



Saindo da invisibilidade: as lutas e conquistas dos catadores de materiais recicláveis entre 2001 e 2016

Coming Out of the Invisibility: the Struggles and Successes of Recycling Material Collectors between 2001 and 2016

Diogo de Sant'Ana*

Resumo

Construir políticas públicas eficazes no combate à pobreza e à desigualdade exige organizar mecanismos que proporcionem o direito à fala dos grupos excluídos, modificando o léxico jurídico e pensando a legislação a partir da realidade desses sujeitos históricos. O presente artigo apresenta o caso da inclusão e do reconhecimento dos catadores e catadoras de materiais recicláveis entre 2001 e 2016. Nesse período, as políticas públicas voltadas para catadores e catadoras tiveram um salto qualitativo expressivo. Neste trabalho, sustentamos que esse salto foi resultado da combinação de três fatores: (i) a organização do Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (MNCR); (ii) a ampliação e a prioridade aos fóruns de interação entre os catadores e o Governo Federal, com contato direto, previsível e constante entre o movimento social e a principal autoridade do Poder Executivo e (iii) a inclusão dos catadores e catadoras como um ator institucional formal, seja na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2010), seja no acordo setorial de logística reversa de embalagens.

Abstract

Building effective public policies to combat poverty and inequality requires the organization of mechanisms which give voice to excluded groups, the modification of legal codes and changes in legislation based on the reality of these subjects. With this in mind, the present article shows a successful case of recognition and inclusion of waste pickers between 2001 and 2016. During this period, public policies aimed to improve the inclusion of waste pickers had a significant qualitative leap. In this paper, we argue that this leap was the result of a combination of three factors: (i) the organization of the National Movement of Waste Pickers (MNCR); (ii) expansion and priority to the forums of interaction between waste pickers and the Federal Government, with direct, predictable and constant contact between the social movement and the main authority of the Executive Branch; and (iii) the inclusion of waste pickers as an institutional actor, either in the National Solid Waste Policy (Law No. 12.305 of 2010) and in the sectoral agreement on packaging.

1. Introdução

O processo de reprodução das desigualdades no Brasil possui dimensões que vão muito além das diferenças materiais geradas pelo acesso à renda. Uma das disparidades mais marcantes diz respeito ao acesso a espaços de poder e às oportunidades de apresentar demandas nas linguagens de quem pode tomar decisões relevantes para que a situação de exclusão possa ser combatida. Essa disparidade por vezes se torna tão acentuada que cria uma “invisibilidade” da situação de exclusão em relação ao poder público, na medida em que as reivindicações de quem está “invisível” sequer possuem canais para serem apresentadas.

Questionar estruturas institucionais fossilizadas, “entrar no mapa” das políticas públicas e obter reconhecimento formal e econômico (verbas orçamentárias e incentivos tributários, por exemplo) é uma das mais difíceis tarefas de movimentos sociais originados e dirigidos pela população de baixa renda. No entanto, movimentos sociais organizados, combinados a ações de governo voltadas a promover diálogo e inclusão, podem romper paradigmas e contribuir para que o quadro de “invisibilidade” seja revertido. Este artigo discute como essa quebra de paradigma pode se tornar real apresentando um caso concreto: o ciclo de reconhecimento e inclusão dos catadores e catadoras de materiais recicláveis entre 2001 e 2016.

Nesse período, catadores e catadoras organizaram um dos mais atuantes movimentos sociais do país, construíram canais de diálogo institucionalizados, conquistaram reconhecimento por meio de investimentos de recursos públicos em suas atividades e se transformaram em um dos principais agentes políticos e econômicos na agenda ambiental voltada ao incentivo à reciclagem.

A hipótese a ser discutida neste artigo é a de que a reversão da “invisibilidade” demandou uma articulação específica de três fatores:

- a) organização e aumento da consciência política da população submetida à invisibilidade;
- b) criação de canais de diálogo formais e informais, que contaram com a presença e monitoramento constante do chefe do Poder Executivo; e
- c) transformação das demandas da população excluída

em normas jurídicas, que aumentaram o grau de institucionalidade do diálogo e puderam sustentar um ciclo virtuoso de investimentos e políticas públicas destinadas à reversão da situação de invisibilidade.

Logo após esta introdução, na Seção 2, apresentam-se os dados sobre o perfil socioeconômico de catadoras e catadores no Brasil e como eles se relacionam com a atividade econômica da reciclagem.

Na Seção 3, apresentam-se as dimensões do que se define como “invisibilidade” em termos de políticas públicas, quais fatores contribuem para que essa invisibilidade se reproduza e como a organização do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis foi essencial para interromper esse ciclo.

Na Seção 4, descreve-se como foram criados os canais de diálogo para discussão das demandas dos catadores e como esses canais foram essenciais para a transformação das demandas em ações concretas.

Na Seção 5, discute-se como as ações concretas voltadas para os catadores foram sendo institucionalizadas e como o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis passou a ter relevância estratégica na agenda político-institucional da reciclagem de resíduos sólidos no Brasil.

