



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

FLÁVIA CRISTINA REGILIO ROSSI

**SUJEITOS DE SUA PRÓPRIA HISTÓRIA: a trajetória do
Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis
(MNCR) no Brasil (2001-2016)**

Campinas

2021

FLÁVIA CRISTINA REGILIO ROSSI

**SUJEITOS DE SUA PRÓPRIA HISTÓRIA: a trajetória do
Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis
(MNCR) no Brasil (2001-2016)**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade Estadual de
Campinas como parte dos requisitos exigidos para
a obtenção do título de Doutora em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Co-orientadora: Profa. Dra. Ana Claudia Chaves
Teixeira

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE FINAL DEFENDIDA PELA
ALUNA FLÁVIA CRISTINA REGILIO ROSSI E
ORIENTADA PELO PROF. DR. WAGNER DE
MELO ROMÃO E PELA CO-ORIENTADORA
PROFA DRA. ANA CLAUDIA CHAVES
TEIXEIRA.

Campinas

2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

R735s Rossi, Flávia, 1979-
Sujeitos de sua própria história : a trajetória do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) no Brasil (2001-2016) / Flávia Cristina Regilio Rossi. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Wagner de Melo Romão.
Coorientador: Ana Claudia Chaves Teixeira.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Partido dos Trabalhadores (Brasil). 2. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. 3. Catadores de materiais recicláveis. 4. Movimentos sociais. 5. Reciclagem. 6. Lulismo. I. Romão, Wagner de Melo, 1975-. II. Teixeira, Ana Claudia Chaves, 1973-. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Subjects of their own history : the trajectory of the National Movement of Recyclable Material Collectors (MNCR) in Brazil (2001-2016)

Palavras-chave em inglês:

Recyclable material collectors

Social movements

Recycling

Lulismo

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutora em Ciência Política

Banca examinadora:

Wagner de Melo Romão

Evelina Dagnino

Luciana Ferreira Tatagiba

Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias

Marcelo Kunrath Silva

Data de defesa: 12-07-2021

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-8168-231>

- Currículo Lattes do autor: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visu>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 12/07/2021, considerou a candidata Flávia Cristina Regilio Rossi aprovada.

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Profa. Dra. Evelina Dagnino

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

Profa. Dra. Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Tese e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Às catadoras e aos catadores que recriam a matéria de seus sonhos.

Ao Diogo Sant'ana (*in memoriam*), amigo dos catadores, que partiu cedo demais.

AGRADECIMENTOS

Permitam-me, leitoras e leitores, iniciar estes agradecimentos com uma digressão. Ao longo dos anos de meu doutorado, para o bem e para o mal, minha vida foi acometida por um “intensivão” de acontecimentos e emoções cujo saldo - pelo menos no plano subjetivo -, hoje reconheço como positivo, mas que, sem dúvida, foram responsáveis por eclodir o ideal de estabilidade e previsibilidade que eu, ingenuamente, achava que teria e que precisaria para lidar com minhas incertezas e inseguranças para fazer cumprir este ciclo. Nem vou mencionar a avalanche de acontecimentos políticos e das crises sobrepostas que nos assolam a todos nesses duros anos e que, no momento que escrevo essas páginas, ganha peso drástico a pandemia global e situação social e política brasileira, cujos efeitos (trágicos), tornou a travessia dos pós-graduandos ainda mais desafiadora e sofrida. Pois bem, o fato é que, ao mesmo tempo que essa tese foi feita “aos trancos e barrancos”, ela se concretizou porque pude contar com o apoio irrestrito e solidário de várias pessoas, e com a colaboração de tantas outras. Embora eu a tenha escrito esta tese, de fato ela se fez como tal a partir de múltiplas relações: de vínculos de afetos; de doação de tempo, de recursos e de conhecimento; de acolhimento e de esperança. Nesse sentido, esta tese se materializa a partir de uma força que, aos olhos externos é pouco visível, mas que se revelou muito potente para mim.

Dito isso, primeiramente, expresso agradecimento infinito aos catadores e as catadoras que, mesmo com todas as dificuldades de seu árduo cotidiano, se dispuseram a ceder seu tempo de trabalho para conversar comigo, me ajudando a entender um pouco o universo da catação, bem como sua organização social e política.

Sou muito grata à Evelina Dagnino, Ana Cláudia Teixeira e Luciana Tatagiba por serem minhas fontes de inspiração intelectual e exemplos de que é possível - e necessário - conciliar razão e sensibilidade.

Agradeço aos meus pais, Naídes e Irineu, que me permitiram estar aqui e que, mesmo distantes do que faço, me apoiaram e me deram respaldo para que eu realizasse sonhos possíveis. A minha tia Nelsa e minha prima Devika por me acolherem em momentos difíceis e por dividirem alegrias e cumplicidade.

Definitivamente esta tese não se concretizaria sem o apoio e a ajuda irrestrita do Pato. Então, infinita gratidão a você.

Eterna gratidão à Valéria, ao Melk, ao Filipe e a Cibele, pelos trabalhos feito com amor e total confiança no que é possível.

A minhas amigas, Isabela Nogueira, Rafaela Pannain e Rita Monteiro por terem lido, relido e contribuído com meus escritos. A generosidade de vocês foi decisiva para que eu consegui finalizar esse trabalho. Meu coração transborda de amor por vocês.

A minha amiga amada de longa data, Amélia Corrêa que, mesmo de longe, sempre esteve por perto me apoiando e compartilhando risadas e angústias. Agradeço também por ter me apresentado a Danielle Annoni, da qual também sou grata por ter contribuído de maneira muito generosa com esse trabalho.

Ao Ricardo, pelo apoio e pelas gargalhadas que curam. Lembrar de você me faz sorrir.

A Aline Miklos, amiga e parceira de angústias de pós-graduandas. Você é pura potência e trocar figurinhas com você sempre me serviu de combustível para nunca pensar em desistir.

A Paula Borghi, por ser luz e por ter me apresentado o Casero e a Pati. Ambos me proporcionaram uma experiência transformadora e de tranquilidade que serviu de inspiração para escrever uma parte deste trabalho.

A Renata Carone que, mesmo longe e suportando meu jeito típico do carneiro, se fez muito presente e compassiva em momentos de muita aflição e dificuldades. Sou muito grata a você.

A Julieta, mulher de força e amiga maravilhosa, por ter me ajudado com a transcrição de algumas entrevistas da minha pesquisa de campo.

Ao Luís, que também me ajudou com a transcrição de entrevistas.

A Bea que, “desde Buenos Aires”, sempre deu um jeito de me enviar palavras de apoio e carinho.

Ao Surya Shala e ao CEBB por me despertarem para o sonho e por serem refúgio.

As gestoras e gestores públicos que entrevistei ou que tive conversas informais. Foi muito edificante para mim perceber o entusiasmo e o comprometimento que muitas têm e mantêm com a “causa” dos catadores. Agradecimento especial à Jaira Puppim que não só dispôs de uma tarde de sua agenda para conversar comigo, como me levou para conhecer o “Lixão da Estrutural”, no Distrito Federal, me proporcionando conversas marcantes com algumas catadoras que ainda realizam o trabalho nesse tipo insalubre de local, além de ter se aventurado comigo nos escaninhos do governo federal a buscar documentos e arquivos históricos sobre as políticas públicas para catadores. Agradeço também à Heliana Kátia Campos, pelos relatos

emocionados e poderosos que compartilhou comigo; à Daniela Metello e ao Francisco Nascimento pelo imenso carinho ao falar das políticas para catadores e pelo ânimo que transmitiram com meu tema de pesquisa.

A Beth Grimberg pela colaboração entusiástica e muito generosa; por abrir as portas do Instituto Pólis para que eu pesquisasse seus arquivos e aproveitasse o espaço da instituição para estudar e lhe conhecer melhor.

A Romi Fisher pelas conversas sobre os catadores. A Adriana Silva que, muito generosamente, me deu uma aula na UnB sobre a implementação do Cataforte. Ao Moisés e a Denise, que trabalharam no Cataforte, pelas conversas esclarecedoras.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), da qual agradeço.

A Unicamp foi um presente para mim. Ter tido a oportunidade de frequentar o IFCH foi uma experiência única e extremamente rica em aprendizado e convívio. Mesmo morando na capital, me sentia em casa quando ia ao campus em Campinas. Entre as salas de aula, a Biblioteca Octávio Ianni, as mesinhas do saudoso café/restaurante em frente à Biblioteca e as caronas do trajeto São Paulo-Campinas, fiz amigas e amigos que levarei para o resto da vida e que sou muito grata pelas trocas, pelas risadas e pela cumplicidade: a Carol Ferro, o Thiago Trindade, a Ellen Gallerani, a Clarissa Inserra, o Humberto Meza, meu muito obrigada.

Sou muito grata as (os) estudantes e as (os) professoras (res) do NEPAC. Ali tive o privilégio de participar de um grupo de discussão de pesquisas de alto nível e altamente colaborativo e solidário. Gratidão a todas (os) colegas da qual tive a oportunidade de discutir, além da minha pesquisa, os projetos e pesquisas de iniciação científica, de mestrado e doutorado. Um agradecimento especial a Adriana Pismel, Ana Claudia Teixeira e Carol Ferro por prontamente se disporem a me ajudar na análise do material de campo. Essa colaboração coletiva foi muito importante para o desenvolvimento da parte empírica desse trabalho.

Quando estava começando a fazer a pesquisa de campo, o Igor Brandão, da UNB, escrevia sua tese com tema correlato ao meu. Ele foi muito generoso e se dispôs a realizar longas conversas comigo, me ajudando a entender melhor o universo que, naquele momento, eu estava ingressando. Sou muito grata a ele.

Por falar em temas correlatos, não posso deixar de agradecer a Érica Stella pela troca de informações, conhecimento e por dividir comigo as angústias e desafios em torno de nossos temas de pesquisa. Muito obrigada.

Eterna gratidão ao Seu Carlos, da coordenação do MNCR no Paraná, que dispôs horas e horas de seu precioso tempo para me fazer entender a natureza das políticas públicas para catadores do governo federal, de modo tal que pude cunhar minha própria interpretação sobre papel do movimento de catadores na formulação e implementação de tais políticas. O Seu Carlos não só foi generoso em me ajudar a entender, como manteve comigo um canal livre e direto de comunicação para que eu sanasse todas as dúvidas que iam surgindo no caminho.

Agradecimento especial também ao Alex Cardoso, da coordenação do MNCR no Rio Grande do Sul, pela proximidade mais recente e pelas valiosas contribuições e críticas ao *paper* que apresentei durante o IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Não sei se com êxito, mas busquei incorporar essas contribuições e críticas no conteúdo final desta tese.

A todas e todos que, ao longo desses anos, contribuíram com esse trabalho em encontros, seminários e congressos. Agradeço à Renata Bichir, Luciana Tatagiba, Euzinéia Carlos, Marcelo Kunhath e Mônica Dowbor.

Agradeço a Luciana Tatagiba, Ana Cláudia Teixeira e Wagner Romão, pelas valiosas contribuições, sugestões, críticas e incentivos na defesa de qualificação.

Ao Wagner Romão, orientador desta tese.

A Ana Cláudia Teixeira, coorientadora desta tese, por ter me ajudado a organizar e nomear parte importante deste trabalho e por sempre ser muito generosa em suas contribuições.

Por fim, queria fazer um agradecimento muitíssimo especial à minha amiga e irmã de alma Soninha, bem como de sua família, Polaco e Bel. Definitivamente, essa tese não ficaria em pé sem vocês. Gratidão sem fim pelo amor e acolhimento; por me darem tanta coisa valiosa sem pedir nada em troca. Amo vocês.

RESUMO

Esta tese analisa a trajetória do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) no Brasil no período de 2001 a 2016. O MNCR emerge como ator político de influência nacional no mesmo momento em que se inicia um processo de incorporação das demandas do segmento na agenda do governo federal com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder central, em 2003. Levando em conta a emergência desse novo ator, o objetivo desta tese é examinar a experiência organizativa de um movimento social cujo desenvolvimento ocorreu próximo ao Estado durante o período de governo designado como lulismo. De uma perspectiva processual, a abordagem combina a reconstrução histórica do MNCR – desde sua gênese (1980-2001) até o fim do ciclo petista na presidência da República (2016) – com a análise dos efeitos que a atuação junto ao Estado teve sobre o próprio movimento. Por meio da pesquisa empírica e do debate com a literatura especializada, a tese mostra que a proximidade dos catadores com os governos petistas deu origem e possibilitou o que neste trabalho é designado como “agenda combinada”. Esta agenda, por sua vez, ao mesmo tempo que produziu políticas públicas centradas no público catador, foi responsável por fortalecer o movimento e por provocar seu redimensionamento organizacional. Assim, ao conectar as leituras sobre a experiência do PT no governo federal com o campo de estudos dos movimentos sociais, busca-se contribuir com as análises das relações entre os movimentos populares e o Estado, explicando de que maneira a agenda combinada foi construída e como ela impactou no movimento dos catadores.

Palavras-chave: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, Partido dos Trabalhadores, Movimentos sociais, Catadores de materiais recicláveis, Lulismo, Reciclagem.

ABSTRACT

This thesis analyzes the trajectory of the National Movement of Recyclable Material Collectors (MNCR) in Brazil from 2001 to 2016. The MNCR emerges as a political actor of national relevance at the same time that a process of incorporation of the segment's demands in the federal government agenda begins with the arrival of the Workers' Party (PT) to central power, in 2003. Taking into account the emergence of this new actor, the objective this thesis is to examine the organizational experience of a social movement whose development took place close to the State during a period designated as Lulismo. The thesis has a procedural dimension that combines the historical reconstruction of the MNCR –starting from its genesis (1980-2001) until the end of the PT cycle in the presidency of the Republic (2016) – with the analysis of the effects that such involvement with the State resulted on the movement itself. Through empirical research and discussion with the specialized literature, the thesis shows that the proximity of the movement's collectors to PT governments gave rise to and put into practice what in this work is designated as the “combined agenda”. This agenda, in turn, at the same time that it produced public policies centered on the waste pickers, was responsible for strengthening the movement and for causing its organizational redimensioning.

Relating readings about the experience of the PT in the federal government with the field of studies of social movements, this study aims to contribute to the analyzes of the connections between popular movements and the State, demonstrating how the combined agenda was built and what were its effects on waste pickers.

Keywords: National Movement of Recyclable Material Collectors, Workers' Party, social movements, recyclable material collectors, lulismo, recycling.

LISTA DE QUADROS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 – Eventos anuais promovidos pelo MNCR..... | 63 |
| Quadro 2 – Instrumentos legais que atendem interesses dos catadores..... | 66 |
| Quadro 3 – Principais ações de apoio aos catadores pelo governo federal no ciclo 2003-2006)..... | 68 |
| Quadro 4 – Ações previstas e ações realizadas pelo Projeto MSD/OAF/Fundação Avina (2004-2006)..... | 153 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 – Primeira versão da bandeira do MNCR..... | 110 |
| Figura 2 – Bandeira atual do MNCR..... | 111 |
| Figura 3 – Estrutura deliberativa do MNCR..... | 128 |
| Figura 4 – Primeira visita do Presidente Lula aos catadores e à população em situação de rua em São Paulo..... | 141 |
| Figura 5 – Inauguração da Casa Cor de Rua na OAF em São Paulo..... | 141 |
| Figura 6 – Presidente Lula posa para foto com mosaico produzido por alunos da Oficina-Escola da OAF..... | 141 |
| Figura 7 – Presidente Lula e Roberto Laureano, catador da coordenação nacional do MNCR durante a Expocatadores 2009..... | 167 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABES | Associação Brasileira de Engenharia Ambiental |
| ASSEMAE | Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento |
| ASMARE | Associação de Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável |
| ANCAT | Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento |
| CBO | Código Brasileiro de Ocupações |
| CEB | Comunidade Eclesial de Base |
| CEMPRE | Compromisso Empresarial para Reciclagem |
| CERIS | Centro de Estatísticas Religiosas e Investigações Sociais |
| CESE | Coordenadoria Ecumênica de Serviço |
| CIISC | Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis |
| CNBB | Confederação Nacional dos Bispos do Brasil |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| COOPAMARE | Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis |
| DMLU | Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre |
| EES | Empreendimentos Econômicos Solidários |
| ES | Economia Solidária |
| FARRGS | Federação das Associações dos Recicladores de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul |
| FNLC | Fórum Nacional Lixo e Cidadania |
| FNMA | Fundo Nacional do Meio Ambiente |
| FBB | Fundação Banco do Brasil |
| FELC-MG | Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais |
| FIESP | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo |
| FUNASA | Fundação Nacional de Saúde |
| FLD | Fundação Luterana de Diaconia |
| GAIA | Global Alliance for Incinerator Alternatives |
| IBAMA | Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| INSEA | Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |

| | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|
| IPESA | Instituto de Projetos e Pesquisa Socioambientais |
| ITCPs | Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares |
| LIMPURB | Departamento de Limpeza Urbana do Município de São Paulo |
| LNS | Lei Nacional de Saneamento |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MES | Movimento de Economia Solidária |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MNCR | Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Sem Terra |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| OAF | Organização de Auxílio Fraternal |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| OSCIP | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PACs | Projetos Alternativos Comunitários |
| PNSB | Política Nacional de Saneamento Básico |
| PFZ | Programa Fome Zero |
| PNRS | Política Nacional de Resíduos Sólidos |
| PRONAREP | Programa Nacional de Investimento na Reciclagem Popular |
| PSAU | Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| REDLACRE | Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores |
| SENAES | Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego |
| SLU | Secretaria de Limpeza Urbana de Belo Horizonte |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| UTs | Unidades de Triagem |
| WIEGO | Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing |

SUMÁRIO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 18 |
| Considerações metodológicas e percurso argumentativo da tese..... | 22 |
| Por que resolvi estudar o movimento dos catadores? Uma nota pessoal..... | 28 |
| 1 MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO POLÍTICO DO LULISMO: NASCE A “AGENDA COMBINADA” COM OS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS..... | 33 |
| 1.1 Movimentos sociais: da luta contra o estado autoritário ao lulismo..... | 34 |
| 1.1.1 Movimentos sociais e o contexto político do lulismo..... | 37 |
| 1.1.2 O lulismo e os pobres e subalternizados..... | 43 |
| 1.1.3 Lulismo e os coletivos pobres e subalternizados..... | 45 |
| 1.2 A trajetória histórica dos catadores de materiais recicláveis e seu lugar no contexto político do lulismo..... | 48 |
| 1.3 Agenda combinada entre o MNCR e o governo federal: ênfases de inclusão, planos de relação e modalidades de políticas públicas..... | 59 |
| 1.3.1 Ênfase na inclusão política e na inclusão produtiva..... | 60 |
| 1.3.2 Dois planos de relação entre o MNCR e o governo federal: o societal e o governamental..... | 62 |
| 1.3.3 Dois eixos de políticas públicas: entregas de bens e serviços/instrumentos legais | 66 |
| 1.4 O MNCR no governo federal: uma interpretação da agenda combinada..... | 70 |
| 2 ORGANIZANDO OS “INORGANIZÁVEIS”: FORÇAS DINAMIZADORAS DO PROCESSO ORGANIZATIVO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL..... | 74 |
| 2.1 O nascimento do movimento social dos catadores de materiais recicláveis..... | 75 |
| 2.2 Forças dinamizadoras na organização dos catadores..... | 79 |
| 2.2.1 O catolicismo engajado..... | 80 |
| 2.2.2 O movimento de economia solidária..... | 88 |
| 2.2.3 As primeiras gestões do PT nas administrações municipais de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre..... | 92 |

| | | |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.4 | O Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) e os fóruns estaduais e municipais Lixo e Cidadania..... | 99 |
| 2.2.5 | Forças dinamizadoras na construção do sujeito político..... | 107 |
| 3 | PROCESSO DO MOVIMENTO DE CATADORES: CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA..... | 110 |
| 3.1 | A primeira fase do processo do MNCR..... | 113 |
| 3.2 | A segunda fase do processo do MNCR..... | 121 |
| 3.3 | MNCR: internacionalização, características e projeto político..... | 125 |
| 4 | AGENDA COMBINADA: O MNCR NO GOVERNO FEDERAL E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 133 |
| 4.1 | Inclusão política (2003-2005): abrindo espaço no governo para os catadores | 133 |
| 4.1.1 | Relação do MNCR com o governo federal no plano societal: evento anual de Natal e Festival Nacional Lixo e Cidadania..... | 138 |
| 4.1.2 | Relação do MNCR com o governo federal no plano governamental: o CIISC..... | 147 |
| 4.1.3 | Políticas de entrega de bens e serviços: Convênio MDS/OAF/Avina (2004-2006) | 152 |
| | Capacitações: promovendo encontros de catadores e formando lideranças | 154 |
| 4.2 | Inclusão produtiva: políticas públicas estruturantes para os catadores..... | 161 |
| 4.2.1 | Relação do MNCR com o governo federal no plano societal: a Expocatadores..... | 166 |
| 4.2.2 | Relação do MNCR com o governo federal no plano governamental: o CIISC..... | 168 |
| 4.2.3 | Instrumentos legais..... | 171 |
| 4.2.3.1 | Decreto da Coleta Seletiva Solidária..... | 171 |
| 4.2.3.2 | Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB..... | 172 |
| 4.2.3.3 | Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (2010)..... | 175 |
| 4.3 | Políticas de entrega de bens e serviços: os programas associativos Cataforte e Pró-Catador | 179 |
| 5 | AGENDA COMBINADA: UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SEUS EFEITOS SOBRE O MNCR..... | 190 |
| 5.1 | Política Nacional de Resíduos Sólidos e os catadores..... | 191 |

| | | |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2 | Conflitos jogados adiante..... | 202 |
| 5.2.1 | Acordo Setorial de Embalagens e os catadores..... | 202 |
| 5.2.2 | Abertura legal à incineração..... | 205 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 210 |
| | REFERÊNCIAS..... | 218 |
| | APÊNDICES..... | 234 |
| | Apêndice A - Lista de entrevistados e vinculação..... | 234 |
| | Apêndice B - Discurso do presidente Lula na inauguração da Casa Cor de Rua..... | 238 |

INTRODUÇÃO

Mesmo diante da discriminação e de privações de diversas ordens, além da imensa dificuldade de serem reconhecidos como trabalhadores, os catadores de materiais recicláveis obtiveram algumas conquistas sociais e políticas na história do Brasil recente. Um processo inédito de articulação coletiva foi a principal estratégia utilizada para enfrentar a situação de extrema exclusão da categoria, o que lhe rendeu alguns ganhos sociais. Além do desenvolvimento organizacional, essa estratégia inaugurou um processo de reconhecimento da figura do catador por parte do Estado brasileiro, um logro político não desprezível.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento organizacional dos catadores deu-se mediante uma gradual substituição da atividade de catação realizada de modo individual e isolada por uma atuação em grupo. Na prática, essa transposição se constituiu em expediente de luta a qual serviu, simultaneamente, como uma forma de mobilização e inclusão sociopolítica e uma estratégia de inserção produtiva.

No marco dessa inclusão sociopolítica, a articulação coletiva tende a instaurar deveres profissionais que impulsionaram a conquista de direitos – à renda, ao respeito e a uma vida mais digna. Se a organização social é a maneira de empenhar-se na subscrição da cidadania, politicamente é, de maneira igualmente significativa, a garantia de maior capacidade de mobilização para acessar o poder público. De fato, essa organização política facilitou a busca de parcerias com a sociedade e potencializou a promoção de conexões com políticas governamentais que reconhecem o catador como trabalhador e, simultaneamente, como sujeito detentor de direitos.

Em termos produtivos, a organização coletiva – operada, sobretudo, mediante a formação de empreendimentos econômicos solidários – pretende suplantar os gargalos estruturais que historicamente impedem os trabalhadores de apropriarem-se, de maneira mais justa, dos frutos de seu trabalho. Em larga medida, isso se deve ao fato de os catadores serem

parte integrante de uma cadeia altamente lucrativa, mas extremamente injusta. Atuando individualmente, por exemplo, eles mantêm a venda de materiais a preços ínfimos, já que o volume é, nessa atividade, um fator determinante para garantir melhores preços. Ainda que permaneça como o elo mais fraco da cadeia da reciclagem, o trabalho coletivo se apresenta como uma via para obter melhores preços nessas transações, tendendo a gerar o aumento da renda da categoria.

