



POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: UMA ANÁLISE DO PROJETO CATAFORTE E DO PROGRAMA PRÓ-CATADOR

Maria Augusta Bezerra da Rocha¹

Adriana Cristina Xavier Deiga Ferreira²

Mycaela Herdy de Barros Costa³

Roberto Marinho Alves da Silva⁴

RESUMO

Além de uma grave questão ambiental e de saúde pública, o manejo inadequado dos resíduos sólidos é uma expressão da questão social, impactando diretamente nas condições de vida e de trabalho de milhares de homens e mulheres que sobrevivem da catação de materiais recicláveis nos lixões e nas ruas das cidades em condições penosas e insalubres. Buscando melhorar as condições de vida e de trabalho, nos anos 1990, esses sujeitos passaram a se organizar em empreendimentos associativos e cooperativos e constituíram, em 2001, o Movimento Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis para conquistar reconhecimento, valorização e acesso às políticas públicas. Buscando compreender esses processos e seus desdobramentos, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental com o objetivo de analisar fatores que limitam e favorecem as políticas públicas de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis no Brasil. Os resultados aqui apresentados se referem a dois Programas do Governo Federal, o Cataforte e o Pró-Catador, destacando suas contribuições para fomento e fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários constituídos por catadores e catadoras, bem como os fatores que limitam as contribuições desses programas para superação da subalternidade desse segmento na cadeia produtiva da reciclagem.

Palavras-chave: Catadores de Materiais Recicláveis. Pró-Catador. Cataforte.

¹ Graduanda em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEPSSOCIAL). E-mail: augusta.b.rocha@gmail.com

² Assistente Social, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGSS/UFRN) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEPSSOCIAL). E-mail: adri.deigaa@gmail.com.

³ Graduanda em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEPSSOCIAL). E-mail: herdy.mycaela@yahoo.com

⁴ Doutor em desenvolvimento sustentável, professor do DESSO/CCSA/UFRN, coordenador da Pesquisa "Políticas públicas nacionais de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis no período 2007 a 2015".



INTRODUÇÃO

A questão dos resíduos gerados pela produção e pelo consumo de bens e serviços é uma das principais problemáticas mundiais na contemporaneidade, com implicações e repercussões ambientais, sanitárias, sociais e econômicas. Em 2018, documento do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), anunciou que são produzidas mais de 2 bilhões de toneladas de resíduos no mundo, por ano, causando problemas de saúde e poluindo nosso meio ambiente.

O manejo dos resíduos sólidos, no entanto, não é apenas uma grave questão ambiental e de saúde pública, mas, sobretudo, uma expressão da questão social⁵, tendo em vista que impacta diretamente nas condições de vida e de trabalho de milhares de homens e mulheres que ainda sobrevivem da catação de materiais recicláveis nos lixões a céu aberto e nas ruas das cidades em condições penosas e insalubres.

Os catadores e catadoras de materiais recicláveis prestam relevantes serviços públicos sem a devida remuneração há muitas décadas no Brasil. Porém, somente no século XXI, quando se constituíram em sujeitos políticos, organizados no Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), é que conquistaram espaços de interlocução junto ao governo federal. Dessa forma, tentam obter reconhecimento como sujeitos de direitos, perante o Estado e a sociedade, ultrapassando a condição anterior de “objeto” das ações filantrópicas ou assistenciais.

Combinam-se, então, os processos de organização, mobilização e luta dos catadores e catadoras com as oportunidades em âmbito federal, advindas da ascensão eleitoral, em 2002, do Partido dos Trabalhadores, numa ampla coalizão formada por distintas forças políticas. Mesmo diante das contradições que marcaram o período de quase quatro mandatos consecutivos no poder executivo federal, foi possível conquistar espaços para construção e experimentação de políticas públicas na área socioambiental e econômica de manejo de resíduos sólidos que considerassem a inclusão social e produtiva daqueles sujeitos.