Por fim, apresentam-se as conclusões do artigo.

2. Dados e perfil dos catadores e catadoras no Brasil

Uma das primeiras perguntas na construção de qualquer política diz respeito ao público que se quer atingir ou beneficiar. No entanto, como responder a essa pergunta quando se trata de uma questão que, ao longo de anos, foi subestimada pelas estatísticas oficiais? Pior, como estruturar uma política pública destinada a uma parcela da população que, pelas distribuições formais de nosso pacto federativo, deveria ser atendida por políticas municipais?

A consequência das dificuldades em responder essas perguntas foi a indefinição, durante um longo tempo, do número de catadores no Brasil. Porém, nos últimos anos, um conjunto de estudos tem buscado superar essa lacuna e construir bases mais científicas sobre as quais podem se assentar as políticas destinadas a esse público.

O primeiro estudo relativo ao tema partiu de uma iniciativa do próprio Movimento Nacional dos Catadores no ano de 2006. Coordenado pelo Prof. João Damásio de Oliveira Filho, e com o apoio do MDS, OAF e PANGEA, o estudo *Análise de custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis* (2006)[1] buscou indicar quem eram, onde estavam e quais eram as principais características das organizações de catadores. O estudo buscou também estimar o número de catadores isolados.

Realizando extensa pesquisa na base do movimento a partir do Cadastro Nacional, formatado pelo MNCR em 2005, a pesquisa encontrou 115 cooperativas de catadores no Brasil, com aproximadamente 25 mil cooperados. Além dos dados sobre o número total de catadores, o estudo inovou ao apresentar o estágio de evolução das cooperativas, dividindo-as em quatro categorias de acordo com o seu grau de desenvolvimento. Os números revelados e as fragilidades apontadas contribuíram para a formatação dos primeiros programas do Governo Federal destinados aos catadores.

Em 2010, em uma parceria entre Ministério do Meio Ambiente, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Presidência da República, publicou-se um estudo chamado “Pesquisa Sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Geração de Resíduos Sólidos”, coordenado pelos pesquisadores Bruno Milanez, Gustavo Luedemann, Jorge Hargrave Gonçalves da Silva e João Damásio de Oliveira Filho (Professor da UFBA, bolsista PNPDI/IPEA)[2].

A pesquisa tinha o objetivo de adensar, com dados bem elaborados, a discussão em torno do pagamento por serviços ambientais urbanos. À época – e ainda hoje – havia forte resistência à implantação desse tipo de iniciativa pelas dificuldades inerentes à quantificação, valoração e fiscalização da atividade de catação. O estudo procurou detalhar os materiais que poderiam ser objeto de reciclagem, estimar o seu valor econômico e propor, ainda que não de forma definitiva, uma fórmula de eventual compensação das cooperativas de materiais recicláveis.

O ponto mais destacado do estudo foi a estimativa sobre as perdas econômicas resultantes do fato de o Brasil não reciclar tudo o que poderia. Segundo os pesquisadores, o Brasil perdia cerca de R\$ 8 bilhões todos os anos por não reaproveitar os resíduos sólidos que poderiam ser reciclados. A conclusão,

Tabela 1: Fonte: SILVA; GOES; ALVAREZ (2013)

portanto, era a de que não só o aumento da reciclagem geraria um ganho enorme para o conjunto da sociedade, como a de que realizar o Pagamento de Serviços Ambientais Urbanos aos catadores era um ato de justiça, uma vez que boa parte do que é recuperado atualmente se deve ao trabalho desse público.

Em 2013, foi publicado o estudo detalhado sobre o tema. A partir dos dados do Censo 2010, os pesquisadores do IPEA Fernanda Lira Goes, Albino Rodriguez Alvarez e Sandro Pereira Silva, apresentaram um quadro mais completo sobre os catadores no Brasil em *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável*[3]. De acordo com o estudo, em 2010, 387 mil pessoas diziam ter na catação sua ocupação principal, com renda média nacional de R\$ 571,56 mensais (à época, acima do salário mínimo de R\$ 510,00). Os dados permitiram também observar que, dentro desse universo, é forte o corte de raça, com 66% dos catadores se afirmando como negros. O quadro abaixo, trazendo também algumas informações da PNAD 2012, sintetiza as informações trazidas pelo estudo.