A concepção do primeiro movimento social de catadores, no começo dos anos 2000, é resultado dessa articulação coletiva e representa, de igual modo, um catalisador do fortalecimento político da categoria. De fato, o surgimento do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) contribuiu para que esses trabalhadores saíssem da total invisibilidade pública para se tornarem foco de atenção do Estado –especialmente em virtude da elaboração de políticas públicas direcionadas exclusivamente para o segmento em diferentes esferas de governo e da inclusão da categoria em novos marcos legais.

Esse reconhecimento, em certa medida, esteve atrelado às diferentes experiências do Partido dos Trabalhadores (PT) nas gestões de governo. Historicamente, o PT foi o primeiro – e talvez o único – partido brasileiro a incorporar demandas da categoria em suas gestões no poder Executivo. Primeiramente, tal incorporação ocorreu nas gestões municipais do partido na década de 1990. Mandatos como o de Luiza Erundina, na cidade de São Paulo (1989-1993), de Patrus Ananias, em Belo Horizonte (1993-1997), e de Olívio Dutra, em Porto Alegre (1989-1993), foram experiências emblemáticas de inclusão dos catadores nos sistemas de coleta seletiva nos municípios.

Embora certo compromisso do partido com as camadas sociais mais baixas não fosse propriamente uma novidade, essas experiências, mesmo assim, foram inovadoras, já que cumpriram um papel crucial no processo organizativo de âmbito local. De fato, elas conformavam práticas que, em um só tempo, reconheciam o catador como trabalhador e reconheciam a catação como atividade inserida no manejo dos resíduos.

Do âmbito local para a escala nacional, a expansão organizativa dos catadores ateu-se à eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – pelo Partido dos Trabalhadores – à presidência da República, já que, a partir de 2003, se avigora uma relação inédita entre Estado, governo e catadores. Esse avigoramento aconteceu, como veremos, primeiramente pela recepção que as demandas do segmento conseguiram perante o então governo. Depois também, pelo modo participativo pelo qual as políticas para os catadores foram construídas no plano federal.

Então, se as gestões municipais do PT tinham produzido certa aproximação dos catadores com o partido, em virtude dos casos de incorporação da categoria em sistemas de coleta seletiva no âmbito dos governos municipais da década de 1990, com Lula na presidência se avigorará uma relação inédita entre um governo e os catadores. Esse avigoreamento aconteceu, como veremos, por meio da inserção das demandas desse segmento na gestão de governo, resultando em um processo de fortalecimento do próprio movimento de catadores no plano nacional.

Se a aproximação entre catadores e as gestões municipais havia sido importante para a organização local dos catadores, a eleição de Lula em 2002 inaugura um contexto político no qual passa a haver um processo de fortalecimento do movimento no plano nacional. Mas mais do que isso, o MNCR emerge como ator político de relevância nacional no mesmo momento em que se inicia um processo de incorporação de demandas dos catadores na agenda do governo federal.

Como consequência dessa incorporação, no decorrer dos mandatos de Lula (2003-2010) e também da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), sua sucessora, foi implantada uma série de políticas direcionadas ao público catador que resultou em impactos na articulação coletiva dos catadores.

Dado o caráter participativo do processo de elaboração de tais políticas, lideranças de catadores estenderam a atuação antes circunscrita em suas bases locais para envolverem-se na construção de políticas em Brasília. A centralidade na agenda de Brasília, por sua vez, contribuiu para a consolidação da representação nacional do movimento. Além do mais, ela também produziu resultados que culminaram no aumento da capilaridade do MNCR nos territórios, haja vista o crescimento do número de associados do movimento e a distribuição geográfica de associações e cooperativas de catadores pelo país.

De modo notório, o que interessa aqui é, justamente, a correspondência temporal entre a incorporação das demandas do segmento pelos governos petistas liderados por Lula e a expansão organizativa do MNCR. Ou, para dizê-lo do ponto de vista desta tese, o processo de nacionalização do MNCR guarda, em termos temporais, uma proximidade com a eleição de Lula em 2002. E, mais do que essa concomitância temporal, o MNCR emerge como ator político de relevância nacional no mesmo momento em que se produz uma expressiva incorporação da problemática dos catadores na agenda do governo federal.

Pensando, então, na concomitância temporal entre o fortalecimento de um novo ator político e a incorporação de seu segmento e pautas na agenda de governo, a proposta desta tese é analisar a trajetória de um movimento que, por importante período de seu curso organizativo, se desenvolveu próximo ao Estado. A partir da análise dos vínculos específicos entre o MNCR e os governos do PT, sobretudo no âmbito federal, a hipótese principal deste estudo é de que o curso organizativo do MNCR, no período de 2003 a 2016, ocorreu de forma convergente a diversas dimensões institucionais sob o período de governo designado de lulismo (SINGER, 2009; RICCI, 2010; MENEZES; PALERMO, 2012; BAIOCCHI; BRAATHEN; TEIXEIRA, 2012; ROMÃO, 2018).

Com essa hipótese em mente, buscarei relacionar o conceito de lulismo com o campo mais amplo de estudos dos movimentos sociais. Assim, partindo da formulação inicial de Singer (2012) – que caracteriza o lulismo como um fenômeno de síntese que articulou ações de diminuição da desigualdade e da pobreza com a manutenção da estabilidade política e da ordem –, procurarei contribuir com as análises que se propõem a averiguar as conexões entre o lulismo e os movimentos populares. Isto é, de maneira mais precisa, verificarei o modo como a maior permeabilidade do Estado aos movimentos durante o período político do lulismo abre um contexto político favorável que a organização social e política de um movimento social específico, no caso o movimento de catadores, soube aproveitar.

Dito isso, esta tese situa-se nesse enquadramento e oferece um registro histórico da experiência de um movimento social que, por considerável período de tempo, se desenvolve a partir de uma relação de proximidade com o governo durante o ciclo petista na presidência da República.

Neste trabalho, assumo o conceito de movimento social de Diani (2015), que o define com base em uma perspectiva processual cujo atores (individuais e/ou coletivos) se envolvem em trocas sustentadas por recursos em busca de objetivos comuns, ainda que mantenham autonomia e independência. Para o autor, um processo de movimento social acontece quando se conformam “rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, comprometidos em um conflito político e cultural e sobre a base de uma identidade coletiva compartilhada” (p. 10, tradução nossa).

Para Diani (2015), são as redes informais densas que diferenciam os movimentos sociais de outras formas de ação coletiva. A normatização de condutas entre atores, a coordenação de iniciativas e a definição de estratégias dependem de negociações permanentes entre indivíduos

e as organizações envolvidas na ação coletiva. Segundo o autor, nenhum ator organizado, por mais poderoso que seja, pode reivindicar representar um movimento como um todo. As organizações envolvidas na ação coletiva dependem de negociação permanente.

Os atores dos movimentos sociais estão envolvidos em conflitos políticos e/ou culturais porque possuem o objetivo de promover mudanças sociais. Conflito quer dizer relação de oposição entre atores diferentes que buscam controlar certo domínio (isto é, um mesmo interesse), seja pelo poder político, econômico, seja cultural, de modo que as demandas atendidas por certos atores necessariamente prejudicam os interesses dos outros atores (TILLY, 1978; TOURAINE, 1981; DELLA PORTA; DIANI, 2006). Nesse sentido, a ação dos movimentos sociais requer a identificação de alvos específicos para seu empenho coletivo, que são articulados em termos sociais ou políticos.¹ Da mesma forma, a identidade coletiva é um elemento crucial dos movimentos sociais e ela está fortemente atrelada a processos de reconhecimento mútuos, de criação de vínculos, a um senso de propósito compartilhado e de compromissos comuns como uma causa específica. É justamente o reconhecimento mútuo e propósitos compartilhados que permitem que ativistas e/ou organizações isoladas se considerem intrinsecamente vinculados a outros atores; nesse sentido, criam-se movimentos sociais, pois vão além de eventos ou campanhas específicas (DELLA PORTA; DIANI, 2006).

A título de síntese, movimentos sociais se constituem quando atores se engajam em ações coletivas em um processo social que se concentra em três aspectos: i. compartilhamento de uma identidade coletiva específica; ii. envolvimento em relações conflituosas com oponentes claramente identificados; iii. conformação de densas redes informais de interação (DIANI, 2015, p. 6; DELLA PORTA; DIANI, 2006, p. 20).

Considerações metodológicas e percurso argumentativo da tese

A tese tem uma dimensão processual que combina a reconstrução da história do MNCR – que se inicia desde sua gênese (1980-2001) e vai até o fim do ciclo da “agenda combinada” (2016) – com a análise de alguns efeitos da agenda combinada sobre o próprio movimento.

¹ Para Della Porta e Diani (2006, p. 21), é o elemento conflituoso da ação coletiva que requer alvos específicos e que distingue um movimento social de outras coalizões que se mobilizam em torno de questões que compartilham solidariedade e uma interpretação de mundo. Abordar problemas coletivos, produzir bens públicos ou expressar alguns valores ou princípios morais não corresponde necessariamente à ação dos movimentos, pois não exige a identificação de adversários específicos; as soluções prospectadas não implicam redistribuição de poder nem alterações na estrutura social.

Pretendo “contar uma história”, a história do movimento de catadores do Brasil e mostrar que ela atravessa o momento da “agenda combinada” do período do lulismo.

Por “agenda combinada”, refiro-me à estratégia de conciliar (e manter conciliada) a agenda do movimento e a agenda do governo federal durante o período do lulismo (2003-2016).² Não sem tensões e conflitos, a manutenção dessa combinação, por um lado, permitirá que o movimento dê um salto qualitativo (e quantitativo) em seu processo organizativo (já que ele se nacionaliza, se fortalece como ator político ao participar da construção e implementação de políticas públicas, consegue aumentar sua capilaridade nos territórios, tornando-se mais representativo), mas, por outro lado, sofrerá os efeitos do lulismo e das contradições que lhe são características. Mesmo considerando que a nacionalização do MNCR guarda relação com o lulismo, o percurso da tese mostrará que o movimento se constitui a partir de múltiplas relações com atores da sociedade civil e do Estado. Várias forças sociais e políticas cumpriram um papel importante no processo organizativo dos catadores, sobretudo no nível local. Sendo assim, denominei-as de “forças dinamizadoras” do processo organizativo dos catadores a fim de situar os agentes e as instituições que cumpriram papel importante no período de gênese do movimento (1980-1990).

Mais adiante, a partir de 2001, a nacionalização do movimento concretiza um processo de identidade coletiva e, ao mesmo tempo, expõe a luta dos catadores para tornarem-se autônomos e independentes de outros atores na busca por direitos e no encaminhamento de demandas. O MNCR passa a encarnar, portanto, a reivindicação do protagonismo do catador diante de sua causa, inclusive em detrimento de outros atores sociais que buscavam representá-lo.

Trate-se de uma exigência de ordem prática, mas que possui uma dimensão simbólica que considero muito importante. Logo, e por conta disso, a reconstrução de toda essa trajetória acompanha o percurso discursivo dos catadores do movimento e a busca deste ator coletivo de ser o representante legítimo da categoria e encaminhar a questão social da qual os próprios catadores são os principais envolvidos, isto é, a questão social da reciclagem.

² Podemos considerar que a “agenda combinada” materializa a noção de “compartilhamento de projetos políticos” desenvolvida por Evelina Dagnino (2002). A autora utiliza essa noção para nomear projetos que atravessam sociedade e Estado e que são operados “para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DANIGNO 2002, p. 282; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016).

Destaco esse ponto porque, nesta tese assumo e levo adiante a consigna do protagonismo dos catadores por meio do MNCR. O leitor poderá perceber essa minha assunção no decorrer dos capítulos e à medida que, durante o processo analisado, tanto “aliados históricos” como demais atores da rede de apoio (que denomino de rede de defesa dos catadores) ocupem um lugar secundário na narração, sobretudo após a fundação do MNCR e o período subsequente da agenda combinada.

Neste trabalho, utilizo a metodologia qualitativa e combino diferentes técnicas de investigação. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório composta por revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas em profundidade. Com relação à revisão bibliográfica, divido-a em três grandes eixos temáticos: i. relação entre sociedade civil e Estado, ou mais especificamente, a bibliografia sobre movimentos sociais e Estado; ii. discussão conceitual e interpretativa sobre o fenômeno do lulismo, especialmente acerca do debate sobre caracterização de seus vínculos com movimentos sociais; iii. estudos sobre o tema dos catadores de materiais recicláveis de diversos campos de abordagem e óticas de análise.

A divisão desses eixos bibliográficos temáticos teve o objetivo de i. compreender o caráter multifacetado da problemática dos catadores e como isso impacta a conformação do primeiro movimento social da categoria no Brasil e também sua relação com o Estado; ii. analisar de que forma o MNCR se insere nas discussões mais amplas sobre a relação entre sociedade civil/movimentos sociais e o Estado; iii. averiguar se (e como) as especificidades da relação entre o movimento de catadores e o Estado podem ser consideradas partes integrantes do lulismo e como essa relação dialoga com as interpretações atuais sobre esse fenômeno político.

Além do levantamento da bibliografia brasileira que aborda a relação Estado-sociedade, consultei documentos, informes e notícias publicadas no *site* do MNCR para tentar estabelecer uma análise cronológica da trajetória do MNCR nos seus 20 anos de existência e no período predecessor a sua formação.

Vale mencionar a escassez de informações e documentos sobre as políticas públicas do governo federal para catadores. Há pouco material disponível sobre a construção dessas políticas e dos resultados gerados por elas. Além da pouca produção de documentos públicos sobre o que foi feito – aqui me refiro especialmente ao Cataforte e ao Pró-Catador –, mesmo as atas de reuniões do Comitê Interministerial de Inclusão Socioeconômica dos Catadores de

Materiais Recicláveis (CIISC) disponibilizadas são descontínuas e não seguem a linha cronológica das reuniões.

Ademais dessa lacuna do setor público, também encontrei escasso material e poucas informações sobre os resultados práticos da aplicação da política pelo próprio MNCR e pelas entidades e ONGs encarregadas de implementar as políticas. Com efeito, ainda são poucas as pesquisas que se propuseram analisar especificamente as políticas públicas para catadores.

Dadas essas dificuldades, produzir o Capítulo 4 foi um desafio, pois praticamente não pude me respaldar em dados oficiais ou referenciáveis para construir a narrativa sobre a atuação do MNCR na elaboração e implementação do Cataforte e do Pró-Catador. Assim, muitas vezes tive de elaborar sínteses próprias com base em informações que deveriam ser dados públicos.

Realizei 34 entrevistas em profundidade.³ Além de algumas lideranças do movimento, entrevistei antigos e atuais agentes de apoio, com destaque para entidades da Igreja, ONGs de assessoria, acadêmicos e técnicos que, de algum modo, estiveram (ou estão) vinculados à temática dos catadores ou a questões transversais, como inclusão social, economia solidária e gestão dos resíduos sólidos. Também entrevistei alguns gestores governamentais e lideranças do PT que proporcionaram acesso a uma visão “desde dentro do governo” sobre o MNCR e sobre sua relação com ele. Algumas vezes também me vi compelida a eleger narrativas que me pareceram mais coerentes no contexto geral da questão, pois muitos entrevistados tinham visões díspares ou até antagônicas sobre os mesmos processos e experiências. Além dessas entrevistas, realizei uma série de conversas informais com catadores, lideranças de catadores, atores da rede de defesa e acadêmicos envolvidos com a temática, em eventos públicos, seminários acadêmicos e congressos e encontros de catadores. Nesse sentido, destaco minha participação em duas edições da Expocatadores, a VII Expocatadores, realizada em Belo Horizonte, no ano de 2016, e a VIII Expocatadores, realizada em Brasília, no ano de 2017. Ambos os eventos foram importantes para me aproximar e me envolver com o tema e foram ricos em aprendizado sobre esse universo social, político e econômico.

Esta tese está dividida em cinco capítulos além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, trago a contextualização histórica e teórica dos movimentos sociais

³ Ver lista de entrevistados no apêndice 1.

no Brasil e apresento os conceitos teóricos que mobilizei para construir a tese. Isso significa apresentar o lulismo como contexto político e vinculá-lo com a teoria dos movimentos sociais. Mais especificamente, ofereço argumentos subsidiários com o intuito de sustentar a proposição de que o lulismo pode ser caracterizado como o contexto político que define um tipo de relação Estado/movimentos sociais específica para coletivos pobres e subalternizados.

É também no primeiro capítulo que traço um panorama da trajetória do MNCR no país, que se inicia desde a sua concepção e percorre até o período da agenda combinada. Primeiramente, descrevo a formação do movimento enquanto o primeiro movimento social que organiza coletivamente a categoria e que pretende fortalecê-la politicamente como luta por sua valorização. A evolução do movimento é então analisada à luz do lulismo, inclusive detalhando os marcos jurídicos (como a Política Nacional de Resíduos Sólidos), programas de apoio (como o Pró-Catador e o Cataforte), espaços formais de discussão de políticas públicas para os catadores (Comitê Interministerial de Inclusão Socioeconômica dos Catadores de Materiais Recicláveis) e os vários *repertórios de interação* dos catadores com o governo, com destaque para a *política de proximidade*. Por fim, discuto a proximidade do MNCR com o governo e a incorporação de demandas, caracterizando esse cenário como uma “agenda combinada” e oferecendo uma interpretação para o seu significado político.

No segundo capítulo, dedico-me à reconstrução histórica do processo inicial de mobilização e organização que ocorreu antes da nacionalização do movimento. A intenção é mostrar que o MNCR se constitui com base em múltiplas relações e diversos atores da sociedade civil e do Estado (chamo o conjunto desses atores de rede de defesa dos catadores). Junto com a rede de apoio de atores da sociedade civil e das prefeituras municipais do PT, nos anos 1990, as primeiras lideranças de catadores promoveram experiências de organização local da categoria, formando empreendimentos de economia solidária para o trabalho coletivo e experimentos de coleta seletiva com inclusão de catadores.

Para analisar essas origens diversas, cunhei o termo “forças dinamizadoras” do processo organizativo dos catadores, com o intuito de situar os atores e as instituições que foram importantes nesse período. Isso porque parece claro que um processo de auto-organização de coletivos em extrema situação de vulnerabilidade social e invisibilidade é muito difícil. A ideia de força dinamizadora me ajuda a mostrar que, mais adiante, com a nacionalização e com o lulismo, o MNCR se torna “mais independente”, o que significa dizer que o movimento procura

ter “mais autonomia e menos mediação” ao tentar emplacar como ator capaz de elaborar estratégias de ser o protagonista da construção da política pública.

No capítulo 3, abordo o processo do movimento de catadores, a partir de dinâmicas de articulação e mobilização que, primeiro, precederam o MNCR e, depois, o impulsionaram como força social. Nesta parte do trabalho, mostro que o processo do movimento se divide em duas fases e se operacionaliza pela construção de uma identidade coletiva que se funda na aposta dos catadores de tornarem-se protagonistas do encaminhamento da questão social a que se veem envolvidos, isto é, a questão social da reciclagem.

Esse projeto de protagonismo, por sua vez, emerge pela definição de interesses comuns entre esses sujeitos e por ações que visam publicizar conflitos e tensionamento sociais em torno da questão social da reciclagem. Logo, essas definições impulsionam o MNCR a engendrar esforços de organização da categoria e a criar um sistema de ação guiado por um campo de oportunidades e constrangimentos. Esse sistema de ação, ao mesmo tempo que visa organizar coletivamente o trabalho cotidiano (por meio do fortalecimento do associativismo), objetiva também fortalecer o catador como novo ator político para reivindicar direitos e demandar políticas públicas. Nesse capítulo, menciono ainda a internacionalização do movimento, descrevo as características do MNCR, sua estrutura organizacional e o projeto político.

Levando em conta que, durante os governos petistas no âmbito federal, o MNCR investiu esforço de ação na agenda de Brasília, no quarto capítulo abordo a relação do movimento com os governos do ciclo de 2003 a 2016, bem como descrevo o que foi construído a partir dessa relação. Para efeito de análise, distingo momentos diferentes dessa relação, o que foi produzido em termos da entrega de políticas públicas para catadores e os espaços institucionais e extrainstitucionais onde elas ocorreram.

No capítulo mostro ainda que a inauguração da agenda da catação pela parceria entre a administração do PT e o MNCR conformou a agenda combinada, cujo conteúdo esteve distribuído por duas ênfases distintas no desenrolar da experiência: a ênfase na inclusão política do catador (2003-2005) e a ênfase na inclusão produtiva dos trabalhadores da catação (2006-2016). A primeira, a ênfase política, coincide com o momento em que o catador se torna (pela primeira vez) o centro de uma política pública no âmbito federal. É o período em que o MNCR busca se estabelecer como o representante legítimo da categoria e, ao mesmo tempo, visa introduzir suas pautas no Estado. A segunda, a ênfase produtiva, por sua vez, se refere ao período cronológico no qual o movimento já possui certo amadurecimento como ator político

e se concentra em esforços para avançar suas demandas no Estado, formulando proposições de políticas públicas estruturantes para a categoria.

No capítulo 5, por sua vez, apresento um balanço (parcial) da experiência da agenda combinada a fim de analisar seus efeitos sobre o próprio movimento. Para isso, dou centralidade ao principal marco normativo de inclusão dos catadores dessa agenda, isto é, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada em 2010. A partir da análise da PNRS, busco demonstrar que limites e contradições da política pública refletem (e são reflexos) dos limites e contradições do lulismo, cujo resultado reverberaram na trajetória do MNCR e em seu repertório de ação.

Por que resolvi estudar o movimento dos catadores? Uma nota pessoal

Por volta de 2011 participei de um levantamento que buscava fazer um diagnóstico da situação socioeconômica de algumas cooperativas de catadores de materiais recicláveis na região metropolitana de São Paulo. Lembro que na primeira visita de campo, em uma cooperativa da região, fiquei impactada ao tomar conhecimento de um movimento de catadores, de caráter nacional.

Ali, naquela cooperativa, vi pela primeira vez a bandeira do MNCR. Notei a presença de placas e de *outdoors* sobre obras de infraestrutura e de aquisição de equipamentos de trabalho no local, onde eram destacadas parcerias entre a cooperativa, o MNCR e empresas públicas nacionais, como a Petrobras, o BNDES e a Fundação Banco do Brasil.

Aquilo me despertou curiosidade e por algum tempo ressoava em mim uma inquietação: como era possível que pessoas tão pobres, com uma vida totalmente marcada pelas injustiças e por um sistema que reproduz e agrava desigualdades, conseguirem, ao mesmo tempo, lutar para terem o mínimo necessário para a sobrevivência e se mobilizar para organizar um movimento social?

Durante anos, eu notava o crescimento avassalador do número de pessoas que lotavam as ruas com seus carrinhos puxados com a própria força física. Era nítido que se tratava de pessoas que viram na catação a única (ou última) possibilidade de obter alguma renda para sobreviver. Vê-los circulando nas cidades, disputando lugar com carros e ônibus nas ruas e avenidas, carregando toneladas e toneladas de papelão (e outros materiais) por tração humana é, por si só, um fator de perplexidade. Mas me causava um grande incômodo, de igual modo, escutar pessoas de classe média (como eu), no corre-corre de seu cotidiano, reclamando da presença desses trabalhadores nas ruas. Pessoas irritadas com o fato de terem que dividir o

espaço das vias públicas, já que, para elas, parecia um direito natural que as ruas eram apenas delas, ou melhor, de seus carros.

Mesmo sem conhecimento das dimensões (complexas) que envolviam a questão dos carrinheiros (era essa a denominação que se usava para os catadores onde eu morava naquele período), era nítido que aquelas pessoas eram “invisíveis” e que só eram vistas, aos olhos dos outros, quando “atrapalhavam o trânsito”.