Buscando compreender esses processos e seus desdobramentos na realidade, o presente artigo apresenta resultados da Pesquisa "Políticas Públicas Nacionais de Inclusão Socioeconômica de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (2007-2015)", cujo objetivo foi identificar e analisar os fatores condicionantes de avanços e limites das políticas públicas de economia solidária para a inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis. Assim, a proposta é apreender as contradições e dilemas das políticas de economia solidária a partir da análise de um programa (Pró-Catador) e de um projeto (Cataforte), formulados e executados no âmbito do Governo Federal para fomento e fortalecimento das organizações coletivas (associações, cooperativas e redes de

⁵[...] “diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contrastado à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos” (IAMAMOTO, 2001, p. 17).



cooperação), enquanto estratégia de melhoria das condições de vida e de trabalho de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

Trata-se de uma opção metodológica de análise contextualizada de uma política pública, ou seja, o ponto de partida não são os componentes da política (discursos, instituições, planos, programas e ações), pois os mesmos não podem ser compreendidos sem a devida contextualização. Nesse sentido, a realidade concreta com suas determinações e implicações é o critério fundamental da análise do objeto a que se propôs na presente pesquisa, ou seja, apreender os componentes do contexto que favorecem e que limitam uma política pública de inclusão social e econômica de catadores e catadoras.

Assim, no presente estudo foi realizada pesquisa bibliográfica em artigos científicos que tratam do contexto, condições de vida e organização coletiva dos/as catadores/as, além de levantamento documental com a finalidade de coletar informações sobre o programa e o projeto em editais, termos de referência e relatórios de execução disponíveis no Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV).

O presente artigo encontra-se estruturado em quatro tópicos, além desta introdução. O primeiro apresenta uma breve contextualização da questão dos resíduos sólidos e das condições de vida e trabalho de catadores/as, bem como suas estratégias organizativas para conquista de direitos. Os dois tópicos seguintes analisam as iniciativas de inclusão socioeconômica desses sujeitos por meio no Projeto Cataforte e do Programa Pró-Catador. Por último, nas conclusões realiza-se um balanço dos avanços e limites dos referidos programas bem como dos fatores condicionantes e limitantes dessas políticas de inclusão socioeconômica.

EXPLORAÇÃO, RESISTÊNCIA E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA: TRAJETÓRIAS DOS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL

O desemprego estrutural e a precarização das condições de trabalho que marcaram as últimas décadas do século XX no Brasil, associados ao crescimento do setor industrial de reciclagem, contribuíram para que homens e mulheres encontrassem na catação de materiais recicláveis uma alternativa de sobrevivência. Os catadores e catadoras se deparam no cotidiano com um conjunto de problemas complexos. Muitos deles iniciaram suas atividades ainda na infância, sofrendo as sequelas do trabalho infantil e da extrema pobreza, com baixa escolarização e sofrimentos físicos e mentais.

Esses sujeitos convivem com o baixo rendimento auferido na atividade de catação, refletindo a máxima exploração e subordinação que sofrem na atividade da catação. Enquanto elo mais frágil da cadeia de valor da reciclagem, sem controlar o preço dos materiais, ficam diretamente subordinados aos atravessadores e, indiretamente, às grandes indústrias recicladoras que ocupam o topo da cadeia hierárquica. Já os intermediários dessa cadeia pagam valores ínfimos aos trabalhadores da catação que, além de sofrerem toda essa subordinação, são



invisibilizados e humilhados pela sociedade e por governos locais, exatamente pelos que são diretamente beneficiados pelos relevantes serviços socioambientais que prestam, sem a devida remuneração.

Quando o trabalho é realizado nas ruas e nos lixões, a precariedade laboral se expressa de modo mais grave, seja nos constantes riscos de acidentes, seja diante da inexistência de infraestrutura para amparar suas necessidades básicas, como ir ao banheiro ou se alimentar com salubridade. Além do trabalho, muitas vezes as ruas e lixões são também seus locais precários de moradia, onde criam seus filhos e se alimentam, muitas vezes da própria comida que é encontrada em meio aos resíduos, ampliando ainda mais o risco de adoecimento.

Quando organizados em empreendimentos econômicos solidários (cooperativas e associações) conseguem, muitas vezes, dispor de espaço amplo para armazenamento e manuseio dos materiais recicláveis, com possibilidades para o processamento e agregação de valor, e subjetivamente passam a ter noção sobre o serviço ambiental que prestam e têm sua consciência e autoestima ampliadas. Porém, mesmo com algumas conquistas, são poucos os empreendimentos bem estruturados, com boas condições de trabalho, alta produtividade e bons rendimentos financeiros para seus cooperados.