Quadro-síntese da situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável no Brasil

Categorias	Indicadores	Brasil	Sul	Sudeste	Nordeste	Centro-Oeste	Norte
Demografia	Total de catadores	387.910	58.928	161.417	116.528	29.359	21.678
	Média de idade dos catadores	39,4	38,9	40,6	38,3	40,0	36,5
	Mulheres (%)	31,1	34,1	30,9	29,3	34,1	29,5
	Negros (pretos e pardos) (%)	66,1	41,6	63,0	78,5	71,3	82,0
	Catadores residentes em áreas urbanas (%)	93,3	93,5	96,2	88,5	95,6	93,2
	Total de residentes em domicílios com pelo menos um catador	1.426.584	196.787	578.190	456.060	99.412	96.135
	Razão de dependência de crianças em domicílios com pelo menos um catador	50,0	53,5	43,6	55,3	46,3	64,1
	Formalização da força de trabalho (CTPS e RJU) (%)	38,6	32,2	45,7	33,8	38,4	29,0

O detalhamento a partir do censo gerou forte reação entre os catadores. Isso porque os dados apresentados diferem fortemente da intuição e dos relatos dos grupos organizados que realizam a atividade de reciclagem. Vários dados geraram reação, tais como o número global de catadores, a renda obtida

e a distribuição regional. No entanto, o dado que mais foi “contestado” nos encontros de catadores foi o de distribuição de gênero. Enquanto o censo apontou uma distribuição de 68,9% de homens e 31,1% de mulheres, o trabalho cotidiano do movimento nacional, especialmente das mulheres catadoras, indicava que acontecia exatamente o inverso.

As ressalvas metodológicas, os questionamentos de quem vive o dia-a-dia e as ponderações sobre a metodologia do censo não eliminam o fato de que a pesquisa é uma das mais detalhadas sobre o tema, e o próprio debate entre os pesquisadores e os catadores tem aberto a possibilidade de aprimoramento da metodologia de novas pesquisas e um campo de questões a ser explorado por futuros estudos.

Além dos estudos citados, outra base de dados relevante para entender o universo da catação é o Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico). Isso porque, a partir de 2013, a atividade de catação passou a ser explicitamente contabilizada. De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Social de junho de 2015, constam no CadÚnico 49.181 catadores, sendo que 31.078 recebem algum tipo de benefício social.

É importante ter em conta que o número total de catadores no Brasil não pode ser estimado apenas pelo CadÚnico, já que parte importante dos cooperados e dos que têm a catação como atividade principal, ainda que isolados, muitas vezes está acima do limite de renda para ingresso no Cadastro. Além disso, a informalidade da atividade e a sazonalidade da atuação de parte dos catadores dificultam a captação dessa atividade pelas pesquisas oficiais e pelo CadÚnico.

Esse é, aliás, um dos grandes desafios das equipes de governo quando chegam aos lixões do Brasil. Em alguns casos, o catador foi privado de todos os direitos de cidadania, no entanto, pelo corte da renda, acaba ficando fora dos programas sociais, pois a renda mensal no momento do Cadastro supera o definido pelos normativos. Encontrar uma saída para esse dilema foi um dos principais desafios para o encerramento dos lixões, determinado pela Lei nº 12.305/2010. Sem atender aos catadores isolados e cooperados que atuam nesses espaços, é realmente muito difícil articular o fechamento dos mesmos de forma sustentável.

Apresentados os estudos e dados que oferecem um panorama sobre a atividade de catação no Brasil, cabe agora descrever a evolução das políticas e dos normativos voltados aos catadores

desenvolvidos nos últimos anos.

3. “Não somos agentes ambientais, somos catadores!”

Uma das principais dimensões do reconhecimento é ser chamado pelo nome. Uma afirmação tão simples e singela como essa é embutida de significado profundo quando tratamos de políticas públicas. Isso porque, assim como na vida civil, não ser chamado pelo nome se transforma em ter negados direitos fundamentais; no universo das políticas públicas, não ter nome é mortal para que haja reconhecimento de sua condição específica. As fórmulas de categorização invertidas para negação de direitos, tais como o “ocupante” transformado em “invasor” ou o “ativista” transformado em “terrorista” são mais conhecidas, mas a condição de exclusão também permanece intocada quando um movimento social não tem identidade própria ou é identificado em termos genéricos, geralmente provindos da linguagem jurídica construída pela burocracia[4].

Quando surgiu o Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis, em 1999, a questão do nome não era uma questão trivial. O MNCR[5] surgiu de uma articulação entre cooperativas de catadores e catadoras, agentes sociais e organizações da sociedade civil que trabalhavam junto à população de rua. Tinha como uma de suas principais bandeiras no início da jornada o reconhecimento da profissão de catador, a organização de um Programa Nacional de Reciclagem que colocasse o catador em posição de destaque e a criação de políticas públicas de qualificação profissional, saúde e assistência social para a população em situação de rua.

A preocupação não era sem motivo: catadores e catadoras entendiam que a denominação genérica “agentes ambientais” era completamente desprovida de sentido, na medida em que a expressão agente ambiental pode identificar muitas coisas diferentes e que, na verdade, a nomenclatura era utilizada com frequência para evitar ou mitigar um debate mais profundo sobre a situação daqueles que obtêm a renda para seu sustento a partir da catação, ou seja, da atividade de buscar no que as pessoas descartam como lixo o sustento de suas famílias. “Não somos agentes ambientais, somos catadores(as)” se transformou numa espécie de introdução frequente, quase obrigatória, nas falas dos representantes do MNCR.

A “Carta de Brasília”[6], documento final elaborado com base

em um encontro que reuniu mais de 1600 delegados em 2001, refletiu o avanço na organização de catadores e um aumento de densidade na avaliação crítica que os catadores faziam das políticas públicas, seja da área social, seja da área ambiental. Além disso, a Carta foi acompanhada da elaboração de um Projeto de Lei, no qual os Catadores pediam o reconhecimento de sua profissão. O encontro em Brasília pode ser apontado como o momento em que os catadores furam um bloqueio e elevam seu grau de organização, dando um passo importante para quebrar a “invisibilidade” que marcava a atuação dos governos em relação às cooperativas e à população em situação de rua que vivia da coleta de materiais que poderiam ser reciclados.

Destaque-se que o sentido que se dá aqui à palavra “invisibilidade” não diz respeito àquilo que não pode ser visto, mas ao que é visto e frequentemente ignorado, nos termos do que o psicólogo Fernando Braga chamou de invisibilidade pública, um fenômeno sustentado por motivações psicossociais e por antagonismos de classe que levam a uma “cegueira psicossocial”, na qual “cegos superiores” forjam não ter ciência sobre os subalternos[7].

No campo das políticas públicas, a invisibilidade se reflete na ausência de fóruns institucionalizados para interlocução com o público excluído, na ausência de recursos orçamentários destinados a reverter a situação de exclusão e na ausência de normas e comandos jurídicos que reconheçam a situação de exclusão e organizem ações concretas para revertê-la.

Com o aumento da organização do movimento dos catadores, a partir de 2001, essa invisibilidade passou a ser questionada cotidianamente. Em 2002, o movimento conquistou a aprovação do reconhecimento da profissão de Catador na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)[8] e, a partir de 2003, quando um movimento mais forte e politizado encontrou maiores canais de comunicação com o governo eleito, foi conquistando espaços cada vez maiores em termos de institucionalização de suas demandas, ampliação de recursos orçamentários e maior prioridade ao papel do catador nas políticas voltadas à reciclagem.

3. A construção de canais de diálogo e institucionalização das demandas dos catadores e catadoras.

Os governos Lula e Dilma (2003-2016) implementaram políticas públicas inovadoras para atendimento à população em situação de rua e aos catadores de materiais recicláveis[9]. Essas políticas partiram de um ponto de partida essencial: para governar e enfrentar as desigualdades e exclusões no Brasil é preciso dar voz aos movimentos sociais e à sociedade civil, especialmente aos movimentos que são organizados por atores das camadas mais excluídas da sociedade.

Descrever com cuidado esta história não é apenas elencar um conjunto de ações de governo, mas principalmente, analisar as conquistas e insuficiências de um método de governar, que combinou sensibilidade social, escuta constante e adaptação de linguagens para transformar demandas sociais urgentes em canais de diálogo, políticas públicas com orçamento concreto e inclusão da representação de movimentos sociais como elemento chave da política pública.

Em dezembro de 2003, foi tomada a decisão que alteraria de forma qualitativa a relação do MNCR com o Governo Federal ao longo dos 12 anos seguintes. Ao invés de cumprir agenda protocolar em Brasília, Lula decidiu aceitar o convite feito pelo Padre Júlio Lancelotti (Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo) para realizar uma celebração com catadores e moradores de rua embaixo de um viaduto em São Paulo[10].

A celebração de Natal se tornou uma tradição e um momento de cobrança entre 2003 e 2015. Tanto Lula como Dilma estiveram presentes, acompanhados de ministros e outros membros da equipe de governo. O evento consistia na apresentação, por parte do movimento, de atividades artísticas – música, poesia e teatro – contando o dia-a-dia do povo dos catadores, assim como de discursos dos representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) e do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). O evento passou a funcionar como um ponto de controle, na qual os catadores tinham a oportunidade de expor, sem intermediários, suas principais reivindicações e também detalhar as conquistas e falhas que ocorreram durante o ano.

A importância desse relacionamento direto não pode ser subestimada por aqueles que avaliam o desenvolvimento de políticas de governo. Muito mais do que um ritual, o relacionamento constante, previsível no tempo e com relevância destacada, impulsionava as áreas de governo que deveriam prestar contas durante a celebração. Mais ainda, o encontro

direto estimulava o desenvolvimento de soluções criativas para problemas graves que criavam contradições entre as demandas apresentadas e a linguagem burocrática e institucional. Conhecer alguns exemplos é salutar para concretizar o ponto que se busca ressaltar aqui.

Um primeiro desafio se deu em relação ao enquadramento dos catadores e catadoras no Programa Bolsa Família[11]. A operação do programa dependia de um instrumento fundamental para o registro de informações dos beneficiários: O Cadastro Único (CadÚnico). As informações do CadÚnico, no entanto, eram coletadas pelas prefeituras. Só teriam direito ao benefício as famílias cadastradas que tivessem renda familiar mensal inferior a R\$ 137,00 (em 2004). O problema era que uma parte importante dos catadores e catadoras, apesar de todas as privações em termos de direitos, tinha renda superior a esse limite. Ao mesmo tempo, aqueles que estavam em situação de rua, ainda que tivessem renda inferior ao limite, não conseguiam se cadastrar simplesmente porque o cadastro exigia informações de endereço, forma básica de controle de repasses de recursos públicos. Em resumo, havia claramente um choque. De um lado, era mais do que óbvio que a população em situação de rua e os catadores deveriam ser públicos atendidos por um programa de transferência de renda voltado ao enfrentamento da pobreza; de outro, as linguagens e normas da administração claramente não eram suficientes para que o público fosse incluído no programa. A solução para a contradição demandou iniciativa e muitas horas de encontros entre o movimento social e a equipe de governo. A solução veio a partir da sétima versão do CadÚnico, a população de rua, e os catadores passaram a ser cadastrados em módulo específico.

Outro exemplo foi a destinação dos materiais recicláveis dos órgãos públicos federais para cooperativas de catadores (Decreto nº 5.940, de 2006). A Esplanada dos Ministérios e as empresas controladas pela União geravam toneladas de resíduos (especialmente papel e papelão) todos os dias. Até 2006, esse material era descartado como lixo, enquanto os catadores pediam que esse material fosse entregue às cooperativas. Quando a equipe do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) fez a proposta de entrega do material aos catadores, um “parecer jurídico” interrompeu a tramitação da norma, argumentando que, para recolher o que era descartado como lixo, seria necessário um processo licitatório. O assunto mobilizou diversas instâncias jurídicas do governo e dificilmente teria tido solução sem que

houvesse uma mensagem clara e direta da chefia do Poder Executivo de que uma solução para o problema deveria ser encontrada. Ao final, foi estabelecido um sistema de rodízio entre cooperativas para coleta do material.

Esse tipo de conflito é extremamente frequente quando se trata de incluir públicos que por muito tempo não estiveram no centro da prioridade da agenda governamental. Boa parte dos controles, normas e sistemas foram pensados para o atendimento a públicos estruturados do ponto de vista econômico, ou com mecanismos de representação de interesse já estabelecidos institucionalmente. Quando o conflito aparece, os mecanismos são questionados, e, se não for dada a prioridade ao assunto, é muito provável que as forças inerciais derivadas de sistemas consolidados levem à manutenção da situação de exclusão. Por esse motivo é que apontamos o contato direto e frequente da população excluída com o(a) chefe do Poder Executivo. Sem esse contato e sem a definição clara de uma prioridade para que demandas sejam resolvidas, o ciclo que leva à “invisibilidade” de públicos como catadores se alimenta.

Ao longo dos governos Lula e Dilma a prioridade para encontrar soluções concretas para as reivindicações de catadores foi reforçada muitas vezes. Essa prioridade permitiu que se criasse um conjunto de canais institucionais de articulação, normas jurídicas, destinação de recursos públicos e permitiu que o movimento social ocupasse uma posição central na definição das políticas relacionadas à reciclagem. A Seção 4 irá tratar como isso se deu.

4. Os catadores como elemento-chave da política de resíduos sólidos no Brasil

Nas seções anteriores deste artigo, foram apresentados dois elementos essenciais para que os catadores saíssem de uma condição de “invisibilidade” e viessem a ocupar um espaço institucional importante nas políticas públicas voltadas à ampliação da reciclagem no Brasil, quais sejam, a organização do Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis e a criação de canais de diálogo que permitiram a Lula e Dilma (chefes do Poder Executivo) escutar diretamente e com constância as demandas dos catadores. Porém, apenas escutar e dar um sentido de prioridade abstrata não bastaria. O terceiro elemento essencial para que a situação de “invisibilidade” seja definitivamente rompida é a transformação

das demandas em ações concretas.

Como foi destacado na Seção 2, a situação de “invisibilidade”, em termos de políticas públicas, significa (i) não ter canais de interlocução institucionalizados, (ii) a ausência de recursos públicos destinados a reverter a condição de exclusão e (iii) a ausência de comandos jurídicos que reconheçam a condição de exclusão e organizem ações para sua reversão.

Entre os anos de 2003 e 2016, ações concretas relativas às três etapas foram sendo realizadas. Em 2003, foi criado o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo[12] (conhecido como CIISC), que tinha como objetivos:

I - implementar o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões, visando garantir condições dignas de vida e trabalho à população catadora de lixo e apoiar a gestão e destinação adequada de resíduos sólidos nos Municípios;

II - articular as políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados à população catadora de lixo;

III - definir mecanismos de monitoramento e avaliação da implantação das ações articuladas que deverão atuar de forma integrada nas localidades.

O Comitê reunia nove ministérios e bancos públicos (Caixa e BNDES), que ficariam responsáveis por organizar os planos relativos à política de inclusão dos catadores, erradicação dos lixões e relacionamento do Governo Federal com as prefeituras no intuito de organizar a participação dos catadores no processo de coleta seletiva.

Além dos desafios mencionados acima e da resolução de problemas relacionados à inclusão dos catadores em políticas de governo, tais como relatados na Seção 3, o Comitê, coordenado pela equipe do Professor Paul Singer, com a participação direta da equipe do MDS, coordenada por Patrus Ananias[13], foi responsável por três marcos de referência.

O primeiro foi a previsão da entrega dos materiais recicláveis consumidos e descartados no âmbito da Administração Pública Federal para as cooperativas de catadores de baixa renda por meio do Decreto nº 5940, de 2006[14]. O decreto determinava aos órgãos públicos a destinação dos materiais que poderiam

ser reciclados às cooperativas de baixa renda. A obrigação proveniente do Decreto teve efeito direto sobre o material arrecadado pelas cooperativas, especialmente em Brasília, onde o fluxo de materiais destinados às cooperativas chegou a atingir 70 toneladas por mês.

O segundo foi a discussão, encaminhamento e apoio à aprovação da possibilidade da contratação direta das cooperativas de catadores de materiais recicláveis por prefeituras, aumentando a chance de que catadores e catadoras venham a participar do sistema de coleta seletiva formal do município. A Lei de Saneamento (Lei nº 11.445/07) alterou a Lei de Licitações para incluir tal ação entre as hipóteses de dispensa previstas no art. 24, da Lei 8.666/93.

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXVII – na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

O terceiro, por fim, foi a formulação de um programa federal voltado exclusivamente desenvolvimento de política para os catadores, que recebeu o nome de “*Cataforte*”. O programa, que combinava ações de capacitação, treinamento e investimentos nas cooperativas por meio da articulação de diversos órgãos de governo teve três versões entre 2005 e 2016 e disponibilizou cerca de R\$ 500 milhões que foram aplicados em 1.017 empreendimentos econômicos solidários constituídos por catadores de materiais recicláveis em 526 municípios brasileiros[15]. Dentre os empreendimentos apoiados, estão 40 redes de cooperação, 191 grupos informais, 739 cooperativas e 828 associações. Nessas ações foram atendidos 30.240 catadores e catadoras, das quais cerca de 57% eram mulheres[16].

Na transição dos governos Lula e Dilma, o papel dos catadores foi incorporado com centralidade na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10). Na Lei, os catadores são

reconhecidos como agentes estratégicos da recuperação de resíduos sólidos, e a reciclagem com inclusão social foi destacada como um dos objetivos centrais da política.

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

(...)

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

Além disso, no mesmo momento em que a Lei foi regulamentada, o Governo Federal lançou o Programa Pró-Catador (Decreto nº 7.405/10), que ampliava o CIISC e os recursos que seriam disponibilizados durante o governo Dilma para as políticas de inclusão produtiva dos catadores.

Art. 2º —O Programa Pró-Catador tem por objetivo promover e integrar as seguintes ações voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis:

I - capacitação, formação e assessoria técnica;

II - incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem;

III - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VII - fortalecimento da participação do catador de

materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem;

VIII - desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis; e

IX – abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Parágrafo único. As ações do Programa Pró-Catador deverão contemplar recursos para viabilizar a participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas atividades desenvolvidas, inclusive para custeio de despesas com deslocamento, estadia e alimentação dos participantes, nas hipóteses autorizadas pela legislação vigente.

O fechamento do ciclo veio no ano de 2015, quando foi assinado o Acordo Setorial de Logística Reversa de Embalagens em Geral, no qual a Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis (“ANCAT”) foi incluída não só como uma das entidades de intervenientes, mas também como um dos braços de implementação dos objetivos do acordo por meio da construção de sistemas de acompanhamento e a realização de investimentos em cooperativas de catadores de materiais recicláveis[17].

Os resultados dos investimentos realizados nas cooperativas apoiadas pela ANCAT foram sistematizados no documento Anuário da Reciclagem, elaborado pela Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT) e pela Pragma Soluções Sustentáveis, em parceria com LCA Consultores. Nos anos de 2017 e 2018, 260 organizações de catadores coletaram mais de 151 mil toneladas de resíduos, gerando renda média de R\$ 982,00 (2017) e R\$ 969,00 (2018) por cooperado. Ademais, os investimentos geraram economia de R\$ 67 milhões para o poder público e evitaram a emissão de 64 mil toneladas de CO₂[18].

A participação efetiva dos catadores e catadoras no Acordo de Logística Reversa de Embalagens fechou um ciclo importante. Levando em consideração o que poderia se chamar de Economia Política da Reciclagem, ou seja, a forma de distribuição dos

recursos econômicos entre os diversos atores da cadeia, os catadores e catadoras saíram de uma situação de total subordinação e isolamento em 2001 para ocupar um espaço como ator produtivo e como agente político de peso na definição das normas que regem a reciclagem de embalagens no Brasil. Isso não significa dizer que os catadores passaram a ser o ator principal ou mesmo que não existem problemas no acordo na forma de remuneração das cooperativas, mas o fato é que, por meio de sua luta e mobilização, o movimento dos catadores conseguiu protagonismo expressivo, que se refletiu não apenas no campo discursivo e político, mas também econômico.

5. Conclusão

A construção de uma sociedade mais justa e menos desigual passa pela construção de políticas públicas em diversas dimensões. No entanto, ciclos virtuosos que combinem crescimento econômico e inclusão social por vezes não são suficientes para abarcar e reverter a exclusão de grupos excluídos que se encontram em situação de invisibilidade social. Nesses casos, é preciso algo mais do que macropolíticas, uma vez que o próprio crescimento econômico pode agravar a condição de vulnerabilidade.

Neste artigo, buscamos detalhar como a trajetória de saída da invisibilidade de catadores e catadoras pode ser uma boa referência para discussão futura de como reverter situações de invisibilidade pública.

Conforme demonstramos, a combinação de três fatores chave – (i) mobilização e organização do movimento de catadores e catadoras, (ii) a construção de canais de diálogo, efetivos e constantes, com participação direta da chefia do Poder Executivo e (iii) a institucionalização dos fóruns para discussão de demandas e a ocupação de espaços institucionais relevantes na cadeia econômica da reciclagem – permitiram com que os catadores revertissem a situação de invisibilidade à qual foram historicamente submetidos.

Sem dúvida, o caminho não chegou ao final em 2016 e ainda há muito a percorrer para que a maioria dos catadores e catadoras possam reverter a condição de pobreza e vulnerabilidade em que vivem, mas as conquistas alcançadas por meio da mobilização e organização indicam um caminho que pode ser referência para o futuro para outros movimentos sociais organizados e dirigidos pela população de baixa renda.

De qualquer forma, vale finalizar com a reafirmação da esperança. O maior legado de uma interação positiva entre governo e movimento social é o aumento da consciência e consistência política das lideranças dos movimentos. No caso dos catadores e catadoras, mesmo com todo retrocesso no campo federal nos últimos três anos, temos diversas experiências positivas no Brasil que combinam um trabalho intenso entre governo, organizações da sociedade civil e lideranças dos movimentos sociais. Conhecer esse trabalho e aprender com os acertos e equívocos da experiência é o caminho para construir o futuro.

Um futuro, por fim, que voltará a ser de plena democracia e respeito pela dignidade da pessoa humana, pondo fim ao ciclo de ódio e intolerância que resultou, em 2018, na eleição de governadores e de um presidente da República que não escondem suas ideias neofascistas e fazem do estímulo à violência um eixo central de atuação e pregação.

Notas

1. OLIVEIRA FILHO, João Damásio (coord). Análise de custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis. Ministério do Desenvolvimento Social, Brasília, 2006. O estudo pode ser encontrado no endereço eletrônico: <http://www.mncr.org.br/biblioteca/publicacoes/relatorios-e-pesquisas/analise-do-custo-do-postos-de-trabalhos-na-economia-urbana-para-o-segmen-to-dos-catadores-de-materiais-reciclaveis>
2. MILANEZ, Bruno (et al). Pesquisa Sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Geração de Resíduos Sólidos. Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2010. O estudo pode ser encontrado no endereço eletrônico: https://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf
3. GOES, Fernanda Lira; ALVAREZ, Albino Rodriguez; SILVA, Sandro Pereira. Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013. O estudo pode ser encontrado no endereço eletrônico: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20986&Itemid=9
4. Realidade semelhante é enfrentada por diversos segmentos sociais, como a população de Pessoas com Deficiência (PcD) e a população LGBTQIAP+. Uma das principais dificuldades desses segmentos no relacionamento com o poder público é fazer com que gestores entendam exatamente com que público estão falando e quais são os problemas específicos relacionados a eles.
5. Um relato do próprio do MNCR e com mais detalhes sobre a criação do movimento pode ser encontrado no endereço eletrônico: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/sua-historia>
6. A “Carta de Brasília” é um dos principais documentos de referência do início da trajetória do MNCR. A carta pode ser encontrada na íntegra no endereço eletrônico: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasil>
7. BRAGA DA COSTA, Fernando. Moisés e Nilce: retratos biográficos de dois garis. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas. Doutorado no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2008 (p. 376).
8. O acesso à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pode ser feita em: <https://empregabrasil.mte.gov.br/76/cbo/>
9. Em que pese haver semelhanças entre catadores e população em

situação de rua, neste artigo procuramos enfatizar as políticas criadas aos catadores e catadoras.

10. A celebração foi realizada embaixo do viaduto na baixada do Glicério. Entre 2003 e 2015 foi realizado em outras localidades, mas sempre com o mesmo perfil.

11. Para uma visão completa da trajetória institucional do programa Bolsa Família ver INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). “Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania”. In: Org.: CAMPELLO, Tereza, CÔRTEZ NERI, Marcelo. Brasília, 2013.

12. BRASIL. Presidência da República. Decreto de 11 de setembro de 2003. Diário Oficial da União, set/2003. Poder Executivo, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9975impressao.htm

13. Singer e Patrus já haviam coordenado trabalhos destacados na área. A incubadora de cooperativas da USP, um dos trabalhos pioneiros de Paul Singer, era uma referência central na organização de empreendimentos solidários. Patrus já havia desenvolvido outra experiência pioneira no tema como prefeito de Belo Horizonte, período no qual foram constituídas e/ou fortalecidas as principais organizações dos catadores em Minas Gerais, tais como a Associação dos Catadores de Papelão e Material Reaproveitável (Asmare). Após a reformulação pelo Programa Pró-Catador (Decreto nº 7.405/2010) posteriormente Comitê passou a ser coordenado por Gilberto Carvalho, Ministro da então Secretaria-Geral da Presidência da República e que ao longo de sua trajetória teve intenso contato com movimentos sociais, especialmente os coordenados por grupos em situação de exclusão como a população em situação de rua, catadores, hansenianos, dentre outros.

14. A assinatura desse Decreto foi um momento marcante para os catadores e para o presidente Lula. Com muita frequência Lula se refere, ainda hoje, à assinatura desse decreto como um de seus momentos mais marcantes na Presidência da República por ver os catadores e a população em situação de rua entrando no Palácio do Planalto na condição de iguais.

15. SANTANA, Diogo de; METELLO, Daniela. Reciclagem e Inclusão Social no Brasil: Balanços e Desafios. In PEREIRA, Bruna C. J. e GOES, Fernanda Lira. Catadores de Materiais Recicláveis – Um Encontro Nacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2016.

16. SILVA, Ronalda B. Estudo acerca da experiência dos catadores de resíduos sólidos na cadeia da reciclagem no Brasil. Documento Técnico: Relatório analítico com dados sobre os empreendimentos

econômicos solidários atendidos por ações do Governo Federal e outras cooperativas e associações existentes em outros bancos de dados, com produção de gráfico e geoprocessamento. Brasília, SGPR/PNUD, 2014.

17. O Acordo Setorial de Logística Reversa de Embalagens em Geral, assim como informações detalhadas sobre sua execução entre 2012 e 2017 pode ser consultado no endereço eletrônico:
https://sinir.gov.br/images/sinir/LOGISTICA_REVERSA/RELATORIOS_A_NUAIS/Embalagens_em_Geral/RELATORIOFINALFASE1_2017.pdf

18. ANCAT & PRAGMA. Anuário da Reciclagem 2017-2018. São Paulo, 2019. O anuário pode ser acessado no endereço eletrônico:
<https://ancat.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anua%CC%81rio-da-Reciclagem.pdf>

Bibliografia e normas de referência

ANCAT & PRAGMA. Anuário da Reciclagem 2017-2018. São Paulo, 2019

BRAGA DA COSTA, Fernando. “Moisés e Nilce: retratos biográficos de dois garis. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas”. Doutorado no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2008 (p. 376).

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>

BRASIL. Presidência da República. Decreto de 11 de setembro de 2003. Diário Oficial da União, set/2003. Poder Executivo, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9975impressao.htm>

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.445/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Poder Executivo, Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.305/2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, ago/2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>;

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.405/2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Diário Oficial da União, dez/2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm>

GOES, Fernanda Lira; ALVAREZ, Albino Rodriguez; SILVA, Sandro Pereira. Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). “Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania”. In: Org.: CAMPELLO, Tereza, CÔRTEZ NERI, Marcelo. Brasília, 2013

MILANEZ, Bruno (et al). Pesquisa Sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Geração de Resíduos Sólidos. Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Classificação Brasileira de Ocupações (“CBO”). Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>>

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. “História do MNCR”, 2011. Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/sua-historia>>

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. “Carta de Brasília”, 1º Congresso Nacional do MNCR. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>>

OLIVEIRA FILHO, João Damásio (coord). Análise de custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis. Ministério do Desenvolvimento Social, Brasília, 2006.

SANTANA, Diogo de; METELLO, Daniela. Reciclagem e Inclusão Social no Brasil: Balanços e Desafios. In PEREIRA, Bruna C. J. e GOES, Fernanda Lira. Catadores de Materiais Recicláveis – Um Encontro Nacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2016.

SILVA, Ronalda B. *Estudo acerca da experiência dos catadores de resíduos sólidos na cadeia da reciclagem no Brasil*. Documento Técnico: Relatório analítico com dados sobre os empreendimentos econômicos solidários atendidos por ações do Governo Federal e outras cooperativas e associações existentes em outros bancos de dados, com produção de gráfico e geoprocessamento. Brasília, SGPR/PNUD, 2014.

***Diogo Sant’Ana** é advogado, trabalhou na Presidência da República entre 2008 e 2015 e acompanhou as instâncias de articulação com catadores e população em situação de rua. É doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Administração Pública pela Universidade Harvard. Atualmente, é professor convidado do Instituto de Direito Público (IDP-Brasília).