Por longo período a questão da invisibilidade social desses trabalhadores tocava meu coração. Um misto de angústia de nossa tragédia social e de culpa de nosso fracasso como sociedade.

Mas, voltando à visita de campo a Barueri, vi, com os próprios olhos, que naquela cooperativa, base orgânica do movimento, operava um sentido de pertencimento coletivo, com base em laços sociais e de símbolos de luta e de comunidades de sofrimento, que faziam parte dos esforços de resgate da dignidade e de noções da cidadania perdida. O esforço de trabalhar o sentido de coletividade, de reestabelecer os laços sociais, caminhava na direção de que aquelas pessoas se autoconhecessem como trabalhadoras dignas, que tivessem orgulho de sua profissão e que, juntas, lutassem pelo reconhecimento público e social de seu trabalho.

Com essas percepções ecoando dentro de mim, então, em um momento bem delicado (e turbulento) de minha vida pessoal, resolvi olhar com um pouco mais de coragem para os catadores, o que me levou ao atual objeto de estudo.

Com minha vivência de pessoa branca, de classe média e minimamente ciente de minha condição de privilégio, resolvi concentrar o olhar sobre os que estão no extremo do desprovido; focar a lente sobre os catadores, que só eram vistos porque aumentavam em quantidade, “atrapalhando” cada vez mais o trânsito nas cidades.

Desse modo, escrevi um projeto de pesquisa que se propunha a entender a trajetória dos primeiros anos de existência do MNCR no Brasil. Com a questão da invisibilidade em mente, de modo quase natural, esse fio me puxou ao tema da luta pelo reconhecimento. Então, me aventurei um pouco nos estudos de autores que trabalham a teoria do reconhecimento, especialmente, Axe Honneth e Nancy Fraser.

Ao mesmo tempo que lia e tentava compreender a teoria do reconhecimento, iniciei a pesquisa de campo, entrevistando algumas lideranças do MNCR. Logo no início, tais entrevistas chacoalharam a linha de raciocínio que estava projetando para a tese, fazendo-me rever as ideias e os conceitos que estava mobilizando.

De maneiras diferentes, a fala dessas lideranças me mostrava que eu não deveria falar *sobre* os catadores, mas *com* os catadores. No primeiro caso, ao falar *sobre*, eu poderia facilmente cair na armadilha de manter o lugar subalternizado que esses sujeitos tanto lutam para eliminar. Eu não deveria reservar ao MNCR um lugar “apenas” de objeto de pesquisa. Logo, falar *com* os catadores seria mais apropriado. Esse enfoque abriria espaço para um maior compartilhamento de formas de compreensão da realidade de sujeitos que, justamente, são socialmente silenciados.

Ao tomar ciência de que direcionamento faria mais sentido, comecei a prestar mais atenção nos sentidos que esses sujeitos atribuem a sua ação e sua organização.

Isso me levou a perceber que protagonismo e autonomia são valores que conduzem o discurso e a prática do movimento enquanto ator coletivo que busca mobilizar e organizar socialmente a categoria e representá-los politicamente. Pensando como esses valores se traduzem em estratégias e práticas, busquei entender como se deu o processo de construção da identidade coletiva do MNCR.

Assim, pude perceber alguns marcos do processo de construção da identidade coletiva do movimento. Resumidamente, essa identidade tem início quando a categoria se une em torno da i) luta contra a invisibilidade social, caminhando para a busca pelo ii) reconhecimento dos catadores como trabalhadores e para que sejam iii) reconhecidos como sujeitos de políticas públicas, alcançando a iv) luta pelo reconhecimento como prestadores de serviço público e privado.

A luta pelo reconhecimento como sujeitos de políticas públicas (iii) é um marco importante nessa tese porque se desdobrará em reivindicações ao Estado e encontrará um contexto político favorável nas gestões petistas no governo federal.

No âmbito desse contexto favorável, a luta pelo reconhecimento como sujeitos de políticas públicas tem como alvo estratégias para que o MNCR pautar a construção de tais políticas. Trata-se de ações que devem ser direcionadas a mitigar os efeitos deletérios de dois mercados nos quais a categoria está inserida de modo extremamente frágil, injusto e subalternizado: o mercado da reciclagem e o mercado dos serviços de limpeza urbana.

Pois bem, esse é um ponto importante para meu argumento porque ele dará sentido à prática e às estratégias do ator coletivo. Outro ponto igualmente importante – e que se liga ao primeiro – tem a ver com o governo federal e com a relação que os catadores estabelecem com as gestões petistas.

Como é sabido, quando Lula assume o comando do governo federal (2003), o Estado se torna mais permeável à sociedade civil. Essa abertura do Estado representou a chance de os movimentos sociais participarem mais ativamente da construção de políticas públicas.

O MNCR era um movimento novo ainda naquele momento (o marco de sua nacionalização ocorreu em 2001), mas viu nessa abertura uma grande oportunidade de o catador tornar-se sujeito de uma política pública (específica a ele) e, sobretudo, de o movimento participar ativamente da construção dessa política.

Dada essa abertura institucional para participar da construção da política pública, o trabalho de campo que realizei me mostrou que o MNCR investiu pesadamente na agenda de Brasília como estratégia para se fixar como protagonista do direcionamento de como a política deveria ser construída.

Então, retomando meu ponto inicial, ao conversar com as lideranças do MNCR durante as primeiras entrevistas (2016), pude perceber o peso desse investimento na agenda de Brasília e também a relação de proximidade que o movimento havia estabelecido e conquistado com o governo federal. Fazia sentido terem me chamado a atenção as placas e os *outdoors* que anunciavam apoios e patrocínios de grandes empresas públicas – como Petrobras, BNDES, Fundação Banco do Brasil – às cooperativas e associações de catadores durante o levantamento socioeconômico dos empreendimentos que visitei em 2011.

Tais lideranças expressavam orgulho dessa proximidade com o governo federal e do que essa relação havia edificado em termos de construção de ações e projetos para a categoria. Também me chamou a atenção que as lideranças ressaltavam de modo veemente o laço de afeto e confiança que tinham estabelecido com a cúpula presidencial, especialmente com Lula e seus assessores mais próximos.

Ora, como se trata de um movimento que se “oficializa” nacionalmente em 2001, ou seja, muito próximo da eleição de Lula, em 2002, podemos afirmar que grande parte do período de existência do MNCR se une à história dos governos do PT no âmbito federal. Logo, pude supor que a trajetória do MNCR, de certo modo, se funde à experiência do PT no poder central.

Mesmo mantendo meu propósito de analisar a trajetória do MNCR, concentrei esforços na relação do movimento com o governo federal, dado que as primeiras entrevistas já mostravam esse investimento na agenda de Brasília, o que, presumi, deveria ter acarretado impactos em sua trajetória.

Como mencionou uma entrevistada de uma ONG que acompanhou de perto o processo inicial de organização dos catadores e, em seguida, a proximidade que o movimento estabeleceu com o governo federal na era Lula, o tempo da organização do movimento coincidiu com o tempo da construção das políticas públicas. Em suas palavras: “coincidiu um tempo do movimento de construção e de organização, com um tempo governamental de acreditar em políticas públicas para esse grupo desfavorecido” (Entrevista RD 6). É por conta dessa “coincidência” de tempos que denominei esse período de “agenda combinada” entre o movimento e o governo federal (2003-2016).

CAPÍTULO 1. MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO POLÍTICO DO LULISMO: NASCE A “AGENDA COMBINADA” COM OS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

A poucos dias do fim de seu segundo mandato como presidente da República, durante sua participação na Expocatadores 2010,⁴ em São Paulo, Lula ouvia atentamente o discurso de catadoras e catadores, se emocionava com suas histórias de vida e reverenciava suas lutas e conquistas. No final da cerimônia, entregou um caminhão a uma organização do MNCR, ao mesmo tempo que assinou o decreto da regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, sancionada por ele em agosto daquele ano) e anunciou outros projetos e convênios que, naquele momento, eram firmados junto com o BNDES, a Petrobras e a Fundação Banco do Brasil. Em seu discurso, em um tom de despedida do cargo, Lula exaltaria que o Brasil havia mudado e que o cenário ali presente da Expocatadores 2010 era a melhor imagem dessa mudança. Afinal, em nenhum outro momento de nossa história, catadoras e catadores tiveram a oportunidade de estar sentados ao lado de dois presidentes da República (além dele, estava presente a então recém-eleita Dilma Rousseff), diversos ministros de Estado e executivos de grandes empresas públicas.

Segundo ele, a proximidade dos catadores com os chefes de Estado era possível porque os catadores “aprenderam a falar”, tornaram-se conscientes de seus direitos, compreenderam o valor e a dignidade de seu trabalho e a necessidade de se organizarem coletivamente. Em suas palavras, “[...] um morador de rua [referindo-se também aos catadores] não é nem um caso perdido e nem um caso de polícia. É um caso de amor, é um caso de paixão, é um caso de políticas públicas [...]” (LULA, 2010, vide o anexo).

Esse relato é um fragmento ilustrativo da experiência histórica e política que circunscreve a relação entre Lula e os catadores. Como mencionado na introdução desta tese (e detalhado no Capítulo 2), a história de luta dos catadores envolveu um árduo processo organizativo inicial que foi fundamental para que a categoria lograsse reconhecimento no rol de políticas no plano federal.⁵ Os objetivos deste capítulo são trazer uma contextualização

⁴ Feira anual de tecnologia social idealizada pela articulação nacional do MNCR. O evento de 2010 contou com mais de 1.500 catadores de todos os estados brasileiros, América Latina e Caribe para troca de experiências e debates sobre políticas e ações voltadas para a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis.

⁵ Assim, no “apagar das luzes” do governo Lula, a Expocatadores 2010 revelava uma parte da perspectiva que orientou a construção das políticas tanto em um plano mais simbólico como também no plano concreto e material das ações. Por isso, não foi trivial nem ocasional que Lula escolhesse a Expocatadores para assinar a regulamentação da PNRS. Com efeito, a PNRS é um marco normativo fundamental da regulação da gestão de

histórica e teórica dos movimentos sociais no Brasil e, especificamente, do MNCR, e apresentar os conceitos teóricos utilizados ao longo da tese. Para tanto, dividi o capítulo em quatro partes. Na primeira parte, apresento o conceito de lulismo e sua relação com os movimentos sociais. Na segunda parte, mobilizo algumas categorias da literatura de movimentos sociais que servem como instrumento para analisar a relação entre o MNCR e as políticas públicas. Por fim, na terceira e quarta partes, exponho o funcionamento do que chamo de “agenda combinada”, primeiro do ponto de vista da sua operacionalização concreta e a seguir oferecendo uma interpretação do seu significado político.

1.1 Movimentos sociais: da luta contra o estado autoritário ao lulismo

Nas últimas décadas, os movimentos populares no Brasil operaram de acordo com um imaginário social edificado a partir da luta pela democratização do regime e pelo engajamento coletivo em um projeto político que visava promover a cidadania “desde baixo”. Com o intuito de construir uma democracia de alta intensidade com mecanismos de participação popular, o projeto que encarnava esse imaginário, denominado democrático-participativo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), buscava garantir não apenas que as demandas dos movimentos sociais fossem incorporadas ao sistema político, mas também definir o próprio sistema em que essas demandas deveriam ser incorporadas (TATAGIBA, 2002).

Em outros termos, com o fim do regime militar e, na luta pela redefinição dos parâmetros do jogo político, esse imaginário sustentou a ideia de que os movimentos sociais deveriam assumir uma postura mais propositiva diante dos novos desafios impostos à sociedade brasileira. Portanto, seria necessário estabelecer vínculos mais estreitos entre o mundo societal e Estado, fazendo com que a estratégia de inserção institucional dos movimentos sociais se

resíduos sólidos no país. Como detalharei mais adiante, por ser um marco regulatório que envolvia já interesses (e recursos) de amplos setores econômicos, a regulamentação tinha ficado por mais de uma década praticamente parada no Congresso Nacional. Uma vez aprovada, ao atribuir obrigações e responsabilidades entre entes públicos e privados, incluiu, de modo não menos inovador, os catadores em sua dimensão formal e normativa. Tampouco foi por acaso que nessa ocasião o então presidente tenha assinado o decreto que, simultaneamente, renomeava o CIISC – de Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo passou para Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis – e criava o Programa Pró-Catador, cujo objetivo era integrar e articular todas as ações do governo federal específicas para catadores. Por fim, ainda naquele evento, a entrega do caminhão à organização do MNCR celebrava a implementação de uma nova fase do projeto Cataforte (a segunda das três fases que o constituíram, conforme detalharemos a seguir), o qual objetivava, junto com a capacitação de lideranças, a estruturação da logística de associações e cooperativas de catadores por meio da aquisição de caminhões.

atrelasse à própria legitimidade dos atores sociais na sua condição de interlocutores com o Estado (TRINDADE, 2014).

Por conta disso, a partir de meados da década de 1980, ocorreram mudanças significativas no cenário de mobilização social e, especialmente, no campo da luta popular. Aos poucos, os movimentos caminharam para estabelecer relações mais orgânicas com o sistema político, o que podia ser visto, especialmente, pela inserção desses atores em espaços institucionais criados, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, o retorno oficial do regime democrático no país se liga à institucionalização da mobilização social que definiu as orientações político-ideológicas das lutas contra o regime autoritário. Os espaços participativos institucionais se difundiram pelo território brasileiro nas diferentes esferas de governo. Desse modo, a década de 1990 ficou marcada pela multiplicação de espaços institucionais e, em seguida, a primeira década do século XXI marca a intensificação desse processo, sobretudo pela proliferação de conselhos gestores de políticas públicas e pelas conferências de políticas públicas no âmbito nacional (TEIXEIRA, 2013).

Dado esse contexto histórico, do ponto de vista teórico, as interpretações hegemônicas no país e, em geral, na América Latina durante a década de 1980, abordavam os movimentos sociais como atores antissistêmicos, que atuavam sobretudo por meio da ação coletiva confrontacional, cujo alvo ou adversário central era o Estado. Influenciados especialmente pela Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), os estudos buscavam demonstrar como os movimentos sociais se constituíam como sujeitos políticos capazes de incluir novos temas na agenda política, redefinindo e problematizando os discursos dominantes sobre a desigualdade e a hierarquia socialmente estabelecida (SADER, 1988; PAOLI, 1995; TRINDADE, 2014).

A participação institucional impactou consideravelmente a dinâmica de mobilização social, já que a atuação dos movimentos sociais ganhou novos desafios com o advento do regime democrático. Uma das principais mudanças nesse cenário teve relação com a necessidade de construir a política *junto* com o Estado, e não “apenas” demandar dele ou lutar contra ele. Esse processo foi ainda mais complexo em algumas capitais do país onde o Partido dos Trabalhadores (PT) logrou vitórias eleitorais das frentes populares (é o caso, por exemplo, das cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre).

Nesse projeto político, a participação da sociedade organizada na construção da política pública ganhou relevo e, em grande medida, organizou as agendas dos movimentos sociais.

Quando o PT ganhou a eleição e assumiu o comando do governo federal, em 2003, a perspectiva de institucionalizar demandas dos movimentos sociais no Estado se intensificou e adquiriu uma complexidade ainda maior.

Pelo menos até o início dos anos 2000, a maioria dos estudos sobre movimentos sociais e políticas públicas enxergavam dois campos organizacionalmente diferentes, com fronteiras de análise bem delimitadas (ABERS *et al.*, 2021). Após 2003, entretanto, esse cenário analítico começou a mudar, já que se torna muito frequente a “migração” ou o trânsito institucional de atores de movimentos sociais para cargos do governo federal. Com o governo Lula, era frequente ativistas de diversos movimentos assumirem cargos governamentais, conduzindo a implementação de novas agendas de políticas públicas (FELTRAN, 2005; DAGNINO; OLIVEIRA; PANFICHI, 2006; HOCHSTETLER; KECK, 2007; DOWBOR, 2012; ABERS *et al.*, 2021).⁶ Ainda que o aumento expressivo de conselhos e conferências de políticas públicas como espaços participativos que mostravam a reconfiguração das relações entre movimentos sociais e o Estado tenha sido o fenômeno mais observado, a literatura começou a perceber que as relações entre movimentos e atores governamentais não se reduzem somente a esses espaços (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS *et al.*, 2021).

Então, ganhou relevo uma visão ampliada das relações entre movimentos sociais e o Estado que passou a detectar uma realidade mais complexa, determinada pelas formas como os movimentos operaram no interior do estado visando promover políticas públicas, tanto na fase de elaboração quanto na de implementação. De modo conjunto, também passou a ser observada a maneira como atores que operam no interior das instituições utilizam simultaneamente diferentes estratégias para provocar ou impedir mudanças. Ademais, ganha centralidade, igualmente, de que maneira as políticas públicas transformam a configuração dos movimentos e seus repertórios (ABERS *et al.*, 2021).

Em grande medida, a ampliação do campo analítico se relaciona com o contexto político do período que o PT ocupou o governo federal (2003-2016), caracterizado pela maior permeabilidade do Estado à sociedade organizada (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), cujo resultado foi a intensificação da participação dos movimentos sociais na produção de políticas públicas, seja por meio dos espaços institucionais de participação já consolidados nas

⁶ Ainda que a literatura internacional já desenvolvesse instrumentos teóricos para analisar os processos de institucionalização dos movimentos a partir da atuação desses nas políticas públicas, no geral, a tradição brasileira e latino-americana tendia a não analisar com acuidade tal processo ou trava-o predominantemente na chave da cooptação em contraposição à chave da autonomia (ABERS *et al.*, 2021).

décadas anteriores (sobretudo os conselhos e conferências), seja na ocupação de cargos no governo (o que a literatura denomina de ativismo institucional), seja ainda na gestão de programas governamentais. Como afirmam Abers *et al.* (2021, p. 15), não sem contradições, nessa experiência, vários movimentos sociais agiram “como se fossem Estado, sem sê-lo”.

1.1.1 Movimentos sociais e o contexto político do lulismo

Da ótica dos movimentos sociais, o vínculo histórico com o PT nutriu a expectativa de que, com a eleição de Lula, o partido replicaria as experiências de proximidade do Estado com os movimentos das gestões municipais da década de 1990. O prognóstico era de que, com Lula na presidência da República, uma nova estrutura de oportunidade política seria aberta a eles (TILLY, 1978). A expectativa geral era de que o mote participacionista que consagrou o PT nos governos locais finalmente seria conduzido ao poder central.

De fato, a chegada do partido ao governo federal ampliou significativamente as possibilidades para a relação entre Estado e movimentos sociais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). A abertura e a diversificação dos espaços de participação, além de permitir, também incentivaram que diversos públicos fossem acolhidos no Estado por meio do governo. Com novas áreas sendo criadas e outras já existentes se fortalecendo, o quadro era de uma aproximação generalizada dos movimentos com o Estado.

Assim, Lula na presidência da República inaugurou uma relação com os movimentos sociais até então pouco existente no Brasil. Sua eleição, em 2003, deu largada a um ciclo político que ficou marcado por imagens de líderes de movimentos sociais, do campo e da cidade, sindicalistas e seus apoiadores, transitando pelos espaços do poder central. Ao longo dos anos à frente do Executivo Federal, o presidente recebia os movimentos no Palácio, acolhia demandas e criava espaços de participação nas políticas públicas.

Como destacam Abers, Serafim e Tatagiba (2014), era frequente no período lulista ativistas que haviam assumido cargos na burocracia federal transformar agências governamentais em espaços de militância nos quais continuavam defendendo bandeiras desenvolvidas anteriormente no âmbito da sociedade civil. No governo, esses ativistas buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, que até aquele momento se restringiam a esferas municipais.

No entanto, além disso, também experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil, uns de caráter mais público, como os

protestos, e outros menos públicos e mais personalizados que se deram entre o Estado e representantes dos movimentos sociais. Em alguns setores de políticas públicas, espaços participativos formalizados como conselhos e conferências tiveram papel central, enquanto em outras áreas, ao contrário, predominaram formas de interação menos formais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326).

De modo geral, visualizar movimentos adentrando no governo e perceber as dinâmicas que esses acessos resultavam era, de certa perspectiva, desafiador e estimulante, já que, em um olhar retrospectivo, a maioria dos públicos e áreas ali no governo possui uma extensa trajetória de militância e empenho da sociedade civil mobilizada nas causas. Para acessarem o Estado, afinal, foram longos e árduos anos de articulação, de formação de redes movimentalistas e de pressão política. Depois de décadas de acúmulo de forças, a partir de 2003, finalmente essas experiências começaram a traduzir-se em oportunidades concretas de serem contempladas pela agenda de um governo (FERRO, 2012).

Em termos analíticos, o quadro de aproximação dos movimentos com o Estado causou controvérsia e leituras antagônicas. Por um lado, alguns vislumbraram, por exemplo, que o PT no poder representou um tempo virtuoso para os movimentos sociais, pois puderam, finalmente, ver suas pautas apreciadas e atendidas por um governo (BOULOS; SIMÕES, 2017). De outro lado, algumas leituras mantiveram seus estudos permeados por categorias próprias do confronto político, com análises que tentavam mostrar que os movimentos haviam sido cooptados (RICCI, 2010) ou aparelhados pelo Estado (FAUSTO, 2010; GADEA, 2011).

Em linha intermediária, porém, uma parte da literatura renunciou às críticas de ordem moral – que comumente ditam “como os movimentos devem agir” – para perscrutar os “caminhos” e “descaminhos” de sua aproximação com o Estado, concentrando a análise, em decorrência dessa renúncia, no envolvimento dos movimentos sociais nas políticas públicas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018; TATAGIBA; TEXEIRA, 2021; CARLOS, 2015; BLIKSTAD, 2018; SERAFIM, 2013; DOWBOR; CARLOS; ALBUQUERQUE, 2018).

Nesse sentido, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) trouxeram importante contribuição ao campo de estudo dos movimentos sociais ao analisarem “as dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade” em diferentes setores das políticas públicas. O governo Lula não só ampliou as oportunidades de acesso ao Estado, mas também abriu espaço para combinações novas e criativas de diferentes práticas e rotinas de interação (em relação aos

padrões estruturais de interação) (p. 326-7) – o que as autoras denominaram de repertórios de interação.

Entretanto, segundo elas, os avanços da agenda participativa (herdeira do PT) sofreram variações setoriais muito significativas. O progresso das pautas dos movimentos sociais e, por conseguinte, o acesso aos direitos de cidadania dele decorrentes se devem menos a um compromisso geral da Presidência da República e mais às dinâmicas políticas no interior de cada setor de políticas públicas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 325-6).

Olhando para as variações setoriais em diferentes pastas e agendas de políticas públicas, dois aspectos interferiram nas chances de os movimentos lograrem inserir suas demandas no interior do Estado: i. a trajetória institucional de cada política pública e ii. as formas como os vínculos entre os atores políticos relevantes foram construídas historicamente (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Assim, a depender da tradição histórica de interação em cada setor de política e da presença de aliados em posições estratégicas ou cargos importantes para a tomada de decisão, repertórios de interação foram experimentados e combinados.

Então, nessa lógica, um *background* de ação e pressão política aumentava as chances de acesso ao governo Lula. Contudo, em contraponto a essa lógica, o ingresso nos espaços do poder central de alguns grupos sem histórico consolidado de militância, como o caso dos catadores, lança algumas considerações importantes. Isso porque o movimento de catadores, por exemplo, acessa o governo federal e avança sua agenda sem um histórico consolidado de ativismo que balizasse sua capacidade de emplacar demandas no Estado.

Sem dúvida, essa constatação ajuda a entender a complexidade do período do PT no governo federal e dá fôlego à continuidade das análises desse contexto. Faltam estudos sobre movimentos sociais que aproveitaram a experiência governamental para se potencializar. Em outras palavras, é necessário se debruçar sobre casos específicos de movimentos animados pelo próprio Estado. Desse modo, não se trata só de ampliar a análise diante da diversificação dos assim chamados repertórios de ação (e de interação), mas também, e sobretudo, de analisar movimentos que se consolidaram a partir da experiência de aproximação com o Estado, já que esse é o caso do MNCR.

Como veremos no Capítulo 2, existiu um histórico de relação entre catadores com gestões municipais do PT, construído nas décadas anteriores à eleição de Lula. Porém, essa relação permaneceu mediada principalmente por ONGs e entidades vinculadas à Igreja Católica (que, em conjunto com outros atores da sociedade civil e agentes estatais, construiu uma rede

de defesa dos catadores). Os catadores não exerciam, portanto, papel protagonista nessas relações. Com a eleição de Lula, também ocorreram alguns trânsitos institucionais (DAGNINO, 2002; SILVA; OLIVEIRA, 2011) da rede de defesa dos catadores, mas a maior parte dos quadros técnicos e/ou políticos que foram ocupar postos-chaves no governo se tornou aliada do movimento (ou da pauta geral dos catadores) no próprio processo de construção da agenda governamental (e não antes dela).

Quero destacar aqui a existência de acessos diferenciados dos movimentos sociais ao Estado durante a experiência do PT no governo federal que não estavam necessariamente vinculados aos aspectos das variações setoriais identificadas por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). O ingresso no governo federal de grupos sem histórico de militância consolidado, mas que exerceram papel de protagonismo na construção de políticas, demanda um olhar para o setor de políticas no qual os problemas públicos foram construídos e/ou canalizados que vá além e se concentre também em dinâmicas que potencializaram o surgimento de novos atores políticos.

Sem desconsiderar o antecedente histórico de empenho da sociedade civil comprometida com a defesa dos catadores, o fato novo foi que, mais do que acolher demandas ligadas ao público catador, o governo Lula abriu possibilidades inéditas para que os catadores se capacitassem e se habilitassem para participar da construção de políticas. Portanto, se para muitos coletivos o que garantiu o acesso ao governo Lula foi um histórico de ação e pressão política – o que os tornavam “recrutáveis” à participação e lhe davam maiores chances de eficácia política –, o grupo de catadores encontrou abertura para que se fortalecessem enquanto categoria organizada.

Então, por que, durante os anos do PT no governo federal, uma categoria extremamente pobre e subalternizada, ao passo que se mobilizava para construir um movimento social, tinha suas problemáticas incorporadas pelo governo? Como foi possível para um segmento de tão alta vulnerabilidade social, com imensa dificuldade de mobilização e auto-organização, ser eleito sujeito-alvo de políticas públicas e, ao mesmo tempo, transformar-se em ator político partícipe da construção dessas políticas?

A chave explicativa que utilizarei aqui para perscrutar a emergência desse novo ator político e sua trajetória social e política se vincula às análises que interpretam o contexto político dos governos do PT na presidência da República em torno do conceito de lulismo e, de maneira mais específica, do lulismo enquanto governo de preferência pelos pobres.

A ideia de que o contexto político é importante para analisar a atuação dos movimentos sociais não é nova. Nas últimas décadas, tanto a literatura internacional como a nacional desenvolveram um conjunto de instrumentos conceituais para situar, descrever e examinar o ambiente mais amplo em que os movimentos atuam e como ele condiciona a ação dos atores. No entanto, apesar desses esforços, permanece uma tendência geral de apresentá-lo como cenário “objetivado” e externo, que apenas estabelece oportunidades, ameaças ou constrangimentos à ação dos movimentos sociais (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 16-17).

Por conta dessa restrição, Abers, Silva e Tatagiba (2018) afirmam a necessidade de os estudos centrarem atenção também naquilo que tradicionalmente se apreende como o contexto político em que os movimentos sociais atuam no Estado e, especialmente, nas políticas públicas (p. 16). Extraíndo-o da condição de cenário e recusando a exterioridade como ponto de partida das análises sobre a constituição e atuação dos movimentos sociais, eles devem ser analisados sob uma ótica que foque a interdependência entre diversos atores e instituições com que interagem rotineiramente, constituindo estruturas relacionais (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 17). Assim, incorporar o contexto político na análise pode demonstrar como ele interfere nas formas e nos resultados da atuação dos movimentos sociais nas políticas públicas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 16-17).

Seguindo essa lógica, operacionalizar o lulismo não como pano de fundo, mas como um contexto político que constitui (e onde se constitui) um tipo de relação Estado-movimento, ajuda a revelar o lugar que alguns grupos subalternizados ocuparam nos espaços de poder no incurso da experiência do PT no governo federal (e os limites encontrados nessa relação).

Embora o período lulista tenha aprofundado a diversificação das possibilidades da relação entre Estado e movimentos (como veremos no caso dos catadores), o processo de redemocratização da década de 1980 já sinalizava mudanças importantes nesse sentido. Em termos analíticos, a chave explicativa centrada nas relações contenciosas e de enfrentamento preconizadas por cânones da teoria dos movimentos sociais, como Tilly (1978) e Tarrow (1997), se mostra insuficiente para compreender o momento da abertura política do país e para analisar relações menos antagônicas que eram postas em prática (CARLOS, 2015).

Os estudos começavam a demonstrar que o contexto de abertura política gerava mudanças profundas nos repertórios de ação⁷ dos movimentos, já que oportunidades de acesso à política institucional eram abertas à sociedade. De “outsiders” à política institucional, “combativos”, “transformadores” e “não institucionais”, os movimentos passaram, por exemplo, a envolverem-se na implementação de políticas públicas. Sobretudo em governos subnacionais, eles começavam também a acessar recursos públicos e ocupar posições diretamente no interior do aparelho do Estado (SILVA; OLIVEIRA, 2011). O envolvimento dos movimentos sociais em políticas públicas foi uma mudança tão significativa que as leituras sobre esse envolvimento defendiam a superação da ideia da “sociedade contra o Estado” preconizada por estudos do contexto da redemocratização (TELLES, 1988; SILVA; OLIVEIRA, 2011). Porém, o paradigma da “sociedade contra o Estado” ficou tão enraizado no imaginário político que as leituras ainda permaneceram marcadas por uma concepção subjacente segundo a qual os movimentos – pelo menos os populares – concentraram o repertório de ação de suas fases iniciais naquilo que Doimo (1995) denominou de impulsos expressivos-disruptivos, para ingressarem, depois, em repertórios integrativo-corporativos.⁸ Contrariando essa lógica, a intenção aqui é entender as características e dinâmicas de um movimento particular que praticamente se subtraiu aos impulsos expressivos-disruptivos comumente detectados nas fases iniciais dos movimentos populares, sobrepondo-os em favor da face integrativo-corporativa (DOIMO, 1995). Por conseguinte, em vez de ser concebido de modo externo ao Estado – ou mesmo em oposição a ele –, no caso do movimento de catadores, ele deve ser entendido em um sentido contrário, isto é, como movimento que também é promovido por aquele.

⁷ Elaborado por Charles Tilly (1995), “a palavra repertório identifica um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha. Repertórios são criações culturais aprendidas, mas eles não descendem de filosofia abstrata ou tomam forma como resultado da propaganda política; eles emergem da luta. [...] Em qualquer ponto particular da história, contudo, elas (as pessoas) aprendem apenas um pequeno número de maneiras alternativas de agir coletivamente” (p. 26).

⁸ Doimo (1995) define a face expressivo-disruptiva dos movimentos sociais quando eles manifestam valores morais ou apelos ético-políticos que visam deslegitimar a autoridade política. Já a face integrativo-corporativa, por sua vez, expressa-se quando esses atores coletivos buscam conquistar maiores níveis de integração social através do acesso a bens e serviços (p. 69).

1.1.2. O lulismo e os pobres e subalternizados

Na definição de Singer (2012), o lulismo é expressão da lógica comandada por Lula na presidência da República de unir proteção social com estabilidade política. Isso significa que, sem realizar reformas estruturais no Estado ou confrontar interesses que gerariam conflitualidade e possível desestabilização – “tópicos caros que sensibilizam o eleitorado pobre e conservador” –, o governo lulista criou um complexo conjunto de políticas de proteção social focado nos mais pobres. Ao unir estabilidade e política social, os pobres se transformaram na base social que deu vida ao fenômeno do lulismo e fez desse um período ímpar na história nacional.

Ainda que o conceito tenha sido estirado com o tempo, nas primeiras formulações, Singer (2012) caracterizou o lulismo como uma perspectiva eleitoral ou, melhor dizendo, como parte de uma mudança no comportamento eleitoral, segundo a qual o apoio histórico das camadas médias a Lula foi substituída pelo apoio dos eleitores mais pobres. Para o autor, o elemento fundamental para o realinhamento eleitoral é a ideia de mudança sem confronto com o capital (SINGER, 2012; ROMÃO, 2018).

Para Singer (2012), Lula sofria uma histórica rejeição entre os mais pobres, tanto por conta de uma intuitiva autolocalização desse público à direita do espectro político, como também por certa hostilidade com relação às greves e à identificação direta delas com Lula. Assim, *grosso modo*, até 2005 (quando ocorre o realinhamento eleitoral já citado), os mais pobres buscavam a redução das desigualdades por meio da ação do Estado, mas eram refratários a quaisquer movimentos que pudessem desestabilizar a ordem. A busca dos pobres seria por uma figura política que fizesse as mudanças pelo alto, “uma autoridade constituída” que os protegesse sem ameaçar a estabilidade (SINGER, 2012, p. 58).

Quando assume a presidência, em 2003, Lula busca atender aos anseios de mudança, investindo fortemente na política social, conquistando, assim, esse eleitorado pobre, o beneficiário direto das ações de diminuição da desigualdade e de combate à pobreza. Nessa linha, uma série de medidas foram tomadas para melhorar o mercado de trabalho, acarretando a redução do desemprego e das desigualdades. Em linha complementar à primeira, programas sociais de grande envergadura foram lançados para combater a pobreza e a miséria.

Para o autor, então, o lulismo emerge a partir de um descolamento de classes; um realinhamento da base de apoio que se sintetiza pelo encontro de um líder, Lula, com uma fração de classes, o subproletariado, produzido graças a um sólido programa de combate à

pobreza e a à ativação do mercado interno, incluindo no consumo as parcelas mais pobres da sociedade. O “pivô do lulismo” (SINGER, 2012, p. 16) foi a relação estabelecida por Lula com os mais pobres, reforçada por um conjunto de políticas voltadas para melhorar suas condições de vida, numa dinâmica que não confrontou os interesses do capital.

Com o propósito de confirmar a tese de que o lulismo foi o “governo moral” dos pobres (SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 11). Singer (2012, p. 74) mostra que, entre 2003 e 2010, o salário mínimo teve um acréscimo de 50%, além dos reajustes inflacionários (p. 11). Além disso, cerca de 12 milhões de famílias de baixíssima renda recebiam auxílio do Programa Bolsa Família (PBF) (p. 11). Em 2010, a taxa de desemprego foi de 5,3%, considerada pelos economistas muito próxima ao pleno emprego (p. 12). O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, passou de 0,5886 em 2002 para 0,5304 em 2010 (NERI, 2012; SINGER, 2012).

Com base na caracterização do fenômeno do lulismo em termos de um realinhamento eleitoral, a formulação original de Singer (2010) foi sendo ampliada, permitindo que adquirisse novos significados e transformando-se, por consequência, em um recurso teórico utilizado para designar a experiência do PT no comando do governo federal.

Desse modo, Romão (2018) aponta como alguns autores situam essa experiência na figura de Lula: pelo viés do populismo (SOUZA, 2011; BETHELL, 2013), com base no culto à personalidade (ANTUNES, 2016), e até a vinculam ao processo da acumulação capitalista no Brasil e da redistribuição de riqueza e renda (MENEZES; PALERMO, 2012). Em poucas palavras, o signo da ambiguidade e da contradição pareceria ser o denominador comum e perpassar a maioria das interpretações sobre o lulismo.

Singer (2012) ainda salienta (pelo menos em suas primeiras formulações) que o eleitorado que sustentou o lulismo não se concentrou nos segmentos pobres que estavam organizados naquele momento. O pobre do lulismo, para o autor, é o beneficiário das políticas sociais, um sujeito passivo dos programas sociais e da dinâmica econômica favorável ao trabalhador. Isso implica que, dessa perspectiva, o lulismo, como governo de preferência pelos pobres, refere-se aos segmentos de baixa ou baixíssima renda (SINGER, 2012) que não estavam organizados como classe para pressionar o campo político institucional, tampouco estavam mobilizados em segmentos sociais para esse fim.

Entretanto, o lulismo, entendido como recurso explicativo de governo dos pobres, não necessariamente se refere apenas a sujeitos passivos beneficiários de (novas) políticas sociais.

Ele poderia, ademais, contemplar dinâmicas que fortaleceram novos atores sociais – partícipes e engajados na construção de políticas que levaram para dentro dos movimentos uma série de ambiguidades e contradições emblemáticas de sua existência como fenômeno social e político.

Então, se, por um lado, o lulismo forjou-se mediante o estabelecimento de um vínculo constitutivo com os pobres, seu nexos com os subalternizados em estágios iniciais de organização social também precisa ser levado em conta. Por outro lado, a análise das relações do lulismo com os movimentos sociais poderia avançar ainda mais se não nos limitássemos a enquadrá-lo no esquema analítico da chave única e autoexplicativa da cooptação ou da perda da autonomia dos movimentos (RICCI, 2010).

1.1.3. Lulismo e os coletivos pobres e subalternizados

Olhando para a originalidade do quadro político surgido com o lulismo, certa literatura nacional se empenhou em criar instrumentais para analisar as reconfigurações que tiveram lugar no campo popular. Em particular, com relação aos movimentos sociais, o argumento ao qual se chegou sustentava que, acolhendo uma gama imensa de interesses, o contexto de maior proximidade entre movimentos sociais e atores estatais durante o governo Lula permitiu novas e criativas formas de interação Estado-sociedade, especialmente pela reinterpretação de rotinas de comunicação e formas inovadoras de negociação.

Neste capítulo, é feita uma série de argumentos subsidiários com o intuito de sustentar a proposição de que o lulismo pode ser caracterizado como o contexto político que define um tipo de relação Estado/movimentos sociais específico para coletivos pobres e subalternizados. Dessa forma, o lulismo será utilizado como recurso conceitual que expressa um contexto político particular e delimitado na experiência do PT no governo federal, enfoque de referência de uma trajetória que remete ao lugar que diferentes grupos subalternizados ocuparam no interior do estado durante o período entre 2003 e 2016.

Nesse sentido, reconhecido o fato de que a própria atuação do PT abriu possibilidades inéditas para que o conjunto amplo dos movimentos sociais levasse suas pautas para dentro do Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), no lulismo e no período aqui contemplado (2003-2016), grupos pobres e subalternizados adquiriram um posicionamento privilegiado na dinâmica de governo.

O sentido do lulismo está atrelado ao seu suporte social e a sua base eleitoral. Marcadamente, a compreensão do fenômeno perpassa a relação do governo com os mais

pobres, isto é, por segmentos de baixa renda – ou baixíssima renda (SINGER, 2012) –, na dinâmica do governo durante o ciclo petista na presidência. Particularmente, esta tese se referirá ao posicionamento distintivo que (alguns) grupos subalternizados, com estrutura organizacional não consolidada (ou em vias de se consolidar como movimento social), adquiriram nas relações de poder nessa experiência governamental.⁹ Centrando a atenção na relação entre contexto político e processos organizativos de coletivos pobres, busco, desse modo, vincular o conceito de lulismo com o campo amplo de estudos sobre movimentos sociais a partir do estudo de caso do MNCR. Em sua formulação inicial, Singer (2012) caracteriza o lulismo como uma síntese que articulou ações de diminuição da desigualdade e da pobreza com a manutenção da estabilidade política e da ordem. Operando sob essa formulação, tentarei mostrar, ademais, que o lulismo também se constitui como tal ao impulsionar o surgimento de novos atores coletivos e ao projetar sobre esses atores (pobres e subalternizados) algumas das contradições que lhe são características.

Essas contradições impactarão a trajetória do MNCR (que veremos no capítulo 5), mas, por ora, interessa deixar claro que, em relação aos movimentos sociais, o lulismo como governo de preferência pelos pobres deve ser distinguido de outras experiências (e de outras leituras) por (pelo menos) três aspectos interligados: i. pelo reconhecimento (inédito) que alguns grupos subalternizados adquiriram como sujeitos de políticas públicas; ii. por apoiar que grupos subalternizados se forjassem como novos atores políticos, e iii. por instituir políticas públicas que na prática foram importantes para financiar (novos) movimentos sociais.

O catador como público subalternizado é emblemático da maneira como operou essa dinâmica lulista. Especialmente porque, com a eleição de Lula, esse sujeito não apenas viu incluídas suas demandas nas gestões de governo, como também se engajou como partícipe da

⁹ Aqui, é importante demarcar a diferenciação conceitual entre lulismo e petismo. De modo geral, o petismo é compreendido como uma cultura política específica do Partido dos Trabalhadores. Tal cultura não se limita à preferência pelo PT e pelo voto no partido, mas “fazer, pensar e viver a política tendo em vista a valorização da mobilização popular, a transparência e ética; e a implementação de políticas voltadas para as classes populares” (ROCHA, 2018, p. 33). Baiocchi, Braathen e Teixeira (2013) caracterizaram o chamado “modo petista de governar” como uma plataforma política alternativa que foi guiada por ideias como a de inversão de prioridades e democrática participativa. Tal fenômeno, inovador da política brasileira, teria alcançado seu apogeu e, ao mesmo tempo, iniciado seu declínio com a eleição de Lula, em 2002 (ROMÃO, no prelo). A liderança de Lula teria minado a democracia interna do partido, com um pragmatismo centralizador. O lulismo seria a rendição do PT anteriormente participativo pela lógica do presidencialismo de coalizção. A democracia petista teria sido substituída pelas possibilidades de ganhos na economia. Nesse novo contexto, os ganhos dos movimentos sociais e da sociedade civil teriam sido bem limitados e tiveram a realização de conferências de políticas públicas, “o ponto alto do 'ritual' dos movimentos sociais ir à Brasília e expor novos temas às esferas de poder” (ROMÃO, 2021, p. 269).

construção de políticas públicas e recebeu incentivos de fomento ao seu tecido associativo. Tais direcionamentos objetivavam tanto transformá-lo num agente econômico (menos subalterno) da cadeia da reciclagem, como torná-lo um ator político influente nas políticas públicas que lhe diziam respeito.

Junto com a inclusão sociopolítica dos setores populares, os governos do PT na esfera federal elaboraram políticas de reconhecimento de novos atores políticos e de incorporação de demandas que o Estado até então ignorava ou considerava ilegítimas. Nesse sentido, destacaram-se as políticas destinadas à prevenção da violência contra as mulheres, à promoção e ao reconhecimento da comunidade LGBT; o incentivo à participação dos jovens; a garantia da inclusão produtiva dos catadores de bens recicláveis e a capacitação das pequenas agricultoras, entre outras. O que sustentou essas inovações nas políticas públicas foram as políticas sociais e o papel ativo do Estado.

Antes de adentrar nas políticas específicas para catadores e o papel do MNCR nelas, é importante reiterar que o acesso dos catadores ao governo federal dependeu de um processo mais abrangente e complexo de inclusão sociopolítica de setores populares. Essa dimensão é central para a compreensão do argumento, uma vez que junto com as políticas de reconhecimento de novos atores políticos, o ideário participativo que historicamente compôs a relação do PT com os movimentos sociais adquiriu um novo sentido na construção das políticas públicas. Esta é, pois, uma forma de participação que enfatiza a produção de bens públicos sob a ótica do fazer e do pensar alternativos, das experiências práticas das comunidades populares nos territórios. Quer dizer, trata-se, portanto, de uma articulação inovadora entre participação, território e política pública que valorizava mais a produção, o modo de fazer alternativo, do que a deliberação, o discurso e a argumentação das tradicionais instituições participativas (IPs).

Blikstad (2015) e Tatagiba e Teixeira (2021) veem essa articulação recente entre participação, território e políticas públicas em vários programas sociais que foram implementados pelos governos do PT, e os denominaram de *programas associativos*. As autoras definem o programa associativo como um desenho particular de política pública, direcionada para a população de baixa renda, na qual se reconhecem formalmente organizações da sociedade como atores da implementação da política pública nos territórios, conferindo-lhes o direito de constituir e selecionar os beneficiários e de mediar sua relação com o Estado no acesso aos bens públicos. Nesse desenho, o Estado repassa dinheiro público para os

movimentos *atuarem como Estado*, nos territórios, produzindo o bem público e produzindo também a coletividade organizada que usufruirá desse bem (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021).

Além dos programas associativos serem dirigidos à população de baixa renda, ainda segundo as autoras, a *expertise* necessária para esse tipo de participação tende a se encaixar de forma mais “natural” no universo social dos pobres, já que segue muito fortemente associada às experiências cotidianas (ao contrário das IPs, em cujo âmbito é sempre necessário construir mediações que possibilitem vincular a formulação com as demandas imediatas de política pública).

Desse modo, o programa associativo se distingue por três características principais. Em primeiro lugar, pela ênfase na participação nos *territórios*, buscando criar comunidades engajadas a partir do reconhecimento de *formas de fazer/pensar* alternativos e a legitimação dessas formas coletivas de produção dos bens públicos como programas governamentais. Em segundo lugar, pelo repasse direto de recursos públicos para as organizações da sociedade civil com vistas a fortalecer ou gerar redes movimentalistas, o que equivale, na prática, a uma *política de financiamento dos coletivos e movimentos sociais*. E, em terceiro e último lugar, pelo papel exercido pelos movimentos sociais como *mediadores do acesso às políticas* governamentais, conforme um tipo particular de relação do movimento com suas bases e o Estado.

1.2 A trajetória histórica dos catadores de materiais recicláveis e seu lugar no contexto político do lulismo

Mesmo assumindo a hipótese de que o fortalecimento do MNCR - por meio de sua nacionalização - guarda relação com o lulismo e o Estado, é preciso considerar que o movimento é fruto de um processo longo de preparação da organização que não esteve diretamente ligado ao lulismo ou às instituições estatais, já que a organização coletiva da categoria aconteceu em décadas anteriores à chegada de Lula ao governo federal.

Embora os registros da atividade de catação de lixo existam há mais de 50 anos no Brasil (MNCR, 2009), datam do final da década de 1980 os primeiros passos do referido processo de organização coletiva dos catadores. As primeiras experiências de agrupamento de catadores – identificado naquele momento somente como um subgrupo da população em situação de rua – contaram com o apoio de entidades de várias áreas, com especial protagonismo de setores ligados às pastorais da Igreja Católica e do universo das organizações não governamentais. Ainda nesse processo inicial, o ingresso de outros grupos na atividade de catação, sobretudo de

desempregados nos grandes centros urbanos, impulsionou o apoio de novos agentes à organização dos catadores, como o fizeram, por exemplo, as universidades. Ademais, a criação de espaços públicos de articulação de vários atores da sociedade civil e do Estado colaborou igualmente com as primeiras tentativas de organização do segmento.

Como veremos no Capítulo 2, a relação estabelecida entre setores da sociedade civil e agentes estatais com esses trabalhadores foi decisiva para a proliferação de associações e cooperativas de reciclagem no país. Foi justamente a multiplicação dessas experiências locais de formação de associações e cooperativas de reciclagem – associada à visibilidade de algumas experiências de integração dos catadores ligados às gestões municipais de determinadas capitais do país – que ajudou a impulsionar a formação de uma rede movimentalista de defesa dos catadores e, também, em 2001, a constituição da primeira organização social de abrangência nacional de catadores, o MNCR.

A fundação do MNCR significou uma mudança radical na representação dos interesses da categoria. Afinal, se antes do movimento a representação efetiva da demanda desses trabalhadores era feita pela rede movimentalista e outras organizações de apoio – as quais, pelo seu empenho, tentavam “abrir os olhos” das instituições públicas para a situação dramática vivenciada pelos indivíduos que sobreviviam na catação –, a criação do MNCR significou a representação das demandas da categoria pela própria categoria. Essa diferente representação conduziu a um processo de fortalecimento e até mesmo do aspecto simbólico da figura do catador, já que possibilitou que os catadores se vissem representados por seus próprios pares.

Nesse processo, tratava-se de que adquirissem voz aqueles que não a tinham, de tornar visíveis aqueles que haviam sido historicamente invisíveis. Ou seja, a base desse processo referia-se à constituição de um movimento que visava ser um veículo de expressão das demandas e dos anseios dos catadores a partir das vozes dos próprios catadores, ainda que as instituições de apoio continuassem – e continuam – a ocupar uma função importante na mobilização e no suporte dos catadores. Assim, desde esse momento eles passaram a contar com uma organização nascida no seio da atividade de catação que seria organizada, gerida, planejada e formulada pelos próprios catadores.

Tendo como base as experiências locais de organização advindas da relação estabelecida entre os catadores e essas instituições de apoio, mas também inspirado na luta de outras categorias sociais como os sem-terra, os sem-teto, os indígenas, os quilombolas, a população em situação de rua e outros trabalhadores informais e setores pobres e oprimidos da sociedade,

o MNCR surgiu com o objetivo de ser o primeiro movimento social que pretende organizar coletivamente a categoria, fortalecê-la politicamente e lutar por sua valorização.

Dessa ótica, ainda que, até hoje, o trabalho individual seja a modalidade predominante, em quase duas décadas de existência, o MNCR tem logrado notáveis avanços nos seus propósitos. No referencial de auto-organização e levando em conta uma ação focada na ampliação das suas bases, já são várias as centenas de associações e cooperativas que fazem parte do movimento em todos os estados do país. Segundo o próprio movimento, recentemente, somam-se mais de 1.200 organizações filiadas ao MNCR no Brasil entre cooperativas, associações e grupos informais – além das 30 redes de organizações, que são cooperativas de segundo grau (MNCR, 2017).

Em razão desse crescimento, o MNCR acumula conhecimento adquirido por meio de diversas mobilizações, manifestações, passeatas, encontros, formações e articulações políticas nacionais e internacionais. Ademais, continua promovendo cursos e capacitações que visam tanto à qualificação produtiva da força de trabalho como à formação política. Esses cursos e formações políticas, por exemplo, além de conterem reflexões que aspiram conscientizar os catadores acerca das condições de exploração às quais estão submetidos, servem como instrumentos de luta pela valorização da categoria e como ferramenta de promoção da autoorganização.

No que se refere a avanços políticos, salta aos olhos, desde já, certa peculiaridade do MNCR diante de outros movimentos sociais. Historicamente, enquanto outros coletivos demoraram anos ou décadas para conseguirem algumas conquistas ou mesmo para serem reconhecidos pelo Estado brasileiro, os catadores, ainda sendo um coletivo recém-criado, rapidamente alcançou êxitos e logrou conquistas para a categoria. Esse dado reforça a hipótese orientadora deste trabalho, que toma o fortalecimento do MNCR como atrelada às características governamentais do Estado brasileiro no período de 2003-2016.

Um indicativo inicial dessa conexão com o Estado pode ser encontrado na conjuntura que resultou na inserção da ocupação de catador no registro do Código Brasileiro de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).¹⁰ O registro da ocupação de catador no CBO ocorreu apenas um ano após a inauguração do MNCR (2002). O MNCR foi fundado durante o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, realizado em Brasília

¹⁰ Portaria nº 397 de 9 de outubro de 2002, do Ministério do Trabalho e Emprego, sob o Código nº 5.192-05.

em 2001. Nesse evento, foi lançada a Carta de Brasília (2001), um conjunto de proposições entre as quais encontrava-se, justamente, a demanda de reconhecimento da categoria. Havia nela, também, uma solicitação ao legislativo federal de aprovação de um anteprojeto de lei que regulamentava a profissão de catador.

Embora a regulamentação da profissão não tenha sido até hoje aprovada, o registro no CBO foi considerado uma conquista, já que as atividades exercidas por esses trabalhadores permaneciam, até então, legalmente ignoradas. Já naquele momento o MNCR conseguiu influenciar o processo de registro de ocupação, principalmente porque algumas de suas lideranças participaram do grupo de trabalho criado pelo MTE para definir a nomenclatura e a descrição das atividades. Em meio a termos como os de “papeleiros”, “carroceiros” e “recicladores”, foi o próprio movimento que julgou o termo “catador” mais adequado para constar no registro do CBO (FISHER, s/d).

Em 2003, ano em que Lula criou o Comitê Interministerial de Inclusão Socioeconômica dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) – o primeiro e exclusivo espaço governamental para tratar do tema dos catadores, o qual irei detalhar mais a frente neste capítulo –, o MNCR possuía apenas dois anos de existência. Antes do aparecimento do CIISC, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) era o único espaço não restrito à Assistência Social, que tratava de assuntos relacionados ao ofício dos catadores.

Embora não fosse um espaço governamental (ainda que contasse com agentes do Estado), o FNLC foi precursor da inserção da questão dos catadores no interior dos debates sobre gerenciamento de resíduos sólidos (DIAS, 2009). Criado em 1998, o Fórum foi uma das primeiras articulações nacionais em que se estabeleceu um diálogo entre entidades públicas, sociedade civil e iniciativa privada e que contou com a participação de catadores em seus encontros e reuniões.

No FNLC as discussões estritamente técnicas foram colocadas lado a lado com as problemáticas sociais relacionadas aos resíduos sólidos – algo novo naquele momento, uma vez que as questões sociais eram praticamente ignoradas nesses debates. Nesse cenário, o Fórum colaborou com a articulação da categoria ao colocar em evidência o trabalho exercido pelos catadores em um momento que ainda não possuíam uma representação própria e não estavam organizados em um movimento social.

Ainda que essa participação tenha influenciado a construção das diretrizes do Fórum e certas propostas relativas às políticas públicas governamentais, foi com o nascimento do MNCR

e com a concepção do CIISC que os catadores passaram, simultaneamente, a ter uma primeira representação própria e um espaço governamental para levar formalmente suas demandas. Graças ao CIISC e pela participação do movimento na construção desse espaço, foi ampliado o lugar reservado a esse sujeito social dentro do Estado.

Assim, o movimento valeu-se do CIISC para expor suas demandas, pleitear políticas, monitorar e avaliar os resultados delas. Nesse espaço, mesmo com ajustes e alterações, os principais programas elaborados pelo governo não só derivaram de reivindicações do próprio movimento, como foram desenhados em parceria com ele. De modo geral, em consonância com as reivindicações do movimento, a concepção das políticas esteve focada no apoio ao desenvolvimento de empreendimentos coletivos de catadores.

Se a influência do movimento animou o direcionamento da política e lhe deu um caráter multidisciplinar, os programas elaborados ali também avalizaram o próprio curso organizativo do MNCR. Tanto é que os chamamentos públicos para a implementação dos programas, como mostrarei no Capítulo 4 desta tese, coincidiam, precisamente, com os formatos organizativos das bases orgânicas do movimento.

Se esse espaço governamental exclusivo evidenciava já a agilidade do movimento em induzir o Estado a assumir o caráter multifacetado da problemática dos catadores, ampliando, assim, as frentes da ação do governo, não deixa de ser notável como a desenvoltura do MNCR desdobrou-se, também, numa espécie de alta capilaridade em outras áreas no mesmo governo. Extrapolando o espaço formal do CIISC, no pouco tempo que ainda levava o governo Lula, as lideranças do movimento estabeleceram vínculos informais com uma série de burocratas e agentes governamentais, chegando até mesmo a criar rotinas de diálogo com o próprio presidente da República e com seus assessores diretos, o que, certamente, impactou positivamente os resultados de suas demandas em um curto período.

Tendo em mente essa celeridade, parece imperioso aprofundar a caracterização e a trajetória do movimento, examinando os resultados que esses vínculos formais e informais produziram em termos tanto das demandas dos catadores, como na conformação social e política do movimento. Entretanto, vale ressaltar, não é exatamente a relação de proximidade entre o movimento social e o Estado, relação próxima inaugurada pela era Lula, que merece destaque aqui, mas sim o estágio e o momento histórico específico em que se encontrava o MNCR na construção dessa relação.

A rigor, essa situação de proximidade entre o governo e os catadores deve ser situada num contexto político muito mais amplo caracterizado pelos novos vínculos entre o Estado e a sociedade civil, situação produzida pela chegada do PT ao Executivo Federal. Nessa nova fase, não só os catadores, mas também uma ampla gama de movimentos sociais reformulou suas relações com o Estado ou intensificaram os vínculos previamente estabelecidos.

Vistos como uma maneira de ratificar os compromissos históricos de Lula e do PT, essas novas relações foram concretizadas pela construção de um complexo arranjo formal e informal montado pelo governo com o intuito de atender à sociedade civil. Esse arranjo permitiu que uma multiplicidade de movimentos e organizações sociais transmitissem suas reivindicações ou fortalecessem suas pautas na constituição das agendas das políticas públicas, acessando espaços estratégicos nunca alcançados na estrutura do Estado.

Ademais da criação e do fortalecimento de espaços formais que objetivavam a expansão dos mecanismos de participação da sociedade civil – fundamentalmente pelo avigoramento de conselhos de políticas públicas e do conjunto de conferências temáticas –, a reconfiguração da Secretaria-Geral da Presidência da República, e até mesmo do gabinete da Presidência da República, se tornou instância mais aberta às reivindicações da sociedade civil, que induziram, por consequência, uma maior permeabilidade do Estado à sociedade (CAYRES, 2015). Desse modo, uma gama de interesses incluída e incorporada na pauta de governo, algo que era inusitado anteriormente (D'ARAÚJO, 2009; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Apesar dessa particularidade, é fato que os *repertórios de interação* (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) dos catadores com o governo foram diversificados e dotados de uma intensidade que produziu resultados relativamente vigorosos para o movimento e para a categoria. O próprio contexto de criação do CIISC é resultado dessa interação. Como já mencionado anteriormente, logo após a posse, Lula cria esse Comitê com o propósito de ser um espaço formal de discussão de temáticas diretas e transversais relacionadas ao público catador. Há quem ateste, inclusive, que a própria concepção do Comitê é fruto de um compromisso pessoal de Lula com as lideranças do MNCR (SANT'ANA; METELLO, 2016), revelando, assim, uma interação capturada pela *política de proximidade*.

Se o movimento extraiu esse compromisso pessoal do presidente, a participação de suas lideranças nesse novo espaço de governo garantiu que o Comitê se tornasse um local de discussão para atendimento das demandas do próprio movimento. Assim, ele se constituiu, também, como um ambiente específico de desenvolvimento das relações institucionais entre

diferentes áreas de governo e um lugar da *participação institucionalizada* do MNCR. Entretanto, outros espaços menos formais e extrainstitucionais de diálogo foram concebidos e influenciaram iniciativas governamentais para a categoria.

Durante todo o período petista no governo federal, foi comum a participação de burocratas e de assessores de governo em eventos específicos de catadores. Nesses eventos, o diálogo usualmente transpassava o plano institucional. Dotado de informalidade e de quebra de protocolo, dessas relações diretas várias reivindicações foram transformadas em projetos e convênios (FISHER, s/d), reforçando o enfoque numa interação baseada na *política de proximidade*.

O próprio compromisso assumido por Lula – e renovado pela então presidenta Dilma –, de se reunir anualmente com os catadores, também é revelador da ênfase na política de proximidade com esse segmento. No caso particular de Lula, durante os oito anos de seus dois mandatos (2003-2010), ele compareceu todos os anos a eventos da categoria. Nos primeiros anos, Lula participava de cerimônias de final de ano que ficaram conhecidas como “Natal com os Catadores e a População de Rua”.

Esses eventos itinerantes na cidade de São Paulo eram organizados pela Organização de Auxílio Fraternal (OAF), um braço social da Igreja Católica. Esses encontros tornaram-se momentos informais de “balanço das relações”, em que, por um lado, o governo prestava contas de suas ações e reiterava seu compromisso com a categoria e, de outro lado, junto com as entidades de apoio, os catadores faziam suas reivindicações ao governo.

Anos depois, com o MNCR já mais estruturado, o encontro de Lula com os catadores passou a ser promovido e realizado pelo próprio movimento. No lugar do evento organizado pela OAF, a Expocatadores, já mencionada na abertura do capítulo, passou a receber o Presidente e a abrigar o *Natal com os Catadores e a População de Rua*. Então, a partir de 2009, na primeira versão da Expocatadores, o “balanço das relações” entre o governo e o movimento social começa a ser feito num evento concebido e organizado pelos próprios catadores.

Com base nesses espaços extrainstitucionais, como o Natal com os Catadores e a Expocatadores, foram elaborados estudos e convênios direcionados, por exemplo, a fomentar a organização de empreendimentos solidários de catadores. Esses eventos acabaram facilitando que, por meio da política de proximidade, demandas desse tipo fossem postas em prática, mas também colaboraram para que, no decorrer do tempo, se desdobrassem em políticas públicas mais estruturadas.

Teoricamente, a *política de proximidade*, segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), é possibilitada pela obtenção de distinção por meio da posição em um campo relacional que confere a atores específicos um nível de prestígio que lhes permite prescindir das mediações institucionais e/ou estruturais na interação com o Estado (p. 332-3). Porém, no caso dos catadores, eventos extrainstitucionais, como o Natal com os Catadores e a Expocatadores, evidenciaram a prática de um tipo particular de política de proximidade. De modo um tanto paradoxal, o que distingue o ator político catador nesse campo relacional não são as trajetórias históricas de militância, mas a condição de exclusão social que confere ao catador o *status* de interlocutor legítimo com o Estado e sujeito coletivo habilitado a preterir de certas mediações institucionais e estruturais.

O próprio fenômeno do lulismo pode ser o fator explicativo desse padrão particular da política de proximidade já que, conjugando-se com outros elementos constitutivos, o lulismo também se referencia na articulação de ações de diminuição da desigualdade e da pobreza (SINGER, 2012). Entretanto, sem entrar no mérito das causas do padrão particular da política de proximidade obtido pelo MNCR – pelo menos neste primeiro momento –, chama a atenção o modo como as combinações e rotinas de interação entre o movimento e o Estado avivaram novas políticas públicas de incidência direta ao público catador e, além do mais, fortaleceram e expandiram o próprio movimento social.

Neste último caso, o apoio à estruturação do movimento ocorreu até mesmo de forma direta, no próprio CIISC. Um dos primeiros propósitos do Comitê era, no âmbito do Programa Fome Zero, formular um projeto de combate à fome específico para catadores de maneira associada a iniciativas de inclusão social e erradicação de lixões. Para cumprir tal objetivo, a primeira ação dessa instância foi promover cursos de capacitação à recém criada Comissão Nacional do MNCR (SILVA, 2006).

Os investimentos do governo no fortalecimento organizacional do movimento, junto com a concepção do CIISC, foram, de algum modo, conquistas “rápidas” do MNCR. Entretanto, a trajetória de crescimento e fortalecimento do movimento, bem como o histórico de suas reivindicações ao longo dos anos, aconteceu *pari passu* à criação de leis, normativas e iniciativas do governo federal de interesse direto dos catadores.

Alguns desses marcos legais, normativas e políticas do governo federal acolheram as reivindicações do movimento, mesmo que de modo parcial. A Carta de Brasília (2001) – documento inaugural do MNCR – serviu como guia para demonstrar o atendimento a essas

demandas. Além das proposições de reconhecimento da categoria, a Carta demandava uma série de medidas governamentais direcionadas à inclusão social e a propostas de investimentos na implantação de um novo modelo de gestão integrada de resíduos sólidos em que a coleta seletiva fosse colocada prioritariamente sob a gestão dos empreendimentos de catadores (MNCR, 2001).

Antenado com essas reivindicações, em 2006, isto é, quando o MNCR completava apenas quatro anos de existência, o governo assinou o Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, que instituiu o que ficou conhecido como “coleta seletiva solidária”. Tratava-se do estabelecimento da obrigatoriedade da implantação da coleta pelos órgãos da Administração Federal Direta e Indireta e destinação do material recolhido a associações e cooperativas de catadores. Além de ter sido considerado uma grande conquista para o movimento, o momento da assinatura de tal decreto foi marcado por uma grande comoção, uma vez que centenas de catadores foram convidados a ocupar o Palácio do Planalto pela primeira vez (SANTA’ANA; METELLO, 2016, p. 29).

Uma nova conquista foi alcançada no ano seguinte à publicação do Decreto. Em 2007, a Lei Nacional de Saneamento (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) trouxe uma importante alteração legal a favor da inclusão dos catadores, já que alterou a Lei de Licitações de modo a permitir que os municípios passassem contratar cooperativas e associações de catadores para realizar coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos sem a necessidade de processo licitatório.¹¹ Nessa mesma direção, em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010) foi um marco normativo crucial para a categoria. Com efeito, essa lei criou conceitos, estabeleceu responsabilidades e parâmetros para uma modificação profunda no cenário dos resíduos sólidos no país. Além da obrigatoriedade de os entes públicos elaborarem planos de resíduos sólidos, fecharem os lixões e implementarem a coleta seletiva, sob pressão do MNCR a lei incorporou a inclusão dos catadores como parte fundamental da implementação da Política. O fato de a palavra “catadores” ser citada doze vezes no texto da lei e estar presente em seus instrumentos, princípios e objetivos, obrigações

¹¹ Inciso XXVII, do caput, do art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passou a vigorar com a seguinte redação: “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”.

dos estados, municípios e União foi considerado também um grande logro para o movimento (SANTA'ANA; METELLO, 2016, p. 29).

Com a regulamentação da PNRS (Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010), foi proferido que os municípios deveriam priorizar a participação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis na coleta seletiva. A regulamentação foi, então, um grande avanço, já que, se na Lei de Saneamento Básico essa possibilidade foi aberta, na PNRS, a contratação de catadores deveria agora ser priorizada (SANTA'ANA; METELLO, 2016, p. 29).

A aprovação desses novos marcos jurídicos impulsionou, paralelamente, a institucionalização e a coordenação de políticas públicas federais que objetivavam dar condições para que a prestação de serviço de coleta seletiva fosse realizada pelos catadores. Nesse caminho, no CIISC e com a participação do movimento, foi concebido o principal programa estruturado de apoio à categoria, o Cataforte. Iniciado em 2009, o objetivo geral do programa foi articular as políticas públicas voltadas para o reconhecimento, apoio e fomento aos empreendimentos econômicos solidários, visando à ampliação da renda e à conquista de direitos sociais dos trabalhadores desse setor da reciclagem.

Ademais, sob a alegação do MNCR de que era necessário direcionar mais recursos e investimentos na população catadora que ainda não estava adequadamente organizada e que ainda realizava o trabalho em lixões ou nas ruas, de forma precária, individual e desarticulada, foi lançado o programa Pró-Catador. Em linhas gerais, esse programa consistiu em apoiar ações de inclusão social e econômica dos catadores de modo a articular as políticas setoriais que já vinham sendo implementadas por vários órgãos governamentais e entidades públicas.

Seja por meio do apoio à estruturação do movimento, a capacitações ou assistência técnica, tanto o Cataforte quanto o Pró-Catador foram concebidos com a finalidade de expandir um modelo organizacional estruturado exclusivamente nos moldes da economia solidária. O propósito principal era de que, pelo crescimento e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários, os catadores se habituassem a tornar-se prestadores de serviço de coleta seletiva nos municípios brasileiros. Contudo, esse propósito conviveu, no interior das próprias políticas, com o objetivo de que essa estruturação organizacional também servisse como credenciamento para que esses trabalhadores se tornassem prestadores de serviço privados, sobretudo para grandes empresas geradoras de resíduos.

Infelizmente, ainda hoje, existem poucos dados públicos disponíveis sobre as organizações de catadores atendidas tanto pelo Cataforte como pelo Pró-Catador. Contudo,

algumas estimativas (não oficiais) do próprio MNCR sugerem que há uma correlação direta entre o crescimento do movimento e os resultados da implementação das políticas. O MNCR estima que, por um lado, atualmente, cerca de 80% das organizações de catadores no território nacional são filiadas ao movimento. Mais precisamente, segundo ele, em 2017, as organizações filiadas somavam 1.283 grupos classificados entre cooperativas, associações e grupos informais. Em contrapartida, só no Cataforte, a última fase do programa (Cataforte 3) contemplou cerca de 1.600 organizações (SILVA, 2014). Esses números sinalizam que a maioria das organizações atendidas pela política eram a base orgânica do movimento.

A emergência do catador de materiais recicláveis como um novo ator político no cenário nacional tem relação direta com o início do processo de reconhecimento de suas pautas pelo Estado brasileiro. Isso porque, como apontado há pouco, há uma coincidência temporal entre a incorporação de demandas do segmento pelo governo federal com os estágios iniciais do curso organizativo do primeiro movimento nacional de catadores, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR).

Essa incorporação de demandas aconteceu, sobretudo, durante o ciclo petista (2003-2016) na presidência da República. Se bem é verdade que antecedentes de aproximação do PT com catadores tinham ocorrido durante as gestões municipais do partido na década de 1990 (que integraram a categoria em seus sistemas de coleta seletiva), foi só a partir do governo Lula que se avigora a relação edificante entre eles. Como mostrei neste capítulo, nos treze anos de gestão federal do PT, novos marcos legais incluíram os catadores em seus ordenamentos jurídicos, e políticas públicas exclusivas para o segmento foram criadas.

Entre 2003 e 2016, a abertura de espaços institucionais para tratar da problemática dos catadores foi acompanhada por relações de proximidade entre a cúpula de governo e as lideranças do MNCR. O resultado não foi apenas a concretização de um conjunto inédito de iniciativas voltadas à categoria, mas também um processo de fortalecimento do próprio movimento.

Pensando na relação entre o fortalecimento de um novo ator político e a incorporação de suas pautas na agenda de governo, nas seções seguintes descrevo a proximidade entre o MNCR e o governo, resgatando a trajetória do que denomino uma “agenda combinada” entre o movimento e o governo federal.

1.3 Agenda combinada entre o MNCR e o governo federal: ênfases de inclusão, planos de relação e modalidades de políticas públicas

Durante os governos Lula e Dilma (2003-2016), o MNCR teve uma agenda intensa: mobilizava a categoria, formava lideranças, entendia o funcionamento do Estado, estabelecia parcerias, pleiteava convênios, resolvia problemas burocráticos e ainda promovia, junto com outros atores da rede de defesa, os eventos anuais de final de ano para receber os presidentes da República.

Essa agenda lotada, em certa medida, ocorreu graças a dois aspectos inter-relacionados. O primeiro se refere à dinâmica do Estado durante o ciclo petista na presidência da República e pode ser sintetizado pela interconexão entre a maior abertura do Estado aos movimentos sociais e a novos processos de reconhecimento de sujeitos sociais.

O segundo aspecto diz respeito ao aproveitamento que os catadores fizeram dos espaços institucionais e extrainstitucionais que foram inaugurados e pelo diálogo que estabeleceram com o governo, conseguindo, estrategicamente, pautar reivindicações e emplacar demandas nos espaços governamentais.

Se a chegada do PT ao governo federal tornou o Estado mais permeável ao conjunto amplo dos movimentos sociais, no interior dessa configuração houve também uma dinâmica complementar instalada por uma determinação do governo em apoiar o surgimento de novos atores e/ou o fortalecimento deles, especialmente aqueles do espectro de grupos pobres e subalternizados.

O caso dos catadores pode ser considerado emblemático de tal dinâmica, uma vez que, nessa experiência, ao mesmo tempo que o segmento foi reconhecido como sujeito de políticas públicas, também recebeu incentivos governamentais para o fortalecimento do ator político que reivindicava representá-lo, isto é, o MNCR.

Nesse ponto é importante ressaltar que o processo de reconhecimento do catador como sujeito de políticas públicas e seu fortalecimento como ator político foram elementos que compuseram uma parcela da experiência do PT no governo federal e que podem ser lidos sob a ótica analítica do lulismo e da ideia subjacente de governo dos pobres.

A agenda intensa do MNCR nesse período se relaciona, portanto, com essa experiência. Diante de um governo aliado, o movimento não só contribuiu com a agenda governamental, como participou ativamente da construção da agenda pública da catação. Na verdade, ocorreu um fenômeno de construção conjunta dessa agenda.

Da parte do movimento, o árduo esforço organizativo dos catadores no momento anterior à chegada do PT ao governo federal permitiu essa construção. Do lado do governo, o comprometimento expresso pela cúpula do Executivo com os catadores e sua habilidade em negociar acordos tácitos para garantir que esse comprometimento “coubesse” em suas diretrizes programáticas possibilitaram o avanço da agenda. Alinhando interesses, a lógica da agenda combinada entre o movimento e o governo se manteve ao longo do ciclo.

Evidente que a manutenção dessa lógica não prescindiu de tensões e conflitos. Pelo contrário, manter os termos mínimos da combinação de agendas, não obstante e, por essa razão, trouxe consigo uma série de ambiguidades e contradições para as políticas que, como veremos no Capítulo 5, reverberaram também nos próprios atores envolvidos em sua construção. Mesmo assim, como pontuei na introdução, o avanço da agenda da catação foi possível e efetivo porque “o tempo do MNCR coincidiu com o tempo da política pública”¹². Além do reconhecimento do catador como sujeito de políticas públicas, também se configurou na agenda o projeto de fortalecimento como ator político, que ocorreu por meio de ações que visavam reforçar o papel do MNCR como expressão política e de representação dos catadores. Daí decorre a expansão organizada do movimento, fruto do aumento de escala e da ampliação de sua ação ao atuar na agenda com o governo federal.

1.3.1 Ênfase na inclusão política e na inclusão produtiva

Antes do governo Lula, o debate público que envolvia o tema dos catadores estava inscrito predominantemente no domínio dos fóruns Lixo e Cidadania, especialmente do FNLC e na visibilidade da Campanha Criança no Lixo Nunca Mais (descritos no Capítulo 2). Nessa lógica, era um tema coadjuvante de políticas intersetoriais, principalmente daquelas centradas na pauta social, referentes ao tratamento de resíduos e a uma agenda ambiental generalista.

Independente de juízo de valor ou dos pontos de vista quanto ao caminho optado para a concepção de ações governamentais, o que quero destacar aqui é que, com o governo Lula, o catador tornou-se um dos elementos centrais da política pública. Embora o tema permaneça ligado à pauta social, às discussões de gestão de resíduos sólidos e a uma agenda ambiental mais ampla (que ganhava força), em 2003, é inaugurada uma nova agenda centrada nos trabalhadores da catação (STELLA, 2018).

¹² Entrevistada RD-6.

Durante o ciclo petista no governo federal, essa nova agenda será composta por dois processos interconectados: o primeiro focado na inclusão política (2003-2005) e o segundo com ênfase na inclusão produtiva (2006-2016).

Ainda que limites temporais desses dois processos coincidam com a passagem do primeiro mandato do governo Lula para o segundo, eles são registros que exercem apenas a função de organizar meu argumento, não sugerindo, portanto, inflexões ou rupturas. Ambas as ênfases equivalem a um *continuum* de alinhamento estratégico entre o MNCR e o governo no sentido de conciliar a agenda do movimento e a agenda do governo. Entretanto, esses registros cumprem um papel analítico importante, já que, em termos práticos da ação dos atores, ênfases distintas foram úteis para costurar agendas e definir estratégias em comum entre os atores implicados na política pública.

Tanto para o movimento como para o Estado, compatibilizar interesses entre múltiplos atores demandou um grande esforço orientado, principalmente, para administrar conflitos. Não foi tarefa fácil para o MNCR manter os termos básicos a fim de avançar as políticas públicas. O avanço de suas pautas resultou em processos de distanciamento e aproximação entre antigos e novos atores da rede de defesa e de atores governamentais diante do desafio de manter a sintonia entre as agendas de cada um.

De todo modo, do lado do MNCR, essas ênfases se relacionam com os sentidos que o movimento construiu nos termos de seu encaminhamento da questão social da reciclagem¹³ ao longo do percurso da agenda da catação do governo federal. A ênfase política teve início quando o catador foi reconhecido como sujeito de políticas públicas no âmbito federal. Com esse reconhecimento, o MNCR se empenha para que a política pública seja encaminhada de seu modo. Para isso, realiza esforços para se fortalecer como movimento social, buscando ampliar sua base para se estabelecer como o representante legítimo da categoria.

Ser protagonista implica conquistar maior independência em relação a outros atores sociais; denota a capacidade de poder prescindir de agentes mediadores no avanço de suas pautas e na construção de demandas diante do poder público e dos demais atores enredados no campo da política pública.

Depois, quando a ênfase produtiva ganha relevo, em termos cronológicos, é o momento que o movimento já possui certo amadurecimento como ator político. Esse amadurecimento

¹³ Para estudo detalhado sobre a questão social da reciclagem e as estratégias do MNCR de encaminhar tal questão, consultar Oliveira, 2010; 2016.

traz consigo novos significados para a luta. Essa ênfase acompanha também um entendimento mais profundo dos mecanismos de funcionamento do Estado, o que se atrela a uma percepção mais aguda das oportunidades institucionais que estavam abertas para suas pautas serem atendidas.

Ao mesmo tempo, a ideia de protagonismo adquire um sentido mais pragmático. O movimento se concentra em esforços estratégicos e instrumentais de ação para formular proposições políticas que alinham seu encaminhamento da questão social da reciclagem com as diretrizes programáticas de governo. É o momento de participar do desenho de programas e projetos e de obter ganhos materiais concretos para a categoria (Entrevistas L1; L2; L4; RD 3; RD 6; RD 7; RD 9: GP 2; GP 3; GP 4).

Olhando para o governo, essas diferentes ênfases acompanham as alterações das diretrizes programáticas dos governos Lula e Dilma. A inclusão política se inscreve na primeira orientação de fazer das políticas sociais um estandarte de sustentação do primeiro governo Lula e do compromisso histórico do PT com a agenda participativa (especialmente no que concerne aos movimentos populares).¹⁴ A inclusão produtiva, por sua vez, aparece quando o neodesenvolvimentismo começa a ganhar contornos mais nítidos no governo. Ela se mostra de forma mais evidente no segundo mandato de Lula e segue assim durante as duas gestões de Dilma. Tratava-se de um contexto que indicava uma aposta redobrada em políticas redistributivas e de combate à pobreza, mas cuja participação, um pouco mais adiante, se revelará bastante prejudicada pelo caráter centralizador do neodesenvolvimentismo – agravada, ainda mais, pelas implicações do aumento gradativo da coalizão de governo e da dinâmica da chamada “governabilidade”.¹⁵

1.3.2 Dois planos de relação entre o MNCR e o governo federal: o societal e o governamental

Dois planos de relação entre o MNCR e o governo foram importantes para que a ênfase na inclusão política e a ênfase na inclusão produtiva se estabelecessem, que propostas e ideias circulassem e que atores novos e velhos se articulassem. Embora distintos entre si, esses planos permaneceram conectados ao longo do tempo e se retroalimentaram no intuito de manter a combinação de agendas.

¹⁴ No âmbito governamental, as ações resultantes da inclusão política se concretizam, assim, primeiro no Programa Fome Zero e depois no Programa Bolsa Família.

¹⁵ De todo modo, a ênfase na inclusão produtiva predominará no período mais longo de construção da agenda da catação e será parte das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e depois do Programa Brasil sem Miséria.

De caráter societal, o primeiro plano se refere aos “lugares de encontros” entre catadores, agentes governamentais e rede. Basicamente, diz respeito aos eventos organizados pelo MNCR e promovidos conjuntamente a seus parceiros. De alcance nacional e internacional, tais eventos cumpriam o papel de atualizar compromissos e reforçar vínculos entre os atores. Esses “lugares de encontro”, de fato, reiteravam o peso da política de proximidade entre movimento e a cúpula da presidência da República nesse ciclo.

Cronologicamente, é em 2003, no Encontro de Natal de Lula e os catadores, que esse plano de relação foi inaugurado. Desde então, até o final do governo Dilma, o MNCR promoverá uma série de eventos anuais (ver Quadro 1). Todos marcados pelo encontro entre catadores vindos de todas as regiões do país (e de outros países da América Latina), junto com agentes governamentais, com a cúpula do governo, com atores da sociedade civil e do setor privado.¹⁶

Quadro 1. Eventos anuais promovidos pelo MNCR

| Data | Evento | Local |
|--------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------|
| 1º a 13 de novembro de 2002 | Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 27 de outubro a 1º de novembro 2003 | 2º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 24 de dezembro 2003 | Natal com os Catadores e a População de Rua | São Paulo, SP |
| 31 de agosto a 5 de setembro de 2004 | 3º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 24 de dezembro 2004 | Natal com os Catadores e a População de Rua | São Paulo, SP |
| 5 a 10 de setembro de 2005 | 4º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 24 de dezembro 2005 | Natal com os Catadores e a População de Rua | São Paulo, SP |

¹⁶ A trajetória desse plano da relação começa com os encontros de Natal dos catadores com o presidente, na cidade de São Paulo (2001), passa pelos Festivais Lixo e Cidadania (2002 até 2013), em Belo Horizonte e culmina na Expcatadores (2010 até 2016), que predominantemente ocorreu também na cidade de São Paulo.

| | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------------|--------------------|
| 22 a 26 de agosto de 2006 | 5º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 24 de dezembro 2006 | Natal com os Catadores e a População de Rua | São Paulo, SP |
| 19 de setembro de 2007 | 6º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 23 de dezembro 2007 | Natal com os Catadores e a População de Rua | São Paulo, SP |
| 2 a 6 de setembro de 2008 | 7º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 24 de dezembro 2008 | Natal com os Catadores e a População de Rua | São Paulo, SP |
| 21 a 26 de setembro 2009 | 8º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 28 a 30 de outubro 2009 | Natal com os Catadores e a População de Rua | São Paulo, SP |
| 16 a 21 de agosto de 2010 | 9º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 17 a 19 de novembro 2010 | I Expocatadores | São Paulo, SP |
| 19 a 27 de novembro 2011 | 10º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 30 de novembro a 1º dezembro 2011 | II Expocatadores | São Paulo, SP |
| 22 a 26 de outubro de 2012 | 11º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Belo Horizonte, MG |
| 28 a 30 de novembro 2012 | III Expocatadores | São Paulo, SP |
| 28 a 31 de outubro de 2013 | 12º Festival Nacional Lixo e Cidadania | Brasília, DF |
| 18 a 20 de dezembro 2013 | IV Expocatadores | São Paulo, SP |
| 1º a 3 de dezembro 2014 | V Expocatadores | São Paulo, SP |

| | | |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|
| 30 de novembro a 2 de dezembro 2015 | VI Expocatadores | São Paulo, SP |
| 28 a 30 de novembro 2016 | VII Expocatadores | Belo Horizonte, MG |
| 11 a 13 de dezembro de 2017 | VIII Expocatadores | Brasília, DF |

Fonte: levantamento e elaboração própria.

O segundo plano de relação, por sua vez, tem caráter governamental e envolve a abertura da burocracia administrativa federal para a admissão da agenda da catação em agências estatais e em outros órgãos. Ele se materializa especialmente por meio do CIISC, cuja concepção instalou a temática dos catadores em uma perspectiva participacionista dos próprios sujeitos alvos da política pública.

O CIISC ficou marcado por alguns trânsitos institucionais de atores ligados ao FNLC que, com a eleição de Lula, foram ocupar cargos em ministérios e outros órgãos públicos. Nas agências estatais, esses atores deram continuidade ao trabalho antes realizado no âmbito da sociedade civil e/ou em outras esferas de governo (principalmente as experiências das gestões municipais do PT) e levaram algumas de suas pautas aos mais recentes espaços do governo federal e o diálogo estabelecido anteriormente com os catadores em outras esferas.¹⁷ A inauguração do CIISC também facilitou a ampliação do campo de atores envolvidos com o tema dos catadores. Em seu interior, ganhou destaque o engajamento militante de gestores públicos que, até então, não tinham antecedentes com a temática e que, incitados pelos compromissos da cúpula de governo, assumiam postura de gestores militantes, praticando o *ativismo institucional* com a causa (ABERS, 2018; CAYRES, 2015). Adicionalmente, atores ligados ao setor privado também começam a participar das reuniões do Comitê, contribuindo para intensificar a aproximação deles – que já vinha ocorrendo anteriormente – com o movimento. Com isso, a rede de defesa se expande e se complexifica.

¹⁷ Nesse sentido, não é coincidência que, no decreto de criação do CIISC, apareça como primeiro objetivo da nova estrutura implementar o “Projeto Interministerial Lixo e Cidadania”, uma alusão e influência do legado do Fórum Nacional Lixo e Cidadania.

1.3.3 Dois eixos de políticas públicas: entregas de bens e serviços/instrumentos legais

As políticas que foram elaboradas na intersecção entre o plano societal e o plano governamental – ou aquelas que sofreram influência desses dois planos – e que diretamente se relacionaram com os interesses dos catadores, podem ser agrupadas em dois eixos. O primeiro eixo é formado pelo conjunto de ações, projetos e programas que tinham por finalidade a entrega de bens e serviços de favorecimento aos catadores e o fortalecimento do associativismo entre eles. O segundo eixo são as políticas baseadas na concepção de instrumentos legais.

Ainda que ambos os eixos das políticas tenham se materializado no período da ênfase produtiva, grande parte das medidas e ações que apareceram a partir de 2006 foi gestada em um período anterior. Mesmo assim, para fins argumentativos, apresentarei o conteúdo desses eixos

dentro dos limites temporais em que adquirem concretude no interior da ênfase na inclusão política e da ênfase na inclusão produtiva.

A lista geral dos instrumentos legais se inicia com o Decreto Presidencial que cria o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo (Decreto sem número de 11 de setembro de 2003), ao qual se somam, posteriormente, o Decreto Presidencial que institui a coleta seletiva nos órgãos públicos federais (Decreto nº 5.940, de 25 de abril de 2006), a promulgação da Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei nº 12.305/2010) e o Decreto Presidencial de regulamentação da PNRS (Decreto nº 7.405/2010) que, conjuntamente, também cria o Programa Pró-Catador e altera o nome do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo para Comitê Interministerial de Inclusão Socioeconômica dos Catadores de Materiais Recicláveis. No Quadro 2, a seguir, está a lista com título da legislação, número, ementa e resultados.

Quadro 2. Instrumentos legais que atendem interesses dos catadores

| Tipo de legislação | Número/data | Ementa | Resultados |
|--------------------|-------------|--------|------------|
|--------------------|-------------|--------|------------|

| | | | |
|----------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Decreto Presidencial | Decreto s/n, de 11 de setembro de 2003 | Cria o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo (CIISC); com vista a implementar; e dá outras providências | Busca implementar o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania; Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões, com o objetivo de garantir condições dignas de vida e trabalho à população catadora de lixo e apoiar a gestão e destinação adequada de resíduos sólidos dos Municípios |
| Decreto Presidencial | Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006 | Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelas instituições da administração pública federal, e a sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis | Garantia legal a cooperativas e associações formalmente instituída e formadas exclusivamente por catadores de recebimento de materiais recicláveis de aproximadamente de 217 órgãos federais, distribuídos em cerca de 10 mil prédios públicos, em 1.400 municípios de todos estados da Federação ⁽¹⁾ |
| Lei ordinária | Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 | Estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico. Dispõe de diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera a Lei nº 8.666/1993 (que estabelece as normas para licitações feitas pela administração pública); e dá outras providências. | Possibilita a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis para a realização da coleta seletiva nos municípios brasileiros. |
| Lei ordinária | Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010 | Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605/1998; e dá outras providências. Estabelece disposições gerais, princípios e objetivos, instrumentos e diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos. | Dentre seus objetivos, dispõe a gestão integrada de resíduos com integração de catadores de materiais recicláveis nas ações de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. |
| Decreto Presidencial | Decreto nº 7.405 de dezembro de 2010 | Regulamenta a PNRS e altera o nome do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo para Comitê Interministerial de Inclusão Socioeconômica dos Catadores de Materiais Recicláveis | Define que as organizações de catadores terão prioridade na participação dos sistemas de logística reversa; cria o Programa Pró-Catador |

Fonte: Alencar, 2008, p. 128, adaptado pela autora.

Depois de 2006, seguem programas mais estruturantes. Inicialmente, vale destacar o Programa Crédito Solidário, que destinou recursos financeiros para a construção de habitações para as famílias de catadores por intermédio da Caixa Econômica Federal e do Ministério das

Cidades; o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), que priorizou numa seleção induzida, em 2004, projetos para formar e estruturar organizações e associações de catadores; o Projeto MDS/OAF/AVINA, que destinou recursos financeiros para capacitação e estruturação nos

Estados como parte do processo de organização política do MNCR; a ampliação do PETI e do Bolsa Família para famílias de catadores; diversas ações direcionadas aos catadores financiadas pela Fundação Banco do Brasil; o financiamento do BNDES para cooperativas de catadores; e o projeto Petrobras Fome Zero, que também destinava recursos de fomento às cooperativas e associações de catadores (ALENCAR, 2008).

Entre as ações estruturantes de entrega de bens e serviços, destacam-se especificamente o Cataforte em suas três fases e o Programa Pró-Catador. Com efeito, ambos foram programas sistemáticos de apoio a pessoas e organizações dedicadas às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais recicláveis. Suas ações eram dirigidas à capacitação, formação, assessoria técnica e apoio à estruturação de empreendimentos sociais solidários, formados por catadores de materiais recicláveis. O Quadro 3 sistematiza as principais ações de apoio aos catadores no ciclo 2004-2016.

Quadro 3. Principais ações de apoio aos catadores pelo governo federal no ciclo 2003-2016

| Ação/projeto/ programa | Número/data | Ementa | Resultados |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programa Petrobras Fome Zero | 2006 | Linha de apoio a projetos de fomento à formação de redes de associações e cooperativas de catadores | Atendimento a redes de associações e cooperativas de catadores no Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia (Brandão, 2018, p. 103) |
| Ações Integradas de Desenvolvimento Social e Organização dos Catadores de Materiais Recicláveis no Brasil | Convênio MDS/Fundação Avina | Fortalecer a inserção socioeconômica dos catadores por meio de ações integradas de capacitação de lideranças, comunicação, organização de encontros estaduais e nacionais, fortalecimento da participação dos catadores em instâncias de representação. | -capacitação de lideranças nos estados; -realização de congressos estaduais e nacional de catadores; -estudo sobre os custos da geração de postos de trabalho para catadores no mercado da reciclagem. -abertura de Centros. De Referências Regionais de catadores (Alencar, 2008). |
| Fundo Social do BNDES | 2007 | Linha de investimento para o fortalecimento de organizações de catadores (Brandão, 2018, p.104) | |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IPEA/MMA: Diagnóstico da Situação Atual dos Resíduos Sólidos no Brasil | 2010 | Subsidiar uma possível Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (Psau) prestados por catadores e cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis | Estimou que custo evitado com a reciclagem poderia gerar uma economia de matéria-prima virgem de R\$ 8 bilhões por ano. Portanto, estimula a atividade e propõe mecanismo baseado em acréscimos compensatórios graduados destinados a contrabalançar o preço dos materiais no mercado em momentos de crise e incentivar a catação de certos materiais. Sugere também remuneração por cooperativa e por catador e o estabelecimento de um fundo comum destinado a melhoria da infraestrutura das associações e cooperativas (IPEA, 2010). |
| Projeto Cataforte I | Parceria SENAES/MTE -FBB Convênio 003 de 2007 | Apoio a projetos voltados à geração de postos de trabalho e à elevação da renda dos catadores de materiais recicláveis, que estejam organizados em empreendimentos coletivos de economia solidária, ou que tenham disposição para tal, com prioridade para a formação e fortalecimento de redes de comercialização e para o processamento, logística e transformação dos materiais coletados, com vistas a promover o desenvolvimento local e combater a exclusão e as desigualdades sociais no Brasil. | |
| Projeto Cataforte II – | Edital FBB no. 001/2011 - FBB/PETROBAS/BNDES/MTE- SENAES | Fortalecimento da Infraestrutura de Cooperativas de Catadores para Coleta, Transporte e Comercialização de Materiais Recicláveis – Logística Solidária Cataforte. Chamamento público de seleção de proposta de apoio direto a cooperativas de catadores. | |
| | Edital no. 003/2011 – FBB/PETROBAS/BNDES/MTE- SENAES | Promoção de ações de formação e assessoria técnica para o setor de reciclagem de resíduos, visando o fortalecimento das organizações de catadores de materiais recicláveis, das suas formas de autogestão e dos empreendimentos econômicos solidários | |

| | | | |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| | Edital no. 001/2012 – FBB/PETROBRAS/BNDES/TEM-SENAES | Fortalecimento da Infraestrutura de Cooperativas de Catadores para Coleta, Transporte e Comercialização de Materiais Recicláveis – Logística Solidária Cataforte | |
| Cataforte III | Edital no. 001/2013 – Secretaria Geral da Presidência da República | Seleção Pública para a Estruturação de Negócios Sustentáveis em Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores de Materiais Recicláveis visando contribuir para implementação da responsabilidade compartilhada na gestão dos resíduos sólidos | |
| | Edital no. 2014/013 | Contratação de bases de serviço de apoio às redes de cooperação de empreendimentos econômicos solidários constituídos por catadores de materiais recicláveis | |
| | Edital no. 2014/016 - FBB | Edital de Concurso de Projetos para seleção de OSCIPs com vista à formalização de termo de parceria para o desenvolvimento do escritório nacional do Cataforte, visando a qualificação de Planos de Negócio, o Suporte às redes selecionadas por meio do Edital no. 01/2013 da Secretaria Geral da Presidência da República, a elaboração de estudos e pesquisas e o monitoramento das ações realizadas no âmbito do Cataforte | |
| Programa PróCatador | Edital 004/2011; Edital 003/2012 | | |

Fonte: elaboração própria a partir de várias fontes.

1.4 O MNCR no governo federal: uma interpretação da agenda combinada

Como já dito, com Lula no governo, iniciou-se um processo duplo e concomitante de expansão do campo das ações direcionadas aos catadores no Estado brasileiro. Em outras palavras, os catadores foram eleitos sujeitos-alvo de políticas públicas, ao mesmo tempo que se tornaram atores partícipes da formulação dessas políticas, o que, de modo conjugado,

direcionou os rumos da política pública e impulsionou a nacionalização do primeiro movimento social da categoria.

Em matéria institucional, logo no primeiro ano de seu mandato, em 2003, Lula criou uma ampla comissão governamental para tratar exclusivamente dos assuntos referentes aos catadores, o já mencionado Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC). Junto com atores de *múltiplas filiações* que foram trabalhar no governo, também foram recrutadas lideranças de catadores para participar desse novo espaço institucional, iniciando um processo de qualificação do recém-criado MNCR e facilitando que esse ator influenciasse significativamente o direcionamento político e estratégico das políticas.

Desse fato derivam dois questionamentos interconectados. Primeiro: Qual terá sido o motivo para o governo Lula criar uma comissão tão ampla, forjar um espaço designado exclusivamente para tratar dos assuntos referentes aos catadores e reunir, nesse mesmo espaço, os mais variados ministérios e órgãos públicos federais? Segundo: Qual a razão para o governo recrutar catadores e integrá-los a esse espaço governamental e apoiá-los para que se transformassem em atores políticos habilitados a participar da própria construção de políticas públicas?

A chave explicativa para responder a essas questões está na potencialidade que esse sujeito tinha de tornar-se marca do governo dos pobres. O catador foi uma aposta do governo, pois se notou que ele poderia chegar a representar o sucesso do investimento concentrado na política de combate à pobreza e à miséria, de modo conjugado com a disseminação de políticas alternativas de geração de trabalho e renda, de defesa do meio ambiente e da reciclagem, além da projeção de um modelo distinto de gestão de resíduos sólidos e de difusão de um modelo econômico alternativo (uma “outra economia”).

A estruturação institucional dessa “aposta no catador” foi traduzida na expansão do campo de ação para esse público. Nessa direção, a transversalidade e o caráter interdisciplinar da concepção que materializou o CIISC indicavam que a ação estatal para o catador objetivava transcender o limite da área da assistência social e da caridade – limites comumente reservados para a população pobre e excluída –, de modo a poder avançar também na direção de outras esferas de políticas públicas.

Mais concretamente, com o CIISC, o lugar do catador no Estado foi ampliado e as problemáticas vinculadas a ele adquiriram um caráter multidisciplinar: a área da assistência

social foi suplantada e passou a conviver com a pauta ambiental, com a gestão dos resíduos sólidos, com a inclusão socioeconômica e com a projeção do modelo de uma “outra economia”; todas elas coabitando esse mesmo espaço e dialogando com a figura do catador.¹⁸ Voltando ao potencial do catador para se tornar marca do governo, pelo menos três motivos ajudam a compreender o investimento nesses sujeitos. Em primeiro lugar, os catadores estavam em condições de exprimir o triunfo de um projeto político cujo êxito descendia da miríade de ações que conectavam o “braço forte” do governo, isto é, a política social, com outras áreas igualmente prioritárias, principalmente, a de geração de trabalho e renda, a de desenvolvimento econômico, a de proteção ambiental e sustentabilidade e a vinculada ao desenvolvimento de uma economia solidária.

Em segundo lugar, as políticas públicas intersetoriais e exclusivas para o segmento poderiam resultar (e, de fato, resultariam) numa organização social e produtiva capaz de resgatar esses sujeitos da trágica condição individual de carência absoluta. Portanto, da desgraça ao coroamento, o catador simbolizaria o comprometimento pessoal de Lula (sempre exaltado por ele mesmo) com os pobres.

Por fim, e não menos fundamental, o catador politicamente habilitado, estruturado enquanto movimento social, evidenciaria o cumprimento dos compromissos históricos do PT com uma de suas principais bases sociais, a saber, os próprios movimentos.

Neste último caso, não foi à toa que o apoio à estruturação do movimento ocorreu de forma direta, dentro do próprio CIISC. Um dos propósitos iniciais do Comitê era, no âmbito do Programa Fome Zero, formular um projeto de combate à fome específico para catadores de maneira associada às iniciativas de inclusão social e de erradicação de lixões. Para cumprir tal objetivo, a primeira ação dessa instância foi promover cursos de capacitação e formação de lideranças da recém-criada Comissão Nacional do MNCR (SILVA, 2006).

Contudo, na realidade, tratou-se de uma ação de reforço e fortalecimento de um novo movimento social e que teve um resultado bastante animador, já que preparou uma quantidade muito maior de lideranças do que o previsto inicialmente. O plano do primeiro curso, por exemplo, previa a capacitação de cerca de 700 lideranças do MNCR, porém, ao final, atingiu-se quase o dobro da meta, dado que 1.350 lideranças realizaram a formação (SILVA, 2006).

¹⁸ O caráter multidisciplinar do CIISC, expresso principalmente pela convocação de uma série de ministérios e outros órgãos da administração direta e indireta, indica a ampliação do espaço reservado ao catador no governo federal.

Como será apresentado no Capítulo 4, os quatro repertórios de interação anunciados por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) foram utilizados pelo movimento como expediente para a construção de políticas públicas para catadores. Entretanto, vale salientar a importância que a *política de proximidade* adquiriu nesse campo. Segundo as autoras, a política de proximidade é uma forma de interação Estado-sociedade que funciona por meio dos contatos pessoais entre atores do Estado e da sociedade civil. Comumente, ela ocorre por meio da distinção através da posição em um campo relacional que confere a atores específicos um nível de prestígio que lhes permite prescindir das mediações institucionais e/ou estruturais na interação com o Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 332-3). Embora as relações clientelistas sejam um tipo de política de proximidade, não são as únicas, pois, além das relações personalistas de favor, contatos diretos também podem ser instrumentos de construção de demandas e de promoção de reconhecimento de direitos coletivos (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2017; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Logo no primeiro ano de governo, Lula assumiu o compromisso – que depois foi renovado pela então presidenta Dilma – de se reunir anualmente com os catadores. A política de proximidade foi, assim, uma prática que acompanhou significativamente as rotinas de interação do movimento com o governo, como veremos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2. ORGANIZANDO OS “INORGANIZÁVEIS”: FORÇAS DINAMIZADORAS DO PROCESSO ORGANIZATIVO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL

O registro de pessoas que vivem da catação já é antigo no Brasil. Em 1947, o poeta Manuel Bandeira havia escrito o poema “O bicho” denunciando o fato de pessoas viverem “catando comida entre os detritos” (BANDEIRA, 1993, p. 222). Como eram personagens que procuravam comida e não material descartado para ser reaproveitado como mercadoria, não se tratava ainda de catadores de recicláveis (BOSI, 2008).

Nos anos 1960, a escritora Carolina de Jesus ganhou notoriedade ao publicar o *Quarto de despejo: diário de uma favelada*, do qual relata a miséria na periferia de São Paulo e o duro cotidiano de ser uma mulher negra, favelada e semianalfabeta que catava papel nas ruas da cidade para dar de comer aos filhos que criava sozinha (JESUS, 2007).

Apesar de relatos marcantes de pessoas que sobreviviam da catação entre os anos 1940 e 1960, foi em 1978 que a figura do catador assumiu centralidade pública por meio da peça de teatro *Homens de papel*, do dramaturgo Plínio Marcos. A peça destacava os conflitos entre um indivíduo que comercializava papel para reciclagem e os diversos catadores que recolhiam o material em sacos. Na rotina diária de catação, os catadores tentavam disputar o controle sobre o trabalho, confrontando com aquele que revendia o papel para as recicladoras (BOSI, 2008).

Ainda como ressalta Bosi (2008), no momento retratado por Plínio Marcos os catadores não tinham se espalhado pelo país. Em sua maioria, concentravam-se nas grandes cidades e restringiam-se à cata de papel, de garrafas de vidro e de sucata de metal. Também estavam longe de se constituir como uma população de trabalhadores muito numerosa. Até a década de 1980, a atuação individual e atomizada foi característica marcante desses trabalhadores. Após esse período, no limiar dos anos 1990, começam os primeiros passos do processo de organização coletiva dos catadores de materiais recicláveis.

Este capítulo descreve, sobretudo, as condições sócio-históricas que antecederam e facilitaram que o nascimento do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) – que detalharei no Capítulo 3 – no cenário social e político brasileiro a partir de 2001. Aqui, apresento uma narrativa sobre o conjunto de ideias, de atores e de experiências práticas que suportaram o processo inicial de mobilização e organização dos catadores brasileiro.

Em termos gerais, tal organização guarda relação direta com um expediente que associou o problema do lixo com a questão da cidadania (DIAS; MATOS, 2008). Para descrever esse processo, cunhei o conceito de *forças dinamizadoras* para expor e delimitar como essas ideias, atores e experiências possibilitaram que o ator catador emergisse na cena pública nacional.

Desde já, vale problematizar a ideia de espontaneísmo que, historicamente, foi utilizada na ótica de análise dos movimentos populares no país, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980 (DOIMO, 1995). Essa crítica é importante para meu argumento, pois me ajuda a situar a importância que alguns atores – que não os próprios movimentos assumiram no processo de mobilização e organização de coletivos de grupos excluídos.

Por conta da ideia subjacente de espontaneísmo, a ação desses atores, comumente denominados “agentes de apoio”, não encontrou muito espaço nas análises sobre o surgimento dos movimentos populares. Então, pensando nesses limites analíticos, lanço o conceito de forças dinamizadoras do processo de organização dos catadores com o intuito de descrever o papel que quatro forças sociais e políticas cumpriram no processo organizativo inicial dos catadores, isto é, o catolicismo engajado, o Movimento de Economia Solidária, algumas gestões municipais do Partido dos Trabalhadores (PT) na década de 1990 e o Fórum Nacional Lixo e Cidadania.

2.1 O nascimento do movimento social dos catadores de materiais recicláveis

É facilmente perceptível que os catadores de materiais recicláveis vivenciam uma situação de extrema exclusão social. São indivíduos que experimentam dificuldades para suprir as condições mais básicas de sobrevivência e, por conta disso, possuem baixíssima ou nenhuma tradição de participação em organizações políticas. Dito isso, como conseguiram se unir e forjar um movimento social?

Idealizar e conceber um movimento *de* catadores e *para* catadores parece algo excepcional. Mais impressionante ainda é o fato de que em pouco tempo de existência o movimento tenha se firmado como referência e vanguarda de organização política para outros grupos em situação de alta vulnerabilidade social.

Além da necessidade de esmiuçar as condições e os determinantes que fizeram esses trabalhadores se tornarem uma referência ao universo de grupos que vivenciam a miserabilidade e condições muito precárias de vida, a resposta a essa interpelação, de algum modo, marca uma

distância analítica dos estudos que, tradicionalmente, ressaltavam traços de espontaneísmo e voluntarismo no nascimento dos movimentos populares até o final da década de 1980 no Brasil.

Em resposta a essa leitura voluntarista, passando para a década de 1990, Doimo (1995) afirmava que, historicamente, a ótica analítica do espontaneísmo dos movimentos esteve ligada a uma assertiva do pensamento sociológico de esquerda que atrelava fortemente a ideia de movimento social à de propriedades tradicionais de organização política, como os partidos políticos e os sindicatos. Assim, tudo o que escapava dessas esferas de influência conduzia as análises ao terreno do espontâneo (DOIMO, 1995, p. 67). Nesse sentido, denunciando esse prisma, a autora citada apresentou diversos aspectos que demonstravam que a intencionalidade deliberada dos atores estava muito mais presente nesses coletivos do que simples ingenuidades espontâneas.

Assim, Doimo (1995) referencia a existência das “conexões ativas” (p.32) dos movimentos e também critica uma espécie de valorização do caráter genuinamente popular das mobilizações, ao abordar os atores de apoio nas lutas do período pós-década de 1970, destacando, sobretudo, o papel da Igreja nessas conexões.

Então, levando críticas como a de Doimo em consideração, os estudos sobre movimentos passaram a aludir à presença de outros atores sociais – que não apenas os próprios coletivos – na conformação dos movimentos populares. Contudo, mesmo que a literatura passe, a partir de então, a aludir ao papel do que nomearam como “agentes externos de apoio”, persistia ainda uma preconceção – oculta, é verdade – de que os coletivos já estavam previamente encorajados a se unirem para participar de lutas sociais. Daí o papel permanentemente auxiliar e coadjuvante dos tais “agentes de apoio” na conformação de movimentos.

Nessa direção, independente da intencionalidade, a literatura passou uma imagem de que os “apoiadores”, embora com uma função reconhecida para os movimentos, permanecem sendo vistos em uma ação restrita a prestar suporte técnico e político a coletivos que já se encontram inseridos num campo reivindicativo e de busca por direitos.

No caso específico dos catadores, mesmo que no seu transcurso o movimento tenha alcançado autonomia e independência, diferentes tipos de atores sociais foram determinantes ao processo inicial de mobilização e organização da categoria, incluindo aí, até mesmo, o próprio Estado. A visibilidade que a ação desses atores adquiriu e o impacto dos resultados de algumas experiências de agrupamentos de catadores serviu como modelo a ser replicado em várias localidades. Esse cenário incluiu também a pauta dos catadores como um item importante

em uma rede de militantes sociais, de agentes de governos e de comunidades de especialistas de diversas áreas que começava a se formar no início dos anos 1990 em torno de propostas de gestão de resíduos sólidos, a qual introduzia a questão social dos catadores nas discussões “de caráter mais técnico”.

A dimensão da ação desses atores para a organização inicial dos catadores não significa, entretanto, que um processo de mobilização mais espontâneo, iniciado pela vontade de indivíduos independentes que realizavam a catação, seja impensável ou deva ser considerado impossível. É evidente, porém, que a condição de miserabilidade e batalha árdua pela sobrevivência cotidiana são enormes empecilhos para a mobilização e obstáculos para o desenvolvimento organizacional de qualquer grupo excluído.

Nesse sentido e levando em conta essas limitações, o processo organizacional inicial dos catadores se relaciona com duas dinâmicas interligadas. A primeira diz respeito à ação de atores comprometidos com causas sociais que se empenharam em auxiliar os catadores para se organizarem localmente. A segunda vincula-se à criação de espaços interativos de diálogos entre questões de meio ambiente e de justiça social, principalmente por meio dos campos do saneamento, da assistência social e do trabalho e renda.

Apostando na perspectiva de que atividade de catação realizada de modo coletivo poderia ser mais vantajosa em termos de retorno econômico e também de luta por direitos, na primeira dinâmica, atores da sociedade civil ligados à Igreja Católica, realizaram esforços para encorajar os catadores a se unirem para exercer o trabalho coletivamente. Assim, um catolicismo engajado em causas sociais empenhou-se no processo de mobilização da categoria para auxiliá-la na sua organização no âmbito local em alguns centros urbanos do país.

Levando em conta essas experiências, logo em seguida, na segunda dinâmica, os atores envolvidos na organização dos catadores uniram esforços com agentes da sociedade civil e o Estado e passaram a discutir as possibilidades de formular as primeiras políticas públicas que buscaram conjugar a arena da assistência social com a do saneamento e a do trabalho e renda. Como resultado das discussões entre religiosos, profissionais de diversas especialidades, pessoas do mundo acadêmico, da burocracia estatal e de ONGs, foram forjadas experiências inéditas de gestão de resíduos sólidos que contaram com a participação de grupos organizados de catadores.

Para iniciar a descrição desse momento inicial do processo organizacional dos catadores, parto da ideia de que o conceito de “agentes de apoio” da literatura de movimentos

sociais reitera um lugar limitado a esses atores, pois, no geral, seu campo de ação permanece por influências pontuais a coletivos sociais previamente existentes.

Partindo daí, cunhei o termo “forças dinamizadoras” na tentativa de olhar as influências da sociedade civil e de atores estatais sobre os movimentos. A intenção é tentar estabelecer uma perspectiva ampliada sobre o papel desses agentes no aparecimento do primeiro coletivo de catadores e também reposicioná-los num papel de destaque na conformação e dinâmica do movimento, ao mesmo tempo que foram compondo e consolidando uma rede de defesa “da causa dos catadores”, cujo objetivo era auxiliá-los em seu processo organizativo e encorajá-los a lutar por seus direitos.

A ideia de força dinamizadora, entretanto, não pretende desacreditar o conceito de “agentes de apoio”, mas sim complementá-lo. O termo “força dinamizadora” busca conferir uma perspectiva mais ativa – e um olhar ampliado – dos (e sobre) os diversos atores da sociedade civil – e também do Estado, sobre os movimentos populares. Dessa forma, o entendimento é de que esses atores, além de apoiar e dar suporte aos coletivos de grupos excluídos, são determinantes tanto para a conformação como para influir nas dinâmicas que a ação deles ajuda a efetivar, seja individualmente, seja conjugado com o ator principal da luta social.

Nesse sentido, a ação de determinados atores e algumas dinâmicas estabelecidas por essa ação, em parceria com os próprios catadores, impeliu a concepção e insurgência de um primeiro movimento de catadores. Assim, com o intuito de organizar a categoria e impulsioná-la em direção à luta por direitos, o processo de mobilização dos catadores contou com pelo menos quatro forças dinamizadoras. A ação dessas forças dinamizadoras, sem dúvida, colaborou decisivamente para a proliferação de associações e cooperativas de reciclagem no país. É justamente a proliferação de experiências locais de formação de associações e cooperativas de reciclagem, em conjunto com a consolidação da rede de defesa, que leva à constituição do MNCR em 2001.

De modo amplo, tratou-se, sobretudo, da ação de entidades ligadas a setores progressistas da Igreja, de ONGs ligadas à temática da assistência social, gestão de resíduos sólidos e outras políticas públicas, de fóruns de discussões e movimentos em torno de modelos alternativos de organização socioeconômica, os quais, a partir da década de 1990, realizaram um trabalho de preparo e coordenação para o processo inicial de agrupamento de catadores no país. Ademais, a conjugação de esforços dessas forças criou as condições para o ingresso do

poder público no processo mobilizatório dos catadores, posicionando o Estado também como uma dessas forças dinamizadoras.

2.2 Forças dinamizadoras na organização dos catadores

Em termos mais precisos, os primeiros passos da organização dos catadores – que vai culminar com a constituição de um movimento popular de abrangência nacional – contaram com a participação de quatro forças dinamizadoras. A primeira delas esteve ligada a atividades políticas realizada por entidades civis vinculadas à Igreja Católica. Nela, destacam-se o papel ocupado pela Organização de Auxílio Fraternal (OAF), a Pastoral da Rua, a Cáritas e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

A segunda força dinamizadora está relacionada ao aparecimento, nos anos 1980, de um novo campo de discussão e atuação no Brasil (mas também no mundo) que buscava criar alternativas ao grave quadro de desemprego, de informalidade e precariedade do trabalho informal. Conhecido como economia solidária, tal campo transformou-se em um movimento cujos fundamentos são bases de empreendimentos coletivos. Esse movimento influenciou o aparecimento de uma série de cooperativas e associações diversas em todo o país, inclusive aquelas de materiais recicláveis.

A terceira força dinamizadora que colaborou com a proliferação de organizações e cooperativas de materiais recicláveis está relacionada à experiência participativa das primeiras cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis de atuação em conjunto com alguns governos municipais. Trata-se da disposição inicial das primeiras gestões municipais dos governos do PT em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre de integrar – cada qual a sua maneira – as demandas dos catadores como parceiros de programas municipais de coleta seletiva, incentivando, com isso, que novas organizações surgissem no intuito de se tornarem parceiros e prestadores de serviço de coleta seletiva nos municípios brasileiros.

Por fim, a quarta força dinamizadora do processo de organização coletiva dos catadores agrega as forças anteriores, mas também reúne novos atores. Ela está ligada à criação e atuação de diversas articulações entre entidades públicas, sociedade civil e iniciativa privada em torno da questão dos resíduos sólidos em vários níveis: nacional, estaduais e municipais. A primeira delas é o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC). Criado em 1998, o FNLC foi a primeira iniciativa de um corpo técnico e de *expertise* que incluiu a questão dos catadores nas discussões sobre gestão dos resíduos sólidos, colaborando, assim, tanto com a mobilização quanto para um

processo de visibilidade do trabalho dos catadores num momento que eles ainda não possuíam uma representação própria e não estavam organizados em um movimento social.

A atuação e o sucesso do FNLC serviram como molde e estímulo à organização de fóruns municipais e estaduais. Eles foram tomados, sobretudo, como uma estratégia destinada a promover a coordenação de ações entre organizações estatais e não estatais nas localidades no sentido de criar e implementar programas de inclusão dos catadores de modo conjunto ao encerramento de lixões e à inauguração de aterros sanitários.

Além de terem se constituído “como embriões” para a concretização de uma rede movimentalista, essas quatro forças tiveram uma importância fundamental para a organização coletiva dos catadores e colaboraram, definitivamente, para que essa massa de trabalhadores pudesse se organizar em um movimento social e conseguissem incidir e influenciar tanto a formulação de políticas públicas específicas para a categoria, como outras políticas inclusivas de gestão de resíduos sólidos e de reciclagem.

A seguir, descrevo cada uma dessas forças dinamizadoras, suas contribuições para o processo organizativo dos catadores e finalizo mostrando como a atuação delas colaborou para consolidar uma rede movimentalista, que, sob perspectivas variadas, atuou pautada na perspectiva da inclusão dos catadores na gestão de resíduos sólidos, colaborando, de igual modo, para o aparecimento de um ator político que representasse o próprio sujeito catador.

2.2.1 O catolicismo engajado

É quase impossível falar da organização da categoria dos catadores sem mencionar o papel fundamental que entidades filantrópicas ligadas à Igreja Católica exerceram nesse processo, sobretudo com campanhas para programas de moradores de rua.

Foram os trabalhos sociopedagógicos desenvolvidos por organizações da Igreja, iniciados com moradores de rua de grandes centros urbanos, que colaboraram com o surgimento das primeiras associações e cooperativas de catadores no país. No âmbito desses trabalhos sociopedagógicos os agentes sociais da Igreja observaram que existiam grupos de moradores de rua que exerciam atividades de catação de forma regular, como fonte de subsistência. Percebendo que havia um potencial organizativo nesses grupos – dado que eles tinham uma rotina de trabalho, um trajeto predefinido e demandas por local para seleção de materiais – os agentes investiram esforços na sua associação (DIAS, 2009).

Assim, esses agentes sociais tiveram um papel fundamental na dinâmica de formação das primeiras experiências de organização de catadores (PEREIRA, 2011) e, ainda hoje, algumas entidades que exercem o catolicismo engajado têm uma atuação importante na articulação de grupos de catadores em algumas localidades do país.

Antes de descrever as primeiras experiências de incentivo ao associativismo dos catadores, é importante frisar que esse engajamento estava inserido num contexto interno mais amplo da Igreja que tinha no horizonte a superação das tradicionais práticas despolitizadas de caridade que prevaleciam na instituição até a década de 1950 (SOUZA, 2013, p. 26) para uma ação mais enérgica no sentido da reivindicação, justamente, de um “catolicismo politicamente engajado” (SOUZA, 2013, p. 25).

Em uma conjuntura em que o processo de democratização formal da sociedade brasileira, nos anos 1980, não significava ampla distribuição de renda, a marginalização social se acentuava – e tinha no desemprego sua expressão mais reveladora, setores da Igreja visualizavam que o mal já não era mais encarnado na figura do Estado “opressor e violento” do período da ditadura militar, mas também não era resultado da indiferença humana aos que necessitavam de caridade.

No marco de um novo referencial ideológico católico de esquerda, o inimigo passava a ser o mercado de trabalho excludente e neoliberal. Assim, a falta de emprego fez a entidade investir sua ação em iniciativas de organização de trabalhadores em cooperativas e associações comunitárias de (e em) diversos setores produtivos. O objetivo dessas novas práticas era que os trabalhadores desempregados e os excluídos tentassem concretizar uma forma de trabalho sem a figura do proprietário do capital, procurando viabilizar processos autônomos e autogestionários por meio do fomento à criação de redes de ajuda mútua e de agrupamentos de produção (SOUZA, 2013).

Desse modo, junto com o trabalho dos catadores, nas últimas décadas do século XX, entidades ligadas à Igreja passaram a promover o trabalho associativo com uma série de grupos sociais, como agricultores familiares, artesãos, trabalhadores informais e desempregados. Formando e apoiando esses segmentos por meio de pastorais e outros de seus organismos, de fato, a Igreja exerceu um papel efetivo na proliferação de associações e cooperativas dos mais variados tipos (SOUZA, 2013).

Dentre as principais entidades da Igreja que começaram a promover o associativismo no campo dos atingidos pela exclusão econômica (SINGER, 2013), encontra-se a Cáritas, órgão

da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), encarregada de prestar serviços de assistência a vítimas de desastres nacionais e socioeconômicos.

Como parte da rede Caritas Internationalis, a fundação da sua versão brasileira, em 1956, tinha a finalidade inicial de organizar nacionalmente todas as obras sociais católicas e coordenar um programa de distribuição de alimentos doados pelo governo norte-americano à Igreja brasileira (SOUZA, 2013). Contudo, ao longo dos anos, a entidade conduziu seus programas procurando guiar-se pelo princípio de desenvolvimento comunitário, o que acabou caracterizando profundamente sua atuação ao longo dos anos 1960 (SOUZA, 2013) e, de certo modo, fazendo-a distanciar-se da lógica de ação puramente assistencialista.

Assim, partir da década de 1980, a entidade começa a fomentar o associativismo e cooperativismo de trabalho tanto para garantir a sobrevivência de uma parcela da população vulnerável social e economicamente como para construir uma “nova economia comunitária” que pretendia ser resistente às reviravoltas da conjuntura econômica (SINGER, 2013).

Como afirma Singer (2013, p. 13), ali foi dado o primeiro passo da massa de excluídos em sua marcha para a construção do que depois ficaria conhecido como *outra economia*, isto é, a economia solidária – citada neste capítulo como a segunda força dinamizadora do processo organizativo dos catadores.

Especificamente a respeito do associativismo dos catadores, podemos registrar o aparecimento da primeira cooperativa de catadores do Brasil, a Coopamare, em 1989, em São Paulo, ligada ao trabalho pioneiro da Organização de Auxílio Fraternal (OAF).

A OAF é uma entidade fundada em 1953 por um monge beneditino, membro da Fraternidade das Oblatas e por um coletivo de pessoas da sociedade civil que trabalhava com populações marginalizadas no centro da cidade. Atendendo meninos, adultos, prostitutas etc., a OAF buscava soluções para o problema da pobreza na região central da cidade (GRIMBERG, s/d). A instituição foi responsável por organizar as primeiras iniciativas de agrupamento de moradores de rua que subsistiam da catação na cidade de São Paulo. Defendendo os interesses desses sujeitos, buscava promover sua associação como um grupo organizado.

De acordo com o relato de uma coordenadora da Pastoral da Rua obtido por Pereira (2011, p. 59), o trabalho da OAF com a organização da população de rua só foi possível graças a uma profunda transformação da concepção da própria entidade diante do contexto político-social brasileiro do final da década de 1970. No contexto em que o processo de organização das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) se fazia vigente, os pressupostos e a metodologia

adotada pela OAF e também pelas Oblatas de São Bento eram influenciados pelas ideias do educador Paulo Freire e propunham a transposição de uma ação voltada à caridade e ao assistencialismo para uma ação transformadora das condições sociais da população de rua, por meio das possibilidades de organizar essa população.

Domingues Júnior (2004) assinala que a OAF, desde a década de 1950, tinha uma atuação de caráter predominantemente assistencialista na cidade de São Paulo e que, sob influência da teologia da libertação nos anos 1970, mudou o seu discurso e sua forma de ação de modo a privilegiar a formação de grupos e de coletivos de moradores de rua como meio de organizá-los para reivindicar seus direitos sociais diante do estado. Nesse sentido, a partir de 1977, a OAF começou a ir às ruas, embaixo dos viadutos, às praças, passando a trabalhar diretamente com os moradores de rua, na perspectiva de formar grupos (GRIMBERG, s/d).

Grimberg (s/d) salienta que a base dessa nova proposta de atuação da OAF parte do entendimento de que a raiz do problema em questão está na conjuntura sociopolítica-econômica do país. Assim, era preciso mudar o foco do indivíduo para a sociedade, isto é, a sociedade como um todo deveria ser convocada a se responsabilizar pelas pessoas que viviam nas ruas. A autora enfatiza ainda que, no campo da esquerda, tampouco se acreditava que esse setor da sociedade merecesse maior atenção política, pois a crença era de que “povo de rua não vai fazer a revolução” (p. 2).

Assim, a OAF passou a criar diversos projetos e espaços de convivência de maneira a proporcionar encontros de reflexão, de conscientização e de questionamento da difícil realidade vivenciada pela população de rua. Nesses encontros, um grupo de moradores participantes dos programas da OAF começou a pensar formas coletivas de inserção laboral, iniciando trabalhos coletivos de coleta de materiais recicláveis por meio de pequenos mutirões de produção de carrinhos de madeira.

O primeiro resultado do trabalho da OAF com os catadores foi a criação, no ano de 1985, da Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis de São Paulo enquanto estratégia para tentar legalizar o trabalho dos catadores e para reagir à proposta da administração municipal da cidade – sob a prefeitura de Jânio Quadros – de proibir a circulação de carrinhos no centro da cidade. Nesse mesmo ano, como fruto desse primeiro trabalho de união de catadores, eles marcharam pelas principais ruas de São Paulo contra a proibição de circulação dos carrinhos.

Além de reivindicar pela continuidade da circulação de carrinhos na cidade, a criação da Associação era parte de uma estratégia que visava postulações mais amplas de reconhecimento profissional, de direito à previdência social e segurança no trabalho (SILVA, 2006), além de buscar, em termos de retorno financeiro, melhores preços do material reciclável no mercado.

No mesmo ano, com o auxílio da OAF, os catadores conseguiram alugar uma casa, no bairro do Glicério. Assim, o trabalho assume um caráter mais profissional e os catadores começam a ter uma atuação com mais método, deixando o trabalho de catação de ser apenas um “bico” (GRIMBERG, s/d, p. 4). A união do grupo permitiu que todos os participantes da Associação tivessem seus próprios carrinhos e possibilitou também a compra de uma balança de pesagem. Essa experiência foi a base que permitiu que, em 1989, os catadores, com o apoio da Igreja, fundassem a primeira cooperativa de materiais recicláveis do país, a Coopamare.

Seguindo o caminho precursor de São Paulo, entidades ligadas à Igreja iniciaram um trabalho de organização de catadores em outras duas capitais na década de 1980: Belo Horizonte e Porto Alegre.

Em Belo Horizonte, foi a Pastoral de Rua da Arquidiocese da cidade que deu início, em 1988, a um serviço social e educacional que levou à criação da Associação de Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável, a Asmare em maio de 1990 (DIAS, 2009).

Segundo Pereira (2011), a dinâmica da ação que culminou com a formação da Asmare teve início em 1987, quando chegaram à capital mineira algumas irmãs da Fraternidade das Oblatas de São Bento. Essas irmãs levaram a experiência e a metodologia de trabalho desenvolvida em São Paulo pela OAF para a população de rua.

A Pastoral da Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte inicia, assim, um trabalho sociopedagógico com os moradores de rua. De forma a romper com a prática tradicional de assistencialismo – restrito, por exemplo, a ações de doação de comida –, a equipe da Pastoral passou a vivenciar o cotidiano de vida desse segmento, tendo como premissa de sua metodologia de trabalho a ideia de que era preciso se misturar ao dia a dia desse grupo e se constituir como uma presença solidária e evangélica perante essa população historicamente excluída, de modo a tentar encorajar o surgimento de novos sujeitos sociais e novos valores (DIAS, 2009).

Conforme assinalam testemunhos obtidos por Dias (2009, p. 57-8), a Pastoral da Rua foi quem primeiro enxergou o trabalho do catador. Por meio de festas, jogos e celebrações

ecumênicas, a equipe da Pastoral trabalhava várias questões com esse grupo, tais como a percepção das potencialidades individuais, a diferenciação da relação trabalho *versus* casa *versus* rua, a identidade de trabalho, a percepção da importância ecológica do trabalho por eles desempenhados, a exploração do seu trabalho pelos intermediários, a construção de laços de confiança e solidariedade entre os próprios catadores, além da noção de cidadania.

Um marco da luta dos catadores em Belo Horizonte que, em partes, sucedeu-se pelo trabalho mobilizatório da Pastoral, foi a reação organizada da categoria diante de uma “operação de limpeza”, em agosto de 1988. Os catadores que ocupavam uma área onde triavam o seu material (e hoje é a sede da Asmare) foram expulsos numa violenta ação da prefeitura e da polícia. A Pastoral da Rua foi acionada e conseguiu mobilizar os catadores (que se encontravam dispersos em diversos pontos da cidade em razão da ação da Prefeitura) para a redação de uma carta aberta à população de Belo Horizonte que denunciava a repressão que vinham sofrendo.

Nesse momento, intensificou-se o processo de mobilização dos catadores. Passou-se a realizar diversas reuniões entre o grupo de catadores e a Pastoral. Como fruto dessa mobilização, em abril de 1990, foi fundada a Asmare (DIAS, 2009).

A Cáritas Belo Horizonte também foi outra importante instituição da Igreja que contribuiu com o surgimento da Asmare. A entidade fez uma série de doações financeiras à Asmare nos anos 1990 (JACOBI; TEIXEIRA, 1997) por meio dos seus Projetos Alternativos Comunitários (PACs urbanos), e também se integrando aos processos de captação de recursos para o desenvolvimento da Associação.

Assim, graças a entidades ligadas à Igreja Católica – sobretudo à Pastoral, mas também à importante contribuição dada pela Cáritas de Belo Horizonte e por alguns ambientalistas que, na gestão petista de Patrus Ananias (1993-1996) ocupariam cargos de direção na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e na Secretaria de Limpeza Urbana (Dias, 2002), a Asmare se estabeleceu como a primeira cooperativa de catadores de reciclável no município e sua atuação serviu de referência como modelo bem-sucedido de organização a outros processos embrionários de organização de catadores da cidade, no estado de Minas Gerais e também no país.

A Asmare também ganhou reconhecimento internacional quando, em 1997, recebeu o Prêmio Negócios em Conservação, concedido pela Ford a entidades não governamentais que contribuem para a preservação do meio ambiente. Segundo Souza (2013, p. 102), devido a esse

reconhecimento, alguns de seus representantes participaram da Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente das Organizações das Nações Unidas.

Já em Porto Alegre, por sua vez, a primeira associação de catadores organizou-se na Ilha Grande dos Marinheiros em 1986, denominada Associação de Catadores de Material Reciclável de Porto Alegre. Como nas primeiras experiências de São Paulo e Porto Alegre, esse agrupamento de catadores contou com o apoio de entidades ligadas à Igreja Católica, sobretudo o trabalho eclesial de base da Igreja.

Orientado por um padre e sua irmã, ambos com ampla experiência anterior em trabalhos pastorais em comunidades carentes, a Associação da Ilha Grande serviu como modelo para a criação de novas associações e a construção de galpões de reciclagem. Valeu-se também como laboratório para a constituição de cerca de cem unidades de reciclagem criadas no Rio Grande do Sul (MARTINS, 2003). Além de ter sido base para a implementação de um programa municipal de apoio à formação de associações de catadores/recicladores adotado pelo município de Porto Alegre a partir do ano de 1989.

Conforme testemunhos obtidos por Martins (2003), o trabalho de organização dessa associação teve como intuito evidenciar o trabalho dos catadores que puxavam carrinhos com material coletado nos bairros centrais da capital. A ação da Igreja na Ilha Grande dos Marinheiros – o então maior reduto de catadores de rua de Porto Alegre – adveio da proposta de resgate social da população local, frequentemente flagelada pelas enchentes da região e vivendo em condições muito precárias. Assim, a atuação social da Igreja parte de uma ação territorial, lutando pela melhoria das condições de vida da população da Ilha Grande. Com o objetivo de atuar nessa localidade, a Igreja conseguiu atrair, para participar desse trabalho social, pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Com esse trabalho pastoral realizado pela Igreja, a coleta de material para o galpão da Ilha Grande passou a contar também com a participação de membros da comunidade católica que começaram a levar o material seco para algumas igrejas que funcionavam como entrepostos de entrega voluntária de material reciclável. A coleta orientada pelos religiosos não se limitava mais apenas à rua, envolvendo também a busca do material em colégios e edifícios. Junto a isso, a Igreja desenvolveu um trabalho de conscientização entre os paroquianos para que dessem um tratamento prévio de lavagem das embalagens, facilitando o trabalho para os catadores.

Esse trabalho de conscientização se inscrevia numa ação mais ampla de educação ambiental da Igreja que enfatizava o papel dos catadores enquanto “agentes ecológicos” que

contribuíam com a limpeza urbana da cidade (MARTINS, 2003). Segundo Martins (2003, p. 80), isso proporcionou outra visão das pessoas – predominantemente da classe média que frequentava a Igreja – sobre esses trabalhadores, antes vistos como marginais e desocupados.

Com o crescimento de campanhas e mobilização para a reciclagem, esses religiosos levaram funcionários do Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) de Porto Alegre para conhecer os entrepostos de materiais recicláveis nas igrejas. De acordo com Martins (2003), os técnicos do DMLU participaram, durante um ano, das reuniões que os religiosos promoviam com os catadores da Ilha. O objetivo era aprender com o trabalho desenvolvido por eles, para multiplicar o projeto de construção de galpões.

Como mencionado, a experiência de Ilha Grande dos Marinheiros motivou novas experiências de organização de catadores em Porto Alegre. Nos anos seguintes ao trabalho na Ilha Grande, a Igreja impulsionou a organização de indivíduos que catavam em um lixão da zona norte da cidade. Daí surgiu um novo agrupamento, a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis Santíssima Trindade (1991). Já nos anos 1990, formaram-se a Associação dos Recicladores de Resíduos da Zona Norte/Unidade Aterro (1991), a Associação de Reciclagem Rubem Berta (1992), Associação Comunitária do Campo de Tuca (1994), Associação dos Recicladores do Loteamento Cavallhada (1995) e Associação de Trabalhadores Urbanos pela Ação Ecológica (1996) (MARTINS, 2003).

Essa experiência de fomento do processo organizativo inicial dos catadores em Porto Alegre, assim como a de São Paulo e Belo Horizonte, como dito anteriormente, não foram iniciativas isoladas da Igreja Católica, mas parte integrante de novas práticas que vinham ocorrendo no interior dessa instituição desde a década de 1980. Essas novas práticas estavam ligadas, na verdade, a um processo de questionamento de alguma de suas concepções e práticas tradicionais. Em termos mais sintéticos, naquele período, a Igreja experimentava, em seu interior, a convivência entre a habitual ação de caridade e uma nova concepção de intervenção social, baseada na Teologia da Libertação. Esse convívio carregava certa tensão em torno da contraposição entre a tradicional ação assistencialista e uma nova ação que vislumbrava, a partir da sua atuação, a possibilidade de transformações profundas das condições sociais da população pobre e excluída (SADER, 1988; DOIMO, 1995).

Nesse sentido, a expressão máxima que representava essa nova concepção de intervenção social da Igreja foi traduzida na consigna do “povo como sujeito da sua própria história” (DOIMO, 1995, p. 86). Assim, o catolicismo engajado foi fundamental para a

organização inicial do cooperativismo e associativismo desse segmento, mas suas práticas também colaboraram para o processo de reconhecimento da figura social do catador e a subsequente construção da identidade coletiva da categoria enquanto trabalhador.

2.2.2 O movimento de economia solidária

O fomento ao associativismo, cooperativismo e auto-organização dos catadores promovido pelo catolicismo engajado coincidiu, não por acaso, com o momento histórico de fortalecimento da ideia de economia solidária (ES) na conjuntura socioeconômica da década de 1980. Esse sincronismo histórico relaciona o maior engajamento de entidades ligadas à Igreja católica com um contexto de crise no país, manifestado pelos grandes números de casos de desemprego, a miséria e a exclusão social. É um momento em que a Igreja sobrepõe mais intensamente a tradicional ação pautada na ideia de caridade aos “atingidos pela exclusão econômica” pela noção de solidariedade.

Então, no momento que o termo “economia solidária” aparece com mais força no país, a expressão “solidariedade” já era projetada no discurso da Igreja como uma noção crucial de projeto alternativo de sociedade, na medida em que imprimia o ideário de que todas as pessoas poderiam ter chances reais de adquirir iguais condições de vida, revertendo à lógica de exclusão.

Em consonância com esse projeto, a partir dos anos 1980, apostou-se que a ES viabilizaria o exercício de um modelo alternativo de produção e distribuição ancorado nos laços de comunidade e reciprocidade, religando o econômico ao social (GAIGER, 2008; ANDRADE, 2017). Como efeito, rapidamente a ideia de ES começa a designar, ao mesmo tempo, um setor econômico e um movimento social (VERONESE; GAIGER; VIEIRA, 2017).

Como setor econômico, a ES passa a orientar um conjunto bem diversificado de iniciativas de organização de atividade econômica, onde se acoplavam o princípio de solidariedade com o de cooperação e autogestão. Trata-se de uma miríade de organizações: desde grupos de mulheres das periferias urbanas que se uniam para produzir artesanato ou costuras e assim complementar a renda familiar, até empresas e fábricas ameaçadas de falência que eram recuperadas pelos ex-operários em sistema de autogestão. Havia ainda experiências, no campo e na cidade, de comercialização conjunta, finanças solidárias, troca de produtos e saberes, manejo partilhado de recursos, entre outras práticas que tinham em comum o fato de “fazer economia de um jeito diferente” (CUNHA, 2012).

Esse ambiente aberto a “lógicas econômicas alternativas” motivou, por conseguinte, o engajamento de vários atores do universo heterogêneo das esquerdas (ou seja, atores com

trajetórias e perspectivas distintas), dando origem a um campo movimentalista em torno da economia solidária. Eram pesquisadores, professores e alunos preocupados em agir na contracorrente do pensamento hegemônico da universidade (assentado, sobretudo, no mito da neutralidade científica e no caráter “apolítico” de sua contribuição social); eram setores sindicais que, diante do dessalariamento, se abriam a outras formas de organização das lutas dos trabalhadores; eram indivíduos ligados a ONGs – ingressos ou herdeiros dos centros de apoio aos movimentos populares; eram entidades historicamente ligadas à ação pastoral católica, além de outros grupos nos quais a ideia de disseminava (CUNHA, 2012).

Assim, a disseminação do conceito de ES e a concretização de um movimento de economia solidária (MES) foram responsáveis pelo aparecimento de diversos tipos de empreendimentos de economia solidária (EES). O desenvolvimento desse modelo alternativo de organização extrapolou a dimensão de iniciativas isoladas e fragmentadas – no que diz respeito à sua inserção nas cadeias produtivas e nas articulações no seu entorno – e orientou-se para uma articulação nacional, configurando redes locais e estabelecendo uma plataforma comum de ES.

Embora com características distintas nas várias regiões do país, esse conjunto heterogêneo de atores iniciou atividades de apoio e assessoria para incentivar e promover os empreendimentos solidários. Com a multiplicação de iniciativas, o MES se fortaleceu e conseguiu pressionar para que o tema da economia solidária entrasse também na agenda governamental, o que, conseqüentemente, favoreceu a propagação de processos de incubação e políticas públicas locais direcionadas a fomentar os empreendimentos.

No que diz respeito especificamente ao grupo de catadores, a expansão do MES guarda relação direta e temporal com a ampliação do contingente populacional que sobrevivia da catação na década de 1980, o que fez com que o movimento centrasse atenção nesse grupo. Afinal, saltava aos olhos dos atores da ES que, gradativamente, uma numerosa quantidade de trabalhadores desocupados e semidesocupados se convertia em catadores e somava-se, assim, à parcela da população em situação de rua que anteriormente já realizava essa atividade.

Nesse sentido, é a agregação da população em situação de rua com os trabalhadores desocupados e semidesocupados que se cria e se reconhece – pelo menos informalmente – a categoria “catadores” como “força de trabalho” (BOSI, 2008). Mirando essa força de trabalho, os atores da ES ficavam perplexos ao perceber que, atuando em um sistema totalmente informal de catação, a ação dos catadores desapontava como sustentáculo do desenvolvimento do setor

de reciclagem no país. Afinal, a formação dessa força de trabalho precária, ainda nos anos 1980, estava completamente adequada aos interesses da indústria da reciclagem. A exploração desses trabalhadores estava sendo responsável por transformar o setor da reciclagem em um negócio viável e altamente lucrativo em um curto de período de tempo.

Tendo em mente a exploração do catador e a alta lucratividade da indústria da reciclagem, os atores do MES se debruçaram a entender o lugar ocupado pelos catadores na estrutura da cadeia de reciclagem. De modo assertivo, o MES pôde perceber que a estrutura da cadeia de reciclagem tinha (e ainda tem) uma característica rasa e piramidal: no topo, está um pequeno número de indústrias de reciclagem; no centro, estão os grupos de intermediários, que geralmente formalizam o processo de compra e venda do material, articulando uma grande rede de atravessadores, e na base da pirâmide está uma ampla gama de catadores que trabalham em condições muito precárias, atuando majoritariamente por conta própria, nos lixões e nas vias urbanas. Nessa cadeia, os intermediários forçavam uma relação de dependência e compravam os materiais coletados pelos catadores avulsos a preços extremamente irrisórios, o que garantia ínfimos retornos financeiros a eles, mantendo-os numa situação de extrema miséria.

Com o diagnóstico da perversidade da cadeia da reciclagem, o MES passa a estimular o processo organizativo dos catadores nos grandes centros urbanos no país. De um lado, promover a organização da categoria representava a possibilidade de fomentar o trabalho desses indivíduos. Afinal, atuando coletivamente, de modo organizado, o MES visualizou que os catadores aumentariam o volume de material reciclável disponível, o que os habilitariam a realizar vendas diretas à indústria, eliminando, assim, a necessidade do atravessador nas transações. Excluindo o atravessador da cadeia, por consequência, conseguiriam melhores preços na venda dos materiais, aumentando a renda e trazendo condições mais dignas de vida a esses trabalhadores.

De outro lado, como entidade econômica e também política, a organização nos formatos de associações e cooperativas era vista como uma chance de o catador se ver representado perante o poder público e derivar dele, pelo menos, chances reais de reivindicação de espaços protegidos para armazenar e separar o material reciclável, agregando-lhe valor (SINGER, 2002).

De uma perspectiva mais ampla, a formação de cooperativas e associações de catadores era vista pelo MES como uma oportunidade de proporcionar um espaço de maior autonomia para esses trabalhadores, à medida que estimularia a formação de um novo coletivo, de novas

subjetividades que dariam origem a novos atores políticos capazes de reivindicar seus direitos. O princípio da autogestão, por conseguinte, fortaleceria os laços sociais entre os catadores, seja por meio da valorização de mecanismos de reciprocidade, seja pelo estabelecimento de formas comunitárias de propriedade (LAVILLE, 2004).

Na leitura de Singer (2002a), importante ideólogo da ES no Brasil e entusiasta da ideia de preparação dos catadores para atuarem nesse modelo econômico alternativo, a criação dessas organizações solidárias seria uma oportunidade de resgate da dignidade humana do catador e de desenvolvimento da autoajuda e da ajuda mútua que permitiria, até mesmo, constituir a “comunidade de catadores” (p. 89).

Assim, a aposta em organizar os catadores nos moldes da economia solidária foi um modo de mobilizar a categoria e animar a luta por direitos. Nesse projeto, junto com as organizações da Igreja, as universidades públicas e universidades católicas embarcaram nessa empreitada e se lançaram no auxílio e na estruturação de empreendimentos de catadores, sobretudo, por meio das suas incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs).

De modo geral, as ITCPs foram criadas por comunidades acadêmicas que desejavam adaptar a metodologia das incubadoras de empresas para os EES como uma estratégia para incluir social e economicamente grupos excluídos ou marginalizados. O objetivo principal da criação das ITCPs, nessa direção, era gerar trabalho e renda para esses grupos a partir da transferência de conhecimento produzido pela universidade. Para isso, muitas ITCPs nasceram utilizando a pedagogia da alternância como meio de congregar o conhecimento teórico oriundo da universidade e o conhecimento prático advindo dos trabalhadores, da sua vivência e de suas atividades cotidianas. Trata-se de uma metodologia que se baseia na educação popular e que foca cinco pontos: a organização dos grupos; a mobilização, identificação e fortalecimento de lideranças; formação técnica; organização do trabalho e a comercialização dos produtos e serviços (ALENCAR; ROCHA; SILVA, 2015).

Com essa metodologia, as ITCPs se comprometeram fortemente com a organização dos catadores. Nesse sentido, a criação da primeira incubadora pela COPPE/UFRJ no Rio de Janeiro, em 1995, deu o pontapé inicial para que proliferasse esse tipo de entidade no interior de universidades públicas e católicas pelo país, inaugurando um longo processo de organização e formalização de grupos em várias localidades. Além do acompanhamento e auxílio técnico, as ITCPs passaram a realizar trabalhos de formação política, o que contribuiu para o

fortalecimento da categoria, a geração de trabalho e renda e a formulação de diretrizes de acesso a políticas públicas para esse segmento.

Justamente esse trabalho fez com que alguns governos locais começassem, então, a estabelecer parcerias com as incubadoras universitárias e também com outras instituições de apoio. Assim, passa a ser relativamente frequente o envolvimento do poder público municipal com as ITCPs e determinadas ONGs, estabelecendo contratos de assessoria para incubação de empreendimentos solidários de catadores, o que, de certo modo, levou esses mesmos atores a participar, conjuntamente, tanto de fóruns municipais e estaduais de discussão e elaboração de políticas públicas de geração de trabalho, renda e inclusão socioeconômica de catadores, como também aqueles que discutiam especificamente as temáticas dos resíduos sólidos e da reciclagem.

O estabelecimento das parcerias entre governos locais e atores do MES, por seu turno, impulsionou iniciativas inéditas das prefeituras de incorporar, sob formas diversificadas, os catadores nos sistemas municipais de gestão de resíduos sólidos. Assim, algumas gestões de governo acabaram constituindo também outra força dinamizadora do processