Oliveira, 2020; Lima, 2018; Ribeiro & Carmo, 2013; Rodrigues, 2014), inclusive nas comunidades ao redor dos lixões. Quanto à participação nos fechamentos de lixões, alguns autores indicam a pouca participação da sociedade nos processos (Angelo, 2015; Guedes *et al.*, 2017), mas também dos catadores, em que se concentra a maior parte dos impactos (Capelari *et al.*, 2020).

A participação social vem sendo construída como um dos pilares centrais dos processos deliberativos em âmbito local desde a década de 1990 (Milani, 2008). Porém a origem do tema da participação social remonta à Grécia Antiga, sendo que há, no século XVIII, estudos científicos aprofundados de teóricos do liberalismo, socialistas utópicos e socialistas libertários, além das contribuições de Marx e Engels na participação política. No século XX, o debate é ampliado com discussões sobre as participações das massas, com Rosa Luxemburgo, e nos conselhos de fábricas da Itália, com Antonio

Gramsci. Porém os primeiros interessados na atuação dos indivíduos foram os pluralistas ingleses do século XX (Gohn, 2019).

Ademais, as origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, em programas de reforma do Estado e políticas de descentralização, na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local (Milani, 2008, p. 554). Além disso, a participação das partes interessadas em esquemas de participação social oferece a oportunidade para que as pessoas expressem suas opiniões e se sintam parte do processo de planejamento (Braun, 2010, p. 781).

A participação pode ser individual, coletiva, passiva, ativa, voluntária e instrumental (Sayago, 2008). As formas de participação também são distintas e variam em cada localidade (Avritzer, 2008; Gohn, 2019). As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos (Milani, 2008, p. 573). Logo as instituições participativas são aquelas que possuem formas diferenciadas na incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas, e podem ser diferenciadas de três formas, que são o desenho de baixo para cima (ex.: orçamento participativo e eleições de delegados e conselheiros pela população), partilha de poder (ex.: conselhos de saúde) e ratificação pública (ex.: Planos diretores municipais). Os modelos em si se diferenciam por serem mais democráticos e distributivos do que outros,

---

como no caso dos desenhos de baixo para cima e orçamento participativo (Avritzer, 2008).

O tema da participação tem sido útil para explicar processos de inclusão social, contra as injustiças e reconhecimento de direitos de setores da sociedade civil, na operacionalização das políticas públicas pelo Estado (Gohn, 2019).

A interação entre atores para o enfrentamento dos problemas públicos pode, de fato, ser democrático, assim essa democracia se consolida pela influência dos cidadãos de forma direta nas decisões públicas. Portanto a tomada de decisão decorre de um processo deliberativo com participação social (Andrade *et al.*, 2018; Milani, 2008).

No entanto a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas por relações de conflito e pode comportar manipulação (Milani, 2008, p. 560). Destaca-se a orientação para que atores controversos que possam causar muitos conflitos devam ser excluídos do processo participativo, dando espaço para atores que possam contribuir positivamente para o processo de participação social (Braun, 2010).

A participação social depende do perfil da população, mas a adequação do projeto à realidade local, a regularidade no funcionamento da logística implantada, a estratégia de marketing e motivação são fundamentais (Bringhentti & Günther, 2011).

A participação social, por si só, não é condição suficiente para que o planejamento dos recursos seja democrático nem eficiente (Abramovay *et al.*, 2010). Assim, um dos debates mais recentes sobre participação trata da sua efetividade, devido à associação com as políticas públicas no Brasil, mas também devido às preocupações de caráter mais teórico em torno da deliberação (Avritzer, 2011). A participação social efetiva tem a ver com empoderar as partes interessadas e lideranças entre

a comunidade (Braun, 2010). Pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos pelas instituições governamentais, nas suas diferentes esferas, que utilizam alguma prática participativa (Avritzer, 2011).

No âmbito do Desenvolvimento Sustentável, a participação social no processo de tomada de decisão dos governos foi uma das principais propostas da Declaração do Rio e da Agenda 21 (Braun, 2010). A participação social, ou seja, a cooperação dos tomadores de decisões locais, com todos os atores e grupos relevantes da comunidade, é visualizada como uma pré-condição básica à obtenção do tão almejado desenvolvimento local sustentável, conforme enfatizado nas Conferências Rio 92 e Joanesburgo 2002 (Benites-Lazaro *et al.*, 2018; Braun, 2010; Rocha & Bursztyn, 2005). Ademais, outros eventos destacaram a importância da participação para o desenvolvimento sustentável, além de testemunharem governos e se comprometerem com a participação da sociedade civil (Coletti, 2012).

Compatibilizar desenvolvimento com sustentabilidade requer a realização de intervenções inovadoras que fomentem espaços participativos e a possibilidade de expressão dos interesses dos diversos segmentos da sociedade (Toth *et al.*, 2012, p. 113).

A participação social a ser alcançada por meio da educação é considerada fundamental pelas conferências internacionais para a eficácia da gestão ambiental, pois viabilizaria a manifestação e consideração dos interesses público e privado (Souza & Novicki, 2011).

Essa modalidade de gestão emerge como resposta à busca por um regime democrático que confronte problemas e conflitos ambientais que são

---

extremamente complexos e necessitam de uma ótica multidisciplinar para resolução (Coletti, 2012).

Recentemente, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) abordaram a participação na meta 11.3, que propõe aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos. Oliveira (2018) aponta que os ODS também dialogam em escala local, que levam à conclusão sobre a importância do engajamento popular nas ações municipais e da participação de atores na gestão pública.

Silva *et al.* (2021) acrescentam a relação entre democracia e o incremento de ações sustentáveis, além de que sociedades mais democráticas tendem a ser mais sustentáveis em ações. Contudo os processos participativos no âmbito do Desenvolvimento Sustentável apresentam desafios, dados os conflitos nas questões socioambientais, relações desiguais de poder e interesses (Toth *et al.*, 2012).

Quanto à gestão de resíduos sólidos e participação social, pode ser destacado o conceito de gestão integrada de resíduos sólidos, definida como:

Conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos<sup>1</sup>, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. [...] O controle social é o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos (Brasil, 2010).

Como resultado, a participação é um dos fatores que devem ser levados em conta na construção de soluções de gestão de resíduos sustentáveis, além da tecnologia e pesquisa acadêmica (Ferreira *et al.*, 2017).

Os catadores são atores centrais da gestão de resíduos no Brasil e necessitam de uma maior participação e valorização no processo de gestão de resíduos sólidos (Flores, 2012; Inoue *et al.*, 2016; Pereira & Curi, 2013). No entanto, do ponto de vista econômico, os catadores passam da condição de excluídos para a de mal-incluídos. (Almeida & Zaneti, 2015, p. 289). Os atributos socioeconômicos dos trabalhadores do lixo demonstram vulnerabilidade na governança urbana e sugerem que inovações sociais podem contrariar tendências sociais, aumentando sua inclusão social (Nzeadibe & Anyadike, 2012). Exige-se que o poder público promova o reconhecimento dos catadores como agentes econômicos, políticos e sociais, com remuneração adequada e condições reais de participação (Severi, 2014).

É necessário que haja a articulação entre as dimensões político-institucional, técnico-ecológica, socioeconômica-ambiental e cultural-educacional para que haja sustentabilidade no sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos (Zaneti, 2006). Entretanto a gestão de resíduos, quando se limita aos requisitos técnico-científicos e econômicos, não logra assegurar a eficácia e a eficiência, devendo incorporar políticas públicas que busquem mecanismos de participação (Piterman *et al.*, 2013).

Para que a gestão da política seja executada no âmbito municipal, é fundamental articular arranjos

---

<sup>1</sup> Refere-se a resíduos sólidos como material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, propõe-se proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (Brasil, 2010).

---

de governança e mobilização do tema de resíduos sólidos no âmbito da sociedade, formando uma esfera pública que influencie na tomada de decisão (Silva *et al.*, 2016, p. 137). Isto é, ressalta-se que a PNRS seja, de fato, implementada, e com a participação das diferentes esferas do poder público, com o setor empresarial e com os demais segmentos da sociedade deve ser desenvolvida (Souza, 2016).

A participação concretiza-se, portanto, por meio de três procedimentos: “formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”, no caso em tela, relacionadas com os resíduos sólidos (Machado, 2012, p. 33).

Neste artigo, pretende-se responder a seguinte questão: Qual foi a qualidade da participação, bem como o nível, formas e condições de participação dos atores envolvidos no processo de encerramento das atividades do Aterro Controlado do Jóquei? Para responder à pergunta, foram realizadas entrevistas com atores-chave diferentes, envolvidos no processo de encerramento do ACJ.

## 2. Método de pesquisa

O artigo utiliza a metodologia de estudo de caso, caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, além de empregar a pesquisa bibliográfica e documental (Gil, 2008). Foi empregada uma abordagem qualitativa, além de realizar entrevistas semiestruturadas com atores relacionados ao ACJ, abrangendo o setor público, setor privado e a sociedade civil. Tais entrevistas tinham por objetivo obter informações relevantes sobre o processo participativo.

Para representar o setor privado, foi escolhido um representante da SINDUSCON-DF (E2), já que 60% dos resíduos do Distrito Federal são oriundos da construção civil. No que se refere à sociedade civil, foram realizadas duas entrevistas, uma com uma líder comunitária da Cidade Estrutural (E4), que esteve presente nas reuniões do fechamento do ACJ. Adicionalmente, foi realizada uma entrevista com líderes das cooperativas de materiais recicláveis (E3), que administram um dos galpões construídos para o exercício das atividades relacionadas à triagem de resíduos. A escolha dos representantes do setor público se deu pela quantidade de reuniões que os órgãos participavam, e foi possível distinguir os órgãos por meio de uma análise das atas das reuniões. Por isso foram escolhidos a Secretaria de Meio Ambiente (E8), Sistema de Limpeza Urbana (E5) e Secretaria de Desenvolvimento Social (E6); além disso, foram entrevistados um membro do Ministério Público do Distrito Federal e territórios (E7), pois acompanhou as atividades e um ex-administrador regional na época (E1).

Quanto às demandas dos diferentes atores, representantes do setor público, setor privado e sociedade civil, podemos considerar que os catadores visavam obter as indenizações, ter garantia de trabalho e renda. Já os moradores exigiam o cumprimento das diretrizes do Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE), além de iniciativas que diminuíssem as perdas no comércio e atenuassem os problemas de segurança na Cidade Estrutural após fechamento do Lixão. O setor privado, representado pelo setor da construção civil na pesquisa, visava ter um local adequado para disposição final de resíduos. Por fim, o setor público, de forma geral, visava encerrar as atividades do ACJ.

---

Foi realizada pesquisa documental nas atas das reuniões, disponibilizadas via e-sic do Governo do Distrito Federal. Além disso, foram utilizados relatórios do SLU, disponíveis no site, relatório da SEDES, disponibilizados pela equipe. Ademais, foram utilizados documentos entregues pelos participantes das entrevistas. Foi também utilizada pesquisa bibliográfica em teses, dissertações, livros e artigos científicos, além de reportagens dos principais veículos de comunicação do governo do Distrito Federal e mídia do Distrito Federal.

Para viabilizar a pesquisa, foram realizados contatos com os entrevistados por meio de aplicativos de mensagens, e-mail ou telefone fixo, e, logo após, foram marcadas entrevistas on-line ou ligação telefônica durante os meses de maio e junho de 2021, dadas as circunstâncias da pandemia de COVID-19, iniciada em 2019. As entrevistas tinham por objetivo checar os meandros do processo participativo que culminou no processo de encerramento do ACJ, além de obter informações adicionais.

Dadas as diferentes fontes e dados, foi realizada a triangulação dos dados obtidos (Yin, 2003). A análise dos dados coletados foi realizada por meio da técnica de pesquisa qualitativa chamada Análise de Conteúdo, com base em Bardin (2016), visando identificar o olhar dos entrevistados em relação ao tema da participação da pesquisa, com foco no conteúdo verbalizado. A organização da análise deu-se em três etapas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados obtidos.

Quanto aos aspectos éticos, foram disponibilizados termos de consentimento livre e esclarecido para todos os entrevistados na pesquisa.

## *2.1. Aterro controlado do Jóquei e Cidade Estrutural: uma descrição do local*

O ACJ foi utilizado como área de disposição final dos resíduos sólidos do DF desde a década de 1960. Em 2017, seu último ano de funcionamento, recebeu 1.800 das 2.650 toneladas da coleta convencional e parte da coleta seletiva por dia (SLU, 2017).

Na década de 1960, a área conhecida como “Lixão da Estrutural” foi ocupada com moradia dos catadores. Porém, com a abertura da DF-095 – EPCL (Via Estrutural), houve o favorecimento da ocupação dos catadores (Distrito Federal, 2018). Em 1989, foi criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA em frente à Vila, época em que se previa a remoção da invasão. Tentativas foram realizadas nesse sentido, mas sem sucesso (Distrito Federal, 2016). No início dos anos 1990, o conjunto de barracos perto do Lixão transformou-se na “Invasão da Estrutural”. No início, havia pouco menos de cem domicílios no local, porém ampliou-se e foi transformada em Vila Estrutural (Distrito Federal, 2016).

Em 2004, foi criada a Região Administrativa XXV, sendo a Vila Estrutural sua sede urbana. A Lei Complementar nº 715, de 24 de janeiro de 2006, declarou a Vila Estrutural Zona Especial de Interesse Social, permitindo sua regularização (Distrito Federal, 2019). Atualmente, a região possui 37.527 moradores (Distrito Federal, 2021).

O ACJ ocupava cerca de 200 hectares e tornou-se foco de degradação ambiental e conflito social, motivado pela ocupação no seu entorno por moradias precárias habitadas em parte por catadores (SLU, 2017). Após encerramento das atividades do ACJ, o local foi fechado por nove dias para remoção

---

de estruturas e cobertura do maciço de resíduos. Em 2018, foi inaugurada no local a Unidade de Recebimento de Entulho (URE) (SLU, 2017).

Os pontos mais importantes acerca do ACJ eram:

(i) a localização do aterro próximo ao Parque Nacional de Brasília;

(ii) impactos ambientais desencadeados pelas águas percoladas;

(iii) a presença de catadores (Neves *et al.*, 2017).

### **3. Análise e discussão dos resultados**

Apesar das tentativas anteriores, o fechamento do ACJ começa de fato com o processo de regularização da Cidade Estrutural em 2002, na gestão do ex-Governador Joaquim Roriz, no âmbito do Programa Brasília Sustentável I. Tal programa tinha por objetivo a promoção de projetos que visavam a investimentos de recuperação, saneamento e preservação dos recursos hídricos, sendo que o encerramento do Lixão encaixava-se, paralelamente, ao processo de regularização da então Vila Estrutural, que passou a ser reconhecida como Região Administrativa, umas das 33 regiões administrativas do Distrito Federal. Nesse sentido, além das licenças ambientais, um dos documentos norteadores do processo de regularização se chamava PIVE, que tinha como principal objetivo a regularização fundiária da então Vila Estrutural.

Na gestão do ex-Governador Rollemberg, vigente entre 2015 e 2018, os trabalhos sobre o fechamento do Lixão iniciaram em rodas de conversas com possíveis partes interessadas, que abarcavam

setores variados, isto é, desde membros do setor privado até setores específicos entre os catadores, sendo desenvolvidas metodologias que possibilitariam a participação e entendimento dos atores em questão, como quadros ilustrativos, devido ao alto grau de analfabetismo.

No momento inicial, nota-se um esforço por parte do SLU em tentar colocar as principais partes interessadas para participar do processo, porém essa estrutura inicial não foi seguida, pois muitos participantes tinham demandas bastantes controversas e não seria conveniente seguir com alguns grupos. Um dos exemplos mais evidentes trata dos atravessadores, que ameaçavam o andamento das negociações do encerramento das atividades do ACJ.

Após as rodas de conversa, ficou evidente a necessidade de uma articulação intersetorial de diversos grupos que integravam o governo. Desse modo, foi priorizada a articulação e a participação de 17 órgãos que tinham relação como o fechamento do Lixão, já que o encerramento tinha várias demandas transversais e que seria necessário envolvê-los no processo – com destaque para o Sistema de Limpeza Urbana (SLU), Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) e Casa Civil.

No entanto, houve divergências entre alguns órgãos de governo, que disputavam a influência sobre a tomada de decisão – em um lado havia o SLU e, no outro, a SEMA, ambas com posicionamentos consideravelmente diferentes sobre a gestão de resíduos; tais divergências são expostas nas atas de reunião, entrevistas e notícias de jornais. Nesse sentido, vale observar o perfil dos gestores dos órgãos, que eram pessoas políticas com opiniões bastante diferentes em relação ao modelo de gestão de resíduos que deveria ser implantado em Brasília,

---

assim é destacado o prevalecimento do modelo de gestão proposto pelo SLU.

### 3.1. Participação de catadores de materiais de recicláveis

Quanto aos catadores, é necessário salientar que sua participação é algo um tanto recente, pois, antes de 2004, os catadores sequer eram recebidos nas repartições públicas e seus pedidos protocolados. Mesmo depois da sanção da PNRS (2010), o que se via em Brasília era um modelo de gestão de resíduos que não incluía os catadores de materiais recicláveis. Um dos exemplos foi a tentativa da aprovação da Parceria Público-Privada (PPP) do lixo, que era fora da realidade local e estava na contramão das diretrizes da PNRS, que versam sobre a inclusão socioprodutiva dos catadores. No entanto, o exemplo da PPP do lixo mostrou o poder de mobilização que os catadores de materiais recicláveis de Brasília tinham, conforme E8 destaca em sua fala: *Os catadores conseguiram derrubar uma PPP, uma parceria pública privada, em 2012 aqui em Brasília. Era no governo Agnelo e Brasília foi a única cidade do Brasil em que os catadores conseguiram isso por mobilização própria.*

Bond *et al.* (2004) citam cinco fatores bem-sucedidos de participação, que são a aceitação das autoridades e desenvolvedores, integração das atividades de participação, ampla participação, transparência e informações suficientes.

Ao longo de todo o processo de encerramento do ACJ, é evidente que o grupo que mais participou foi o de catadores de materiais recicláveis, e, na teoria, seria o grupo que mais poderia influenciar na tomada de decisão e tentar rever possíveis prejuízos

a eles. Nota-se, porém, que, apesar da presença em várias reuniões, várias demandas dos catadores não foram totalmente ouvidas, além de implicadas perdas econômicas, nesse sentido, destaca-se a fala de E3: *A gente tinha até participações em reuniões, mas que nem o \*\*\* que ele participava e falava, mas na hora do ato, de agir, era sempre da forma que o governo já tinha planejado.*

O perfil sociocultural dos catadores não contribuiu para uma agenda de mudanças, além de que o governo não buscou construir pontes nas quais os catadores fossem agentes da mudança, mas atores passivos a serem amparados pelo Estado (Capelari *et al.*, 2020).

Antes da saída definitiva dos catadores do ACJ, o fechamento parcial do Lixão, realizado pelos catadores, era um dos mecanismos utilizados pelos catadores para negociar com o governo; tal mecanismo não existe mais, já que qualquer manifestação feita pelos catadores pode implicar em perdas de contratos com o governo.

Nesse sentido, Rocha & Bursztyn (2005, p.46) alertam que, muitas vezes, a participação é usada como estratégia política de manutenção do controle, em alguns momentos, incentivada e, em outros, vetada, mantendo os lugares de dominação e dominados. Para Coletti (2012) é fundamental aprimorar as ferramentas dos processos de tomada de decisão ambiental, pois podem atender somente aos interesses do capital, além de concentrar no poder executivo, gerando imobilidade e tráfico de influências.

Soma-se a isso a ideia de que os catadores, na verdade, são mal-incluídos na economia da reciclagem, além de ser de forma perversa, precária e marginal (Almeida & Zaneti, 2015; Severi, 2014).

---

Um ponto contestado pelos catadores se refere à indenização e reconhecimento por parte do governo, já que, na visão deles, eles davam uma proteção ao meio ambiente fazendo a triagem e dando sobrevida ao Lixão. No entanto o estado não reconhecia a sua importância. Quanto à indenização, os valores repassados eram inferiores aos ganhos anteriores, como também serviu para dividir as lideranças, causar intrigas entre os catadores, acarretando no esfacelamento de várias cooperativas, além de travar negociações entre os catadores e o governo.

Pensar uma cadeia de reciclagem mais justa depende de uma visão mais atenta ao papel de cada ator social, com valorização dos catadores e expansão do mercado de reciclagem e mitigação de impactos socioambientais (Almeida & Zaneti, 2015).

Havia também exigências aos catadores sobre as cooperativas, pois chegou a ser exigido que todos os catadores se organizassem em cooperativas, porém os catadores da Cidade Estrutural em si têm um histórico de resistência ao trabalho cooperativado, destacado na fala de E4: *Por causa dessa situação que eles dizem que existe 'copergatos' que são as cooperativas que têm donos, vira uma microempresa [...] Você não tem aquela ideia do trabalho cooperativado onde todo mundo é dono.*

Em razão dessa resistência, metade dos catadores não entrou nas cooperativas, pois não se sentia representado por nenhuma delas, passando, então, a existir a figura do catador independente e a figura do catador vinculado a alguma cooperativa, mas que não participa do trabalho cooperativado, que, apesar de ter seu nome atrelado a alguma cooperativa, comprava e vendia os seus materiais de forma independente, mesmo em 2015, já havendo sete cooperativas formadas. Porém, apesar da resistência em relação ao trabalho cooperativado, os

catadores tinham consciência da necessidade de se filiar a alguma cooperativa constituída com CNPJ para acessar as políticas públicas.

Porém, além dos pontos citados na entrevista, havia irregularidades nas cooperativas, tal como a relação de dominação entre o presidente das cooperativas e os demais, cadastro de parentes para obtenção de futuras vantagens e cadastro de atravessadores (SLU, 2016a). Entretanto, ainda assim, o cooperativismo e o associativismo representam alternativas válidas de organização para os catadores de lixo, contribuindo para a melhoria do processo de gestão (Almeida & Zaneti, 2015).

No que se refere à influência na tomada de decisão, na visão dos representantes dos catadores, o segmento influenciou em algumas decisões, porém parte das decisões já chegavam tomadas para serem cumpridas e prevaleciam as decisões do governo, anteriormente planejadas. Um dos exemplos de influência dos catadores trata dos valores repassados nos auxílios, que se estabeleceu em um meio termo entre a vontade dos catadores e do governo, como destacado na fala de E5: *Naqueles auxílios... não chegou no que a gente queria, mas também não ficou o que o governo queria, por exemplo ficou no meio termo ali. Nenhum e nem outro, mas muito baixo também.*

Outro aspecto importante a ser levado em conta trata do modelo de representação adotado, pois quem, de fato, participava das reuniões entre o governo e catadores eram as lideranças das cooperativas e os catadores eleitos em votação. Chama atenção a preocupação com a estratégia da representatividade, princípio que vai ao encontro dos valores democráticos. Entretanto havia algumas reclamações por parte dos catadores que se sentiam não representados e com medo de denunciar possi-

---

veis irregularidades, conforme a fala da E6: *Ouvia relatos de reclamação dos catadores de conflito com seus presidentes. [...] Eles se sentiam acuados, de se eu denunciar vão saber que fui eu. [...] Eu acho que eles deveriam ser mais empoderados. E essas presidências tinha que ser rotativas.*

Porém a representatividade adotada no processo foi importante e estava de acordo com os valores democráticos, apesar de nem sempre conseguir atender aos anseios de todos, assim como em qualquer democracia. Além disso, a estratégia adotada foi importante, pois possibilitava a interlocução e contratação do governo, já que as cooperativas e associações são pessoas jurídicas. Durante as reuniões, havia também a possibilidade de os associados acompanharem o líder da cooperativa.

### 3.2. A participação (ou falta dela), além dos catadores

Apesar da presença das lideranças dos catadores ter sido ampliada, não houve tanta preocupação com outros grupos que também fazem parte da cadeia de resíduos sólidos após o período inicial das rodas de conversa realizadas pelo SLU. Dos atores entrevistados, chama atenção o caso dos moradores da Cidade Estrutural, além do setor privado, que não teve grandes colaborações no processo, até mesmo o setor da Construção Civil, que depositava em média 6 mil toneladas/dia (Campos, 2018) de resíduos no ACJ, representando 60% de todo o resíduo do DF.

Dentre os moradores, existe certa polêmica no que se refere à participação, pois a administração regional da cidade, que tem dentre suas competências supervisionar, fiscalizar e executar, respeitadas as atribuições da Secretaria de Estado das Cidades,

as ações de participação popular no território da Região Administrativa (Decreto Nº 38.094/2017), esteve dissociada do processo, ficando isso evidente nas reuniões deliberativas, em que o ex-administrador esteve presente somente em uma reunião ao longo de todo o processo. Tal fato é reforçado pelas entrevistas, em que é deixado claro que o GDF conduziu o processo. Esse fato também é reforçado pela fala do E7, no trecho a seguir: *Então houve um distanciamento na minha percepção dessa Administração regional com o grupo de catadores. Talvez tivesse sido mais eficiente a inclusão da administração no grupo sobre as deliberações.* Além da percepção, o entrevistado cita um exemplo de uma audiência sobre trabalho infantil na região, em que ficou nítido o distanciamento entre a administração e o grupo de catadores.

Apesar de a administração da Cidade estar à margem do processo, os moradores foram representados por suas lideranças, que estiveram presentes em várias ocasiões, além de apoiarem a luta dos catadores em manifestações. Os líderes exigiam o cumprimento das diretrizes do PIVE, porém, apesar de nem todas terem sido respeitadas, há certa satisfação com o encerramento das atividades do ACJ.

Destaca-se que a população utiliza pouco ou nada os canais para participar, e sua participação precisa de estímulos. Os entraves à participação estão associados à pouca informação sobre os instrumentos de participação (Jacobi & Francalanza, 2005, p. 48). No que tange à participação da população em relação a temas ambientais, Barros (2021) aponta três motivações principais para a participação em audiências públicas sobre meio ambiente, que são a atuação profissional na área ambiental, vínculo com entidades ecológicas e vinculação a partidos de orientação ecológica.

---

Apesar do apoio das lideranças comunitárias, faz-se mister salientar algumas tensões internas. Conforme os relatos da E4, a comunidade de catadores era muito fechada e não permitia a interação com o restante da comunidade moradora. Tais tensões se davam por conta do ressentimento dos catadores em dividir o trabalho com mais pessoas, pois acreditavam que a entrada de mais pessoas no aterro poderia prejudicá-los, o que acabava afastando aqueles que não eram catadores, inclusive das discussões sobre o fechamento do ACJ. Além das tensões entre os moradores e catadores, havia certa disputa com os catadores que trabalhavam nas ruas e catadores do Lixão, que eram proibidos de adentrar o aterro. Porém, apesar das tensões, havia reclamações por parte dos catadores em relação aos moradores, quando o governo pressionava com mais truculência e precisavam de apoio.

No que se refere aos moradores, uma das entidades locais da Cidade Estrutural que mais atuou durante o processo foi a Prefeitura Comunitária da Cidade, ONG criada para debater assuntos inerentes aos moradores da cidade. Além da Prefeitura Comunitária, alguns grupos específicos se envolveram um pouco mais na discussão, como, por exemplo, os moradores da avenida em que os caminhões passavam para levar os resíduos até o aterro, pois quem morava nessa avenida era diretamente afetado pelo tráfego dos caminhões, além de muitos catadores que lá residiam. Com exceção desses moradores, havia certo desinteresse do restante da comunidade, conforme destaca a fala de E4: *Então quem morava fora dela não queria se meter, mas também achava que o Lixão deveria ser desativado, se você perguntar se fala isso – não é não é da minha conta não, não tenho nada a ver com isso eu quero mais o que se acabe.*

Para Pita *et al.* (2010), fatores podem influenciar na falta de participação, como falta de clareza em relação à influência nos resultados, incerteza quanto aos instrumentos serem apenas consultivos e quantidade de atores envolvidos.

Há, no entanto, insinuações de cooptação de lideranças por parte do GDF em troca de empregos aos familiares no governo para que não lutassem por melhorias na cidade, que, porventura, o encerramento do ACJ poderia trazer à cidade. De fato, nem tudo que estava previsto no PIVE aconteceu até o momento, como, por exemplo, a construção da escola de ensino médio. A seguinte fala de E8 reforça o tom de crítica:

*A Estrutural sofreu um grande impacto e não teve qualquer retorno para aquela população e eles se valeram da incapacidade e da baixa formação das pessoas da Estrutural para que não houvesse mobilização e eles lutassem por aquilo que eles poderiam ter obtido com o fechamento, com 'pseudofechamento' do Lixão.*

Vale ressaltar que todo o processo de regularização da Cidade Estrutural foi capaz de transformar a antiga Vila, considerada uma das maiores favelas do DF na década de 1990 e anos 2000, em uma cidade que hoje tende a certa normalidade, que conta com asfalto, água encanada, energia, posto de saúde, batalhão da polícia militar, delegacia de polícia civil, vila olímpica, CRAS, CREAS, Centro de Convivência do Idoso e três escolas de nível fundamental, porém ainda insuficientes para a população local. Inclusive, a ausência de escolas na cidade faz com que os estudantes da localidade tenham que se deslocar para as escolas de outras Regiões Administrativas do Distrito Federal, tal

---

como no Plano Piloto, Cruzeiro e Guar. Outro dado alarmante trata da escolaridade da população local. Segundo Distrito Federal (2018), 27,3% possuem apenas o ensino médio completo, 38,9% o fundamental incompleto, 9,6% o fundamental completo, 5,8% não têm escolaridade, 4,5% possuem ensino superior completo, e 3,5% possuem ensino superior incompleto, refletindo na renda dos moradores da cidade, umas das mais carentes do DF.

Quanto  participacão da populao do Distrito Federal, foram pensadas duas campanhas para a sensibilizao do fechamento do ACJ, chamadas de “Eu ajudei a fechar o Lixão” em 2017 e “Voluntários da Coleta Seletiva” em 2018 (Campos, 2018).

Apesar de o encerramento das atividades ilegais do ACJ não ter implicado em mais ganhos para a comunidade dos moradores da Cidade Estrutural, o que se v  que houve ganhos importantes para a cidade como um todo, conforme as falas de E1 e E4. Outra questão importante trata do apoio ao projeto do encerramento, em que, na visão dos dois entrevistados, havia uma divisão entre os moradores e catadores da região, em que parte apoiava e outra, não, pois temia os impactos do desemprego, criminalidade e comércio da região. Essa divisão era mais clara no grupo de catadores; conforme fala de E4: *A desativao jamais atenderia 100% dos envolvidos. Então foi retirado, mas pelo menos 50% desses envolvidos ficaram infeliz com a retirada. Eu fiquei feliz. [...] E quem foi envolvido nos galpões têm estão hoje satisfeitos.*

### 3.3. Estratégias de participacão

No processo de encerramento das atividades do Lixão, foram adotadas algumas estratégias para

a escuta e deliberao das demandas dos catadores, além dos representantes das duas principais redes de cooperativas de Brasília (Rede Alternativa e a CENTCOOP). No entanto foi necessário adotar novas estratégias, já que as informao estavam ficando restritas a um grupo de 200 catadores vinculados  cooperativas locais, enquanto, no Lixão, trabalhavam cerca de 1200 pessoas. Por isso a necessidade de realizar eleio entre os catadores denominados “avulsos” ou “independentes”, a fim de escolher os representantes desses catadores. Foram então realizadas, em uma escola da Cidade Estrutural, eleio para a escolha de 6 representantes dos catadores avulsos, em que se buscou estabelecer meios de comunicao acessíveis para os votantes e a inclusão de formas de paridade de gnero entre os candidatos. Os escolhidos passaram a representar os catadores no âmbito do Comit Gestor Intersetorial para a Inclusão Social e Econmica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal (CIISC/DF).

Vale destacar que os representantes dos catadores não participavam da tomada de decisão, já que as decisão eram tomadas em outra instância. Inclusive, há certa crítica ao modelo de tomada decisão adotado, do qual as secretarias de governo faziam parte, pois, apesar da estrutura ter sido muito robusta, com a participacão de vários órgãos e elogiada por vários participantes, nem todos saíram satisfeitos, pois, segundo E8, as reunião são serviam para homologar as decisão do SLU. Um dos reflexos mais evidentes desse fato se refere  quantidade de resíduos a serem entregues  cooperativas. Tais problemas já eram conhecidos, conforme evidenciado nos trechos da fala da E8, a seguir:

*Porque os centros de triagem na nossa conta (SEMA)*

---

*os catadores tinham que catar de 200 kg para cima. Na conta do SLU os catadores só podiam catar até 37 kg. [...] 200 era o mínimo que a gente estava pedindo. [...] Que 37 kg por catador é inviável! [...] Não foi nada técnico! Foi tudo completamente político!*

Além das questões expostas, E8 discorda acerca da mobilização realizada em relação aos catadores, além de considerar que os catadores foram ludibriados no processo, com a oferta de bolsas e a capacidade dos centros de triagem em acolher todos os catadores, promessas que se mostraram insuficientes para atenuar a situação financeira dos catadores, que perderam a fonte de sustento das suas famílias.

A PNRS rompeu estratégias de inclusão que apenas aliviam a pobreza, porém deveria mudar o papel do governo regulando o mercado da reciclagem sob a premissa de um projeto democrático, garantindo direitos e não apenas as exigências do capital (Severi, 2014, p. 169). Nesse sentido, Sawaia & Wanderley (1999) argumentam que a exclusão é um processo complexo e multifacetado, uma configuração de dimensões materiais, políticas, relacionadas e subjetivas. É processo sutil e dialético, pois só existe em relação à inclusão como parte constitutiva dela.

Um ponto muito importante das falas se relaciona com o descrédito que o governo tinha na região e que parte dos catadores não acreditava que o Lixão seria efetivamente fechado e deixaram de participar do processo, pois se falava de encerramento há muitos anos e nunca havia se concretizado. Esse é um dos pontos principais, pois foi um dos que mais geraram atrito entre os membros do governo e os catadores; conforme a fala de E5: *Era tão sério que quando foi aberto o edital de chamamento para*

*os catadores se cadastrar para receber a compensação financeira, alguns catadores de cooperativa e até presidente de cooperativa não se cadastraram para receber a compensação financeira.*

A falta de interesse da população pela busca dos seus direitos está relacionada à falta de credibilidade na efetivação das políticas sociais e governantes. Para reverter esse quadro, diálogo, transparência e cooperação são fundamentais (Rocha & Bursztyn, 2005, p. 47). Existem mais possibilidades de participação, porém, devido a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa, a população desconhece consistência das políticas e do seu alcance (Jacobi & Francalanza, 2005). Além disso, é necessário repensar a redução das desigualdades que permeiam o Brasil, passo necessário para o progresso no país. (OXFAM, 2022). Essas desigualdades impactam diretamente a construção de cidadania, participação social e dignidade (INESC, 2022).

Ademais, destaca-se que a participação de atores do setor privado poderia e deveria ter sido ampliada, pois boa parte dos problemas na gestão de resíduos sólidos no DF tem alguma relação com o setor. Destaca-se aqui a pouca quantidade de resíduos entregues às cooperativas recicláveis, que poderia ser ampliada com acordos prévios entre as cooperativas e os grandes geradores de resíduos sólidos da região, já que a Lei de Grandes Geradores do DF permite a contratação de cooperativas e associações para a coleta dos resíduos. Com destaque para a fala do E7: *Nesse processo se houvesse uma conjugação com o setor empresarial [...] favoreceria mais a inclusão socioeconômica e a destinação adequada dos resíduos porque esses grandes geradores eles poderiam já fazer uma logística de entregar para os catadores todo esse material.*

---

Outro fator que se refere à baixa participação dos representantes da construção civil do DF é a geração de cerca de 6 mil toneladas de resíduos por dia, que, após o encerramento de parte das atividades do antigo ACJ, continuaram a ser depositados no ACJ, hoje chamado Unidade de Recebimento de Entulho, pois só recebe entulho e restos de podas; conforme destaca-se na fala de E2: *Na verdade foi um processo que aconteceu bem paulatino a gente esteve à margem desse processo na verdade a gente teve pouca influência decisiva.*

Salienta-se que, apesar dos resíduos da construção serem inertes e não causarem tantos danos ao meio ambiente, o ideal é que tais resíduos fossem destinados às Áreas de Tratamento e Transbordo de Resíduos (ATTRs), previstas no Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de 2018, conforme alguns entrevistados destacam.

Contudo afirma-se que a simples participação não garante a melhoria da gestão pública. É necessário que ela esteja presente em todo o processo de tomada de decisão (Rocha & Bursztyn, 2005, p. 50). Além disso, a criação de instrumentos que visem aumentar a participação das partes interessadas no processo de tomada de decisão não resultará, por si só, na legitimidade e no cumprimento da participação (Pita *et al.*, 2010).

#### **4. Considerações finais**

O artigo buscou analisar a qualidade da participação dos atores envolvidos, bem como o nível, formas e condições de participação dos atores envolvidos, e, também, a representação do setor privado e a capacidade dos atores de influenciar na tomada de decisão no processo de encerramento das

atividades do ACJ. Assim, o trabalho demonstra as consequências da falta de participação de outros atores no contexto de fechamentos de lixões. Além disso, o artigo possui a característica de transcender o olhar do catador e alcançar atores da cadeia dos resíduos sólidos.

A partir deste estudo, nota-se que a cadeia de resíduos sólidos é ampla e precisa ser levada em conta quando se fala em seu gerenciamento. Quando se fala de fechamento de lixões, essa cadeia de resíduos se torna um pouco mais restrita, pois se observa um peso maior para atores governamentais, catadores, moradores em torno do aterro e o setor privado, principalmente. No caso do ACJ, observa-se um protagonismo entre o governo, mas também entre os catadores, que foram consultados em alguns momentos, porém sem muita capacidade de influenciar na tomada de decisão final. As formas de participação relatadas são bastante diferenciadas, tais como manifestações, rodas de conversa, assembleias, eleições dos representantes, audiências com o governador, reuniões entre as secretarias de governo, reuniões no âmbito do CIISC. No entanto, quando se fala de participação do setor privado, nota-se uma baixa participação, observada somente nas rodas iniciais de conversas, mas não sendo muito desenvolvidas ao longo do processo.

A partir do aprofundamento na literatura sobre participação social e desenvolvimento sustentável, foi possível estabelecer as conexões entre a promoção do desenvolvimento sustentável e a necessidade de iniciativas participativas nesse contexto, sobretudo na gestão de resíduos sólidos com destaque para o fechamento de lixões. Além disso, foi possível entender as formas de participação e tipologias associadas à participação social. Assim, a relação entre participação social também serviu como pano

---

de fundo para entender as nuances do processo de encerramento das atividades do ACJ, enfatizando as problemáticas sociais decorrentes, como também as oportunidades perdidas dado a falta de participação de outros atores.

É notório que as condições de participação foram postas pelo governo, mas, devido a um certo descrédito em relação a todo o processo, não houve a adesão de muitos atores, principalmente dos catadores. Contudo quem se propôs a participar, de alguma forma, fez parte do processo. Em relação aos moradores da Cidade Estrutural, não se propuseram a participar, já que não foram empoderados nem incentivados a participar. Nota-se uma capacidade muito limitada dos atores em influenciar em todo processo, já que, na visão de alguns entrevistados, as decisões chegavam tomadas e as discussões só serviam para homologar as decisões, nem sempre técnicas, tomadas anteriormente – e que tinham cunho político e econômico.

A partir dos pontos levantados, faz-se necessário fazer algumas reflexões. Uma delas é que a PNRS – apesar de consagrar em suas diretrizes a gestão integrada de resíduos, controle social, participação – não se verifica que tais diretrizes estão sendo realmente aplicadas pelos governos, ou quando estão, não têm sido suficientes para melhorar a gestão de resíduos sólidos, além dos processos que se desdobram. Os fechamentos de lixões são um bom exemplo, já que, apesar de o governo colocar um aparato para a participação, outros fatores impedem que uma participação mais efetiva aconteça.

No entanto é necessário que se faça um reconhecimento do progresso acerca da participação nesse processo, já que outrora o emprego da participação foi mais enfraquecido ou inexistente.

Além disso, é preocupante a falta de participação da população nos fechamentos de lixões, já que tais processos incidem bastante sobre uma camada da população mais vulnerável e marginalizada, mais especificamente dos catadores de materiais recicláveis e aos moradores em torno dos aterros que são, geralmente, lugares de vulnerabilidade social, como no caso de Jardim Gramacho-RJ e na Cidade Estrutural-DF, sendo necessário um maior empoderamento acerca das decisões que os afetarão durante certo tempo.

Percebe-se que foi perdida uma oportunidade no envolvimento do setor privado, principalmente dos grandes geradores de resíduos sólidos de Brasília, já que, se existissem acordos prévios entre os catadores e os grandes geradores, a quantidade e a qualidade dos resíduos triados pelas cooperativas de materiais recicláveis seriam bastantes superiores ao que se vê atualmente.

Por fim, vale notar que a participação empregada não foi capaz de romper com as relações desiguais de poder e contornar a exclusão social, principalmente dos catadores, que se tornaram ainda mais pobres, já que suas fontes de renda foram diminuídas, além de todos os conflitos que emergiram a partir do processo participativo empregado, indo de encontro às premissas do Desenvolvimento Sustentável.

### *Agradecimentos*

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

---

## Referências

- Abramovay, R.; Magalhães, R.; Schroder, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações Brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, 12(24), 268-306, 2010. doi: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000200010>
- ABRELPE. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2020. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama/>>. Acesso em: nov.2021.
- Almeida, V. G.; Zaneti, I. C. B. B. Pessoas residuais e os resíduos das pessoas: problemas e perspectivas da inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 4 (1), 286, 2015. doi: 10.21664/2238-8869.2015v4i1.p286-300
- Andrade, H. de; Vasconcellos, A.; Sobrinho, M. Co-productive space and incidence of civil society: the management of the National Solid Waste Policy in the municipality of Belem, Para, Brazilian Amazonia. *Praxis Sociologica*, 23, 163-188, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3515/351562414011/>
- Andrianisa, H. A. et al. Socio-economic integration of the informal recycling sector through an NGO intervention at the Andralanitra dumpsite in Antananarivo, Madagascar. *Waste Management & Research: The Journal for a Sustainable Circular Economy*, 36(1), 86-96, 2018. doi: 10.1177/0734242X17739971
- Angelo, T. R. C. D. S. *Estudo de caso sobre o processo político de fechamento do "lixão" em Atibaia – SP*. São Paulo: Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, 2015.
- Avritzer, L. *A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação*: mapeando o debate. In: Pires, R.C.P (Org). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, p.13-28, 2011.
- Avritzer, L. *Instituições participativas e desenho institucional*: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14, 43-64, 2008. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. [s.l.] Edições 70, 2016.
- Bastos, V. P. O fim do lixão de Gramacho: além do risco ambiental. *O Social em Questão*, 33, 265-288, 2015. Disponível: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_33\\_10\\_Bastos.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_10_Bastos.pdf)
- Bastos, V. P.; Figueiredo, F. F. Los desafíos de ejecutar la Política de Residuos Sólidos brasileña: el caso del vertedero incontrolado de Jardim Gramacho. *Revista de Estudios Brasileños*, 5(10), 53-69, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154315>
- Bastos, V. P.; Magalhães, A. O. Lixão de Gramacho: impactos do encerramento para os catadores. *Temporalis*, 1(31), 379-398, 2016. doi: 10.22422/2238-1856.2016v16n31p379-398
- Benites-Lazaro, L. L. et al. Governança e desenvolvimento sustentável: a participação dos stakeholders locais nos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. 27, 15, 2018. doi: 10.15446/rcdg.v27n2.66336
- Bond, A.; Palerm, J.; Haigh, P. Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(6), 617-641, 2004. doi: 10.1016/j.eiar.2004.02.002
- Brasil. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: DOU de 3/8/2010.
- Braun, R. Social participation and climate change. *Environment, Development and Sustainability*, 12(5), 777-806, 2010. doi: 10.1007/s10668-009-9224-1
- Bringhenti, J. R.; Günther, W. M. R. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 16(4), 421-430, 2011. doi: 10.1590/S1413-41522011000400014
- Campos, H. K. T. Como fechamos o segundo maior lixão do mundo. *Revista Brasileira de planejamento e orçamento*, 8(2), 204-253, 2018. Disponível em: [https://www.assecorsindical.org.br/files/3015/4470/2872/como\\_fechamos\\_o\\_segundo\\_maior\\_lix\\_o\\_do\\_mundo.pdf](https://www.assecorsindical.org.br/files/3015/4470/2872/como_fechamos_o_segundo_maior_lix_o_do_mundo.pdf)
- Capelari, M. G. M. et al. A trajetória de encerramento do maior lixão da América Latina: entre centralização, descen-

- tralização e exclusão. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 54(0), 146-166, 2020. doi: 10.5380/dma.v54i0.69134
- Catadores vão à luta contra incinerador em Mauá – SP. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.mnrc.org.br/noticias/blog-sudeste/catadores-va-o-a-luta-contra-incinerador-em-maua-2013-sp>> Acesso em: 10 dez. 2021.
- Coletti, R. N. A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 25(0), 39-51, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/25544/18572>
- Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios, Brasília: CODEPLAN/SEPLAN 2021. Disponível em < <https://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2021-3/>>
- Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios. Brasília: CODEPLAN/SEPLAN, 2016.
- Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios. Brasília: CODEPLAN/SEPLAN, 2018. Disponível em < <https://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2018/> >
- Ferreira, E. M. de; Barros, R. T. V.; Soviar, J. Brazilian Waste Management: Belo Horizonte's Case Study of Sustainable Management. 12th international scientific conference of young scientists on sustainable, modern and safe transport, 192, 171-176, 2017. doi: 10.1016/j.proeng.2017.06.030
- Flores, G. N. Governança socioambiental como instrumento para a implantação de uma gestão integrada e sustentável de resíduos sólidos urbanos na região da Foz do Rio Itajaí. [s.l.], 2012.
- Gatto, D. B. O Big Push da política de resíduos sólidos em Alagoas: a importância da coordenação governamental para o fim dos lixões no Brasil, p. 3-18, 2020. Disponível em: <https://arquivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso-29-PoliticaDeResiduosSolidosAlagoas.pdf>
- Gil, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 6 ed, 2008.
- Gohn, M. da G. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno CRH*, 32, 63-81, 2019. doi: 10.9771/ccrh.v32i85.27655
- Guedes, F. M. J.; Almeida, M. V. de A.; Curi, C. R. Análise da evolução de conflito ambiental em um aterro sanitário na Paraíba, Brasil. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, 8(3), 123-135, 2017. doi: 10.6008/SPC2179-6858.2017.003.0012
- INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Mapa das Desigualdades 2022*. Disponível em: <https://inesc.org.br/mapa-das-desigualdades-do-df-2022/> Acesso em: 10 out. 2022.
- Inoue, C. Y. A.; Machado, T. M.; Ribeiro, L. Sustainable consumption and production patterns: solid waste and governance challenge from local to global/Padroes sustentáveis de produção e consumo: resíduos sólidos e os desafios de governança do global ao local. *Meridiano 47*, 17, 2016. doi: 10.20889/M47e17008
- Jacobi, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, 18(1-2), 315-338, 2003. doi: 10.1590/S0102-69922003000100015
- Jacobi, P. R.; Francalanza, A. P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 11, 41-49, 2005. doi: 10.5380/dma.v11i0.7816
- Lima, J. de C. P.; Oliveira, R. C. de. Políticas públicas, exclusão social e a questão ambiental: o fechamento do “Lixão de Gramacho”. *Revista ComPolis*, 1, 147-163, 2020.
- Lima, M. R. P. Paradoxos da formalização: a inclusão social dos catadores de recicláveis a partir do caso do encerramento do aterro de Jardim Gramacho (RJ). *Horizontes Antropológicos*, 24(50), 145-180, 2018. doi: 10.1590/S0104-71832018000100006
- Machado, P. A. L. Princípios da política nacional de resíduos sólidos. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, 24(7), 25-33, 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16037203.pdf>
- Mavropoulos, A. et al. Waste Atlas The World's biggest dumpsites. [s.l.] D-waste, 2014. Disponível em: <<http://www.d-waste.com>>. Acesso em: 24 out. 2021.
- Milani, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-579, 2008. doi: 10.1590/S0034-

76122008000300006

Neves, G. M. F. da; Maia, A. A.; Reis, P. C. dos. A Experiência da Gestão do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei no Distrito Federal. In: Anais do X Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 5 de jul., 2017.

Nzeadibe, T. C.; Anyadike, R. N. C. Social participation in city governance and urban livelihoods: Constraints to the informal recycling economy in Aba, Nigeria. *The societal function of Cultural Heritage*, 3(4), 313-325, 2012. doi: 10.1016/j.ccs.2012.10.001

Oliveira, M. L. Desenvolvimento sustentável e os municípios: uma análise sob a perspectiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável e da Lei no 13.493/17 (PIV - Produto Interno Verde). *Revista de Direito e Sustentabilidade*, 4(1), 59-76, 2018. doi: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9687/2018.v4i1.4345>

Oxfam Brasil. *Nós e as desigualdades. Relatório da pesquisa de opinião Oxfam Brasil/Datafolha*. Disponível em: <[www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br)>. Acesso em: jul. 2023.

Pereira, M. C. G.; Teixeira, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 895-913, 2011. doi: 10.1590/S1679-39512011000300011

Pereira, S.S.; CURI, R.C. Modelos de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos: a importância dos catadores de materiais recicláveis no processo de gestão ambiental. In: LIRA, W.S.; CÂNDIDO, G.A. (Orgs.) *Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa [online]*. Campina Grande: EDUEPB, 2013, pp. 149-172. Disponível em <<https://books.scielo.org/id/bxj5n/pdf/lira-9788578792824-06.pdf>>

Pita, C.; Pierce, G. J.; Theodossiou, I. Stakeholders' participation in the fisheries management decision-making process: Fishers' perceptions of participation. *Marine Policy*, 34(5), 1093-1102, 2010. doi: 10.1016/j.marpol.2010.03.009

Piterman, A.; Heller, L.; Rezende, S. C. (A falta de) Controle social das políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. *Saúde e Sociedade*, 22(4), 1180-1192, 2013. doi: 10.1590/S0104-12902013000400019

Ribeiro, R. L.; Carmo, M. S. do. O impacto do encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho para os comerciantes do setor informal de alimentos da região. *Gestão e Sociedade*, 7(17), 220, 2013.

Rocha, J. D.; Bursztyn, M. A. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. *Interações*, Campo Grande, 2005.

Rodrigues, A. S. *Análise das repercussões sociais do processo de desativação do Aterro Controlado de Jardim Gramacho em Duque de Caxias*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fiocruz, 2014.

Sawaia, B.; Wanderley, M. B. (Eds.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

Sayago, D. A. V. Participação: olhar para fora ou olhar para dentro? 2008.

Severi, F. C. Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos / The waste pickers at the National Solid Waste Policy. *Revista Direito e Práxis*, 5(1), 152-171, 2014. doi: <https://doi.org/10.12957/dep.2014.9437>

Silva, É. A. F.; Alcântara, V. de C.; Pereira, J. R. Governança e Esfera Pública Sobre Resíduos Sólidos Urbanos no Âmbito Municipal. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 137-146, 2016. doi: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4893/html>

Silva, G. O. P.; Pineda, F. J. C.; Zaneti, I. C. B. B. Avaliação preliminar para implantação de tecnologias Waste-to-Energy na RIDE-DF. In: *Anais do 11º Fórum Internacional de Resíduos Sólidos*. Porto Alegre, 21 de set., 2020.

Silva, L. H. V. da; Benedicto, S. C. de; Mastrodi Neto, J. Aproximações entre a qualidade da democracia e o Desenvolvimento Sustentável. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 58, 1-20, 2021. doi: 10.5380/dma.v58i0.70050

SLU - Sistema de Limpeza Urbana. *Relatório de Análise Gravimétrica dos resíduos sólidos urbanos do Distrito Federal*, 2021a. Disponível em: <<https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/RelatorioGravimetria-PeriodoChuvoso2021.pdf>>. Acesso em: jan.2022.

SLU - Sistema de Limpeza Urbana. *Relatório de atividades*

- 
- do SLU: *Construindo um novo modelo de gestão de resíduos sólidos no DF*, 2016b. Disponível em: < [https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/relatorio\\_slus\\_2016.pdf](https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/relatorio_slus_2016.pdf) >. Acesso em: jul.2021.
- SLU - Sistema de Limpeza Urbana. *Relatório de Atividades: Um ano de operação do Aterro sanitário e tudo pronto para fechar o lixão*, 2017. Disponível em: < [https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio\\_anual\\_de\\_atividades\\_slu\\_2017\\_final.pdf](https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio_anual_de_atividades_slu_2017_final.pdf) >. Acesso em: 4 dez. 2021.
- SLU - Sistema de Limpeza Urbana. *Relatório Semestral. Brasília: Sistema de Limpeza Urbana*, 2021b. Disponível em: < <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Relatorio-SEMESTRAL-2021.pdf> >. Acesso em: out. 2021.
- SLU – Sistema de Limpeza Urbana. *Relatório sobre a situação de emergência no âmbito da limpeza urbana Jóquei (23.05 a 29.11.15): motivação do estado de emergência definido pelo decreto N° 36.528, de 29 de maio de 2015, E as ações realizadas até novembro de 2015*, 2016a. Disponível em: < [https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/relatorio\\_crise\\_lixao.pdf](https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/relatorio_crise_lixao.pdf) >. Acesso em: ago.2021.
- Souza, C. M. de. *Atributos da governança pública: mecanismos de atendimento da política nacional de resíduos sólidos no município de Catalão (GO)*. Catalão, Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) - UFG, 2016.
- Souza, D. B. de; Novicki, V. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. São Paulo, 25, 17, 2011. doi: 10.22347/2175-2753v3i7.103
- Teodósio, A. S.; Dias, S. F.; Santos, M. C. L. dos. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. *Ciência e Cultura*, 68(4), 30-33, 2016. doi: 10.21800/2317-66602016000400011
- Toth, M.; Mertens, F.; Makiuchi, M. de F. R. Novos espaços de participação social no contexto do desenvolvimento sustentável: as contribuições da Educomunicação. *Ambiente & Sociedade*, 15(2), 113-132, 2012. doi: 10.1590/S1414-753X2012000200007
- Yin, R. K. *Estudo de caso*. Bookman, 2003.
- Zaneti, I. C. B. B.; Fuzzi, F. R.; Amaro, A. B. Enceramento de lixões e aterros controlados com inclusão de catadores de recicláveis: estudo de caso do Distrito Federal - Brasil. In: Besen, G.R; Jacobi, P.R; Silva, C.L (Orgs.). *10 anos da Política de Resíduos Sólidos: caminhos e agendas para um futuro sustentável*. São Paulo: IEE-USP: OPNRS, p. 180 - 193, 2021.