Diante desses desafios e na luta por melhores condições de vida e trabalho, além da criação de associações e cooperativas, no início do século XXI, os catadores e catadoras constituíram um movimento social. O MNCR passou a ser o principal instrumento de organização na luta por reconhecimento de direitos e para o acesso às políticas públicas que atendam às necessidades da categoria, entre os quais se destaca a inclusão na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Percebe-se nesse movimento histórico de atuação organizada de catadores mudanças significativas tanto na constituição de um novo sujeito político coletivo que busca o reconhecimento de direitos perante a sociedade e o Estado, quanto no material da ação socioambiental desse sujeito, de forma que o “Lixo já não é mais lixo, porque não é apenas material de descarte inutilizável. É resíduo sólido, é luta” (MARTINS et al, 2016, p.75).

Os catadores e catadoras em seu movimento político e junto às organizações que os apóiam, insistem na necessidade do Estado desenvolver políticas públicas efetivas que contribuam para melhorar as condições de vida e trabalho dessa categoria. O caminho apontado não é restrito às ações de assistência, mas de promoção da inclusão social e econômica a partir da coleta seletiva solidária realizada pelas associações e cooperativas de catadores, devidamente contratadas e remuneradas pelo poder público.

Essas demandas tiveram certa ressonância durante os Governos Lula e Dilma, entre 2003 e 2015, quando foram formulados e executados programas e ações públicas federais visando a inclusão socioeconômica de catadores/as, com destaque para o fomento e fortalecimento de seus empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação para potencializar as atividades de prestação de serviços (coleta seletiva e logística reversa) e de produção (triagem e reciclagem de resíduos). Os programas e ações públicas voltadas aos catadores situam-se no



contexto de consolidação da agenda de resíduos no país que instituiu um conjunto de legislações e ações que definem um novo cenário de regulamentação dos serviços de gestão e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

Nas medidas adotadas pelo Governo Federal, entre outras, destacam-se: o reconhecimento da ocupação de catador pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), em 2002; em seguida a instalação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais e Recicláveis (CIISC), criado por Decreto em 2003 e reformulado em 2010; e a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Nº 12.305, de 2010. A PNRS é a mais avançada dessas medidas, pois prevê o incentivo às associações e cooperativas de catadores e catadoras, devendo ser priorizadas na coleta seletiva, considerando a necessidade de fechamento dos lixões.

Ao inaugurar um novo modelo de gestão em torno da limpeza urbana no Brasil, contendo elementos até então negligenciados, como a responsabilidade compartilhada entre a sociedade (consumidores), empresas (geradoras) e poder público (gestão), enfatizando os mecanismos de gestão, planejamento participativo e controle social, estabelecendo prioridades no manejo dos resíduos sólidos urbanos por meio da coleta seletiva e da logística reversa (WIRTH e OLIVEIRA, 2016). Dessa forma, a PNRS agregou oportunidades de inclusão socioeconômica de catadores/as em estágios mais avançados da cadeia produtiva. Essas oportunidades representam também desafios que abrangem a organização de empreendimentos solidários, fortalecimento da atuação em redes solidárias e estruturação física e da capacidade de autogestão dos empreendimentos solidários.

Nesse contexto, as políticas de apoio e fomento à Economia Solidária coordenadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE), em parceria com outros órgãos federais e empresas estatais, passaram a desenvolver programas e ações específicos de fomento e fortalecimento das organizações produtivas coletivas compostas por catadores e catadoras de materiais recicláveis. As ações buscavam desenvolver o potencial de inclusão socioeconômica e de sustentabilidade dos processos organizativos dos catadores com respostas às necessidades de formação e assessoramento técnico e de gestão, além de atender demandas de acesso à infraestrutura, ao crédito e à organização do beneficiamento e da comercialização.

Silva e Silva (2018) citam, com base em levantamento realizado pelo CIISC, que entre 2003 e 2014 foram beneficiados por ações do Governo Federal 1.017 empreendimentos econômicos solidários onde participam mais de 30 mil catadores e catadoras, em 584 municípios brasileiros. Para tanto, os investimentos federais totalizaram um valor aproximado de R\$ 478,5 milhões. Nesse processo, destacam-se duas iniciativas: o "Projeto Cataforte" e o "Programa Pró Catador" que serão, respectivamente, abordados a seguir.

PROJETO CATAFORTE: FORTALECIMENTO DO ASSOCIATIVISMO E DO COOPERATIVISMO NA RECICLAGEM POPULAR



O Projeto de Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis (Cataforte) foi formulado em 2007 e implantado em 2009, em sua primeira etapa, com ações de capacitação, formação e assistência técnica, com vistas ao fortalecimento das organizações sociais e produtivas dos catadores de materiais recicláveis, tendo contemplado mais de 10 mil catadores em 19 estados e o Distrito Federal. Posteriormente, em 2010, passou a apoiar a estruturação de Redes de Cooperação de empreendimentos de catadores para inserção competitiva na coleta seletiva e nos processos de logística reversa. Em 2013, foi lançada a terceira etapa do Projeto Cataforte com a finalidade de estruturar redes solidárias de empreendimentos de catadores de materiais recicláveis, de modo a possibilitar avanços na cadeia de valor e inserção no mercado da reciclagem.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE) e a Fundação Banco do Brasil (FBB) uniram esforços para executar e ampliar o Programa Cataforte, em consonância com o MNCR. As redes de cooperação tornaram-se uma importante estratégia, por se entender que uma cooperativa/associação atuando de forma isolada não conseguiria ter força suficiente para sobreviver no mercado de alta competitividade da reciclagem. Neste momento, o programa atendeu aproximadamente 11 mil catadores e catadoras em todas as regiões do Brasil (METELLO e SANT'ANA, 2016, p. 30).

Em 2010, foi lançada a segunda fase do programa, conhecida como Cataforte – Logística Solidária. Desta vez, uniram-se aos parceiros anteriores, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobras. O programa consistia em capacitação e elaboração de plano de logística e doação de caminhões para a operacionalização da logística em rede. Foram doados cerca de 140 caminhões para 35 redes em quinze estados da Federação (METELLO e SANT'ANA, 2016, p. 31).

Outros investimentos de órgãos do governo federal, como da Funasa no Ministério da Saúde, continuaram sendo realizados neste período, responsáveis pela estruturação de diversas cooperativas já existentes formalmente. O apoio a estas cooperativas é e foi de grande importância para que elas pudessem prestar os serviços de coleta e triagem de material mais adequadamente, de forma digna e sem prejuízo à saúde dos cooperados. Porém, a maior parte dos catadores do país seguia trabalhando de forma isolada.

Articulado no âmbito do CIISC, em julho de 2013 foi lançado o Cataforte 3: Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias. Nesta terceira etapa, o programa previa a elaboração de planos de negócios que nortearão investimentos de cerca de R\$ 200 milhões em capacitação, aquisição de equipamentos, construção e reforma de galpões e assessoramento técnico para as redes de cooperativas e associações de catadores. Com isso, objetivava-se o fortalecimento de redes solidárias de empreendimentos de catadores de materiais recicláveis, de modo a possibilitar avanços na cadeia de valor e sua inserção no mercado da reciclagem. O desenho do programa foi realizado em diversos seminários com a participação de catadores, técnicos de entidades executoras das etapas anteriores do Cataforte e servidores públicos (METELLO e SANT'ANA, 2016, p. 31).



Assim sendo, pode se observar que as redes de cooperativas que foram abarcadas pelo programa apresentavam sinais indicadores de eficiência social, econômica e de ordem logística em seus cenários internos. Os insumos de ordem material condicionavam a melhorias nos processos produtivos de reciclagem, otimizando-os. Enquanto os assessoramentos na ordem da gestão funcionavam como um suporte para potencializar as ações dos cooperados, com vistas a favorecer a organização produtiva.

Dessa forma, o Programa apresentou avanços e melhoras na realidade dos/as catadores/as em relação ao potencial produtivo, melhoria das condições objetivas dos catadores/as e para o fortalecimento enquanto coletivos. Os processos de formação desenvolvidos explicitam esses avanços tendo em vista que as metodologias trilhadas a partir dos debates em torno da PNRS, os encontros (regionais, estaduais e nacionais) realizados e que reuniam catadores/as, gestores públicos, entidades, movimentos ambientalistas colaboraram para fortalecer a trajetória reivindicativa de catadores/as, bem como possibilitaram a troca de experiências entre os sujeitos.

Vale ressaltar também nas ações formativas, a estratégia utilizada nos processos de qualificação e assessoramento técnico a partir dos referenciais da Pedagogia da Alternância, de modo que os catadores ao mesmo tempo que recebiam qualificações e se apropriavam de saberes específicos, também podiam compartilhar seus saberes populares com vistas a construção e partilha de conhecimentos coletivos.

Assim, o Projeto Cataforte, a partir do desenvolvimento de metodologias que articulavam a promoção da assistência técnica e as ações formativas, fortaleceu e ampliou não só os processos produtivos mas também a inserção nas cadeias de valor, melhorando a renda dos catadores. A política de inclusão estruturou diversos catadores em torno de negócios coletivos, ampliando a compreensão de que organizar-se coletivamente alarga gradualmente suas capacidades social e produtiva.

Apesar dos avanços promovidos através do Programa, também enfrentou-se durante sua implantação diversos desafios, dentre os quais a dificuldades de mobilizar e sensibilizar os catadores que trabalhavam de modo avulso, seja por necessidades imediatas de renda ou por não terem conhecimento acerca dos Empreendimentos Econômico Solidários (EES). Pode-se dizer que, embora na primeira fase do Cataforte tenha havido a proposta de integrar esses indivíduos em torno das cooperativas, um quantitativo significativo continuava a realizar as atividades de modo isolado convivendo com péssimas e degradantes condições de trabalho.

Outro desafio engloba as relações na cadeia produtiva de reciclagem, tendo em vista que os governos locais, em sua grande maioria, não contratavam e nem remuneravam as organizações de catadores para a coleta seletiva, mantendo a prioridade na contratação de grandes empresas de limpeza e coleta convencional do lixo nos municípios. As prefeituras justificavam que não tinham como arcar com os custos da coleta seletiva. Contudo, na prática, o que podia ser destacado, eram as



condutas clientelistas e patrimonialistas no gerenciamento dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU).

Ainda nas relações estabelecidas no âmbito da cadeia de reciclagem, aponta-se mais um desafio, visto que organizados coletivamente em associações ou cooperativas, só conseguem se dissociar da figura do pequeno e médio atravessador rompendo com um dos elos da cadeia de subordinação. Assim, continuam sendo explorados pelas grandes empresas de coleta e as indústrias de reciclagem, que além de disporem de um potencial técnico mais amplo recebem inúmeras vantagens diretas e indiretas do poder público, enquanto os catadores e catadoras continuavam realizando serviços socioambientais e econômicos relevantes com pouco ou nenhum reconhecimento ou remuneração pelos governos municipais.

Diante dos dilemas e dificuldades que ainda perpassavam a implementação do Cataforte em suas duas fases iniciais, foi instituído o Programa Pró-Catador, possuindo uma atuação articuladora e integradora, como um “guarda-chuva” em que se situam todos os programas por meio do qual o CIISC conseguia articular os ministérios e os demais órgãos e empresas estatais que apoiavam os catadores e catadoras. Assim, o Programa coordenou e reconheceu as iniciativas em andamento (à exemplo do Cataforte) como também viabilizou mais ações, elementos que serão melhor abordados e aprofundados no tópico seguinte.

PROGRAMA PRÓ-CATADOR: A ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES/AS NA PNRS

Instituído pelo Decreto nº 7.405, de 2010, o Programa "Pró Catador" tem como objetivo integrar e articular as ações do governo federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, ampliando as oportunidades de inclusão social e econômica no âmbito da PNRS. O Programa prevê ações nas áreas de capacitação, formação, assessoria técnica, incubação de cooperativas e empreendimentos sociais solidários, pesquisas e estudos sobre o ciclo de vida dos produtos e a responsabilidade compartilhada, aquisição de equipamentos, implantação e adaptação de infraestrutura física e a organização de redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de trabalhadores, fornecimento de linhas de crédito e desenvolvimento de pesquisas em torno das cooperativas. (BRASIL, 2010).

Não obstante, para a coordenação e o monitoramento do Programa Pró-Catador e efetivação de suas prerrogativas foi atualizado e ampliado, em 2010, o Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC). O Programa fortaleceu as intervenções que já estavam em andamento e viabilizou mais ações (STELLA, 2018) que foram direcionadas para três grupos distintos, entendendo as diferentes realidades de catadores/as: os que ainda trabalhavam de modo avulso nos lixões, os que estavam em associações e cooperativas em fase inicial de desenvolvimento, ainda lidando com condições precárias de trabalho, e para os que se encontravam participando de



associações, cooperativas e redes de cooperação mais estruturadas, já inseridas em programas federais.

No caso do primeiro grupo, para que as ações do Pró-Catador fossem efetivadas, um dos procedimentos executados pela SENAES/MTE em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na esfera do Plano Brasil sem Miséria, era selecionar projetos por meio de Editais de Chamadas Públicas de parceria, a exemplo do Edital SENAES/MTE n.º 004/2011 (SENAES, 2011) e do Termo de Adesão com Governos Estaduais (SENAES, 2012). Dessa forma, a Secretaria buscava formar parcerias e apoiar projetos de fomento a empreendimentos econômicos solidários atuantes com resíduos sólidos em áreas urbanas com a finalidade de auxiliar nos processos de organização coletiva de catadores/as, fortalecer suas iniciativas na cadeia da reciclagem e possibilitar melhores condições de vida, trabalho e renda.

Entre 2007 e 2015, a SENAES/MTE celebrou convênios que somavam mais de R\$ 228,5 milhões (incluindo contrapartidas) para beneficiar 90 mil catadores/as em 1,7 mil empreendimentos, considerando também os investimentos no Cataforte. No caso do Pró-catador, foram destinados, R\$ 181 milhões para beneficiar 67 mil catadores e fomentar ou fortalecer 1.037 empreendimentos. A distribuição geral de recursos e metas acordadas por tipo de entidade conveniente do Pró-Catador contemplou 53 convênios distribuídos entre Organizações de catadores/as (4), Prefeituras Municipais (7), Instituições de Ensino Superior (10), Organizações da Sociedade Civil (10) e Governos Estaduais (22).

Até 2017, ano em que se procedeu a coleta de informações, na presente pesquisa, no Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV), verifica-se que 31 convênios estavam com a execução concluída, 13 ainda estavam sendo executados e 8 haviam sido cancelados, com a execução prejudicada. Verifica-se que os convênios celebrados com as organizações de catadores e organizações da sociedade civil foram todos executados no período, seguidos de convênios com instituições de nível superior e das prefeituras municipais. Já os convênios celebrados com órgãos estaduais tiveram maiores dificuldades de execução, seja em razão dos aspectos administrativos de contratação dos serviços, seja em relação aos atrasos em repasses de parcelas dos recursos.

É possível identificar os resultados alcançados na execução de projetos/convênios concluídos até 2017. Para tanto foi realizada a leitura e análise de relatórios de execução de 20 (vinte) projetos já concluídos, com acesso público livre na Plataforma do SICONV. Apesar das particularidades de cada um dos projetos analisados, é possível destacar os principais avanços. Na amostra analisada, verifica-se que foram apoiados 13.764 catadores e catadoras e fortalecidos 252 empreendimentos econômicos solidários constituídos por esses/as trabalhadores/as.

Quanto aos aspectos qualitativos, destacam-se:

- a) a contribuição para a organização de catadores/as com a constituição e fortalecimento de cooperativas e redes de cooperação orientadas para a



- autogestão, sendo parte desses empreendimentos constituída com catadores/as que atuavam em lixões e nas ruas;
- b) os processos de negociação com governos municipais para contratação das cooperativas para serviços de coleta seletiva prevista na PNRS, de modo que em alguns municípios houve a ampliação da capacidade de coleta dos materiais recicláveis através da estruturação de sistema de coleta seletiva e logística em áreas comerciais, industriais e residenciais; e
 - c) nos casos em que os catadores conquistaram a contratação e remuneração nos serviços de coleta seletiva houve melhora na remuneração com aumento da produção na triagem e destinação do material coletado.

Quanto aos muitos desafios enfrentados na execução dos objetivos do Programa Pró-Catador, tendo por base os relatórios analisados, destacam-se:

- a) os projetos se depararam com um grande contingente de catadores em lixões e nas ruas em condições indignas de trabalho e de vida, com sérios problemas de saúde, o que requeria um maior esforço de integração e ampliação das políticas sociais (assistência, saúde, educação, moradia etc.), que se mostravam limitadas e, não raras vezes, fragmentadas nos municípios onde o Pró-Catador estava sendo executado;
- b) mesmo os catadores/as que já estavam organizados/as enfrentavam grandes desafios no segmento da reciclagem, incluindo a infraestrutura precária das suas organizações coletivas e a falta de capacitação técnica que dificultaram os processos de incubação e ingresso de novos cooperados advindos do trabalho de sensibilização e mobilização nas ruas e lixões;
- c) a cadeia da reciclagem se estrutura a partir de uma rede de fornecedores intermediários que funciona com base na exploração do trabalho e se expressa em uma semiescavidão ao alugarem os carrinhos de coleta aos catadores que ficam obrigados a vender os materiais coletados com exclusividade aos tais “fornecedores”, a preços irrisórios, gerando um círculo vicioso de endividamento crônico desses e dessas trabalhadoras;
- d) as muitas dificuldades enfrentadas nas relações dos catadores/as e suas organizações com gestores públicos municipais que, em boa parte dos casos analisados, não tinham sensibilidade nem compromisso efetivo com as demandas e reivindicações dos catadores, mantendo contratos de longo prazo com empresa privada na coleta convencional. Quando abriam alguma possibilidade de apoio aos catadores, esta se restringia à entrega do material da coleta seletiva em galpões para que os/as catadores/as realizassem a triagem e a comercialização, sem o pagamento do serviço prestado à sociedade.



A síntese de avanços e desafios apresentada revela, de um lado, o potencial do Programa Pró-Catador, considerando suas diretrizes, objetivos e ações condizentes com a realidade que os/as catadores/as enfrentam no cotidiano das cidades, lixões e ruas onde realizam seu trabalho. O Programa acerta também ao apostar na estratégia organizativa de autogestão para redução da subordinação na cadeia produtiva da reciclagem. No entanto, entre a concepção e a execução, permanecem grandes barreiras e desafios que limitam significativamente o Programa, de modo que é possível compreender que essas políticas públicas que se pretendem emancipatórias, precisam necessariamente ser acompanhadas de processos de mobilização social dos sujeitos sociais aos quais se destinam.

No caso específico, a luta dos catadores e catadoras pode se somar a de outros movimentos e organizações pelo direito ao trabalho associado e pela reciclagem popular na implantação da PNRS, incluindo o respeito e reconhecimento de direitos desses/as trabalhadores/as que historicamente beneficiam a sociedade sem remuneração pelos serviços, sofrendo toda sorte de degradação nas suas condições de vida e trabalho.

CONCLUSÃO

O ponto de partida para analisar as políticas públicas de inclusão socioeconômica do presente trabalho se vincula com uma opção metodológica de analisar uma política devidamente contextualizada entendendo a questão dos resíduos no Brasil, as condições de vida e trabalho dos catadores e as suas organizações coletivas para assim entender as políticas de inclusão. Dessa forma, a realidade concreta, com suas determinações e implicações, é o critério fundamental da análise do objeto a que se propôs na presente pesquisa, ou seja, analisar o que favorece e o que limita uma política pública de inclusão social e econômica de catadores e catadoras.

O Projeto Cataforte e o Programa Pró-Catador contribuem para entender os fatores condicionantes e limitantes das políticas de inclusão. Ambos apresentam avanços no que diz respeito a melhoria das condições de vida e de trabalho com ações que se conectavam às distintas realidades dos catadores, com ações de formação, assessoria técnica, incubação de cooperativas, planos de logística, aquisição de equipamentos e meios de trabalho. Os assessoramentos para fortalecimento dos processos e mecanismos de gestão funcionavam como um suporte para potencializar as ações dos cooperados, com vistas a favorecer a organização produtiva.

Assim, foram desenvolvidas ações para os diversos grupos que compõe o segmento: catadores avulsos que atuam isolados nas ruas e lixões, os que estão organizados em associações e cooperativas em fase inicial e os que estão em formas mais avançadas de organização em Redes de Cooperação Solidária. Dessa forma, as ações contribuíram, sobretudo, para melhoria das condições de vida e de trabalho de catadores/as que ainda estão em fases iniciais de organização, com formalização



em associações e cooperativas, fomento a sua estruturação e formação de redes para avançar na cadeia de valor.

Contudo, tanto o Cataforte quanto o Pró-Catador enfrentaram dificuldades em dialogar com essas diferentes situações, visto que ainda continuava um contingente significativo de catadores atuando isolados nos lixões. Outro desafio bastante expressivo se relaciona com a falta de comprometimento e sensibilidade de gestores públicos municipais em relação ao fomento à organização dos/as catadores/as, negando-se a contratá-las e remunerá-las pelo serviço de coleta prestado.

A partir dos avanços e limites, é possível apontar fatores condicionantes e limitantes das políticas de inclusão socioeconômica de catadores/as. A primeira se refere à incapacidade da esfera pública de desenvolver ações com continuidade em médio e longo prazos, dada a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros destinados a tais operações, além das barreiras administrativas que precisam ser superadas. Esse primeiro fator é expresso no fato de que, mesmo com o aumento de recursos entre os anos de implementação das políticas de inclusão, estes ainda são limitados: atende 80.000 catadores frente uma realidade de quase 1 milhão, com múltiplas demandas. A política pública configura-se, assim, como insuficiente para suprir o conjunto de necessidades desses sujeitos dado o processo de disputa sobre os gastos do Estado que marca o fundo público contemporâneo.

O segundo fator limitante se refere às condições de superação da subordinação e da subalternidade de catadores/as de materiais recicláveis na cadeia produtiva da reciclagem. Mesmo quando estão organizados em cooperativas e em redes de cooperação, só conseguem quebrar um dos “elos da exploração indireta”, constituídos pelo pequeno atravessador, enquanto que os grandes intermediários e a indústria de reciclagem seguem dominando a cadeia de valor, estipulando os preços e as demandas pelos materiais recicláveis.

Apesar dos fatores condicionantes das políticas, é preciso ressaltar que os/as catadores e catadoras também fazem a história com suas lutas. Mesmo sendo ínfimo o percentual de catadores atendidos por essas políticas, elas foram essenciais para que eles tenham se fortalecido e continuem lutando por melhores condições de vida e trabalho, pela remuneração dos serviços prestados e pelo gerenciamento adequado dos resíduos, a partir da reciclagem popular. Essa é também uma forma de confrontar o capital e suas formas contemporâneas de destruição da natureza, do trabalho e da vida humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador (...). Brasília: Presidência da república, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm>. Acesso em 28 agosto 2020.



GALON, T.; MARZIALE, M. H. P. Condições de Trabalho e Saúde de Catadores de Materiais Recicláveis na América Latina: uma revisão de escopo. In: Pereira, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de Materiais Recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 169-200.

IAMAMOTO, M.V. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, Brasília, n. 3, 2001.

MARTINS, I. G. et al. Reciclando as Relações de Gênero: a divisão sexual do trabalho em cooperativas de catadoras e catadores, e o papel de lideranças femininas na política pública de resíduos sólidos no distrito federal. In: Pereira, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de Materiais Recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p.75-97.

METELLO, D.; SANT'ANA, D. Reciclagem e inclusão social no Brasil: balanço e desafios. In: Pereira, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de Materiais Recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 21-44.

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária. Edital de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 004/2011. Fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. Brasília: SENAES/MTE, 2011.

_____. Termo de referência. Parceria com governos estaduais. Fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. Brasília: SENAES/MTE, 2012.

SILVA, R. B.; SILVA, R. M. A. Da crise institucional ao Estado Mínimo: O arrefecimento nas Políticas Públicas de Inclusão Socioeconômica de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Mercado de Trabalho**, nº 65, out. 2018.

STELLA, E. A. Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014/ Erica AparhyanStella ; orientadora, Patricia Maria EmerencianodeMendonça. – 2018.189

WIRTH, I. G; OLIVEIRA, C. B. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e os Modelos de Gestão. In: Pereira, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de Materiais Recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 267-275. p. 217-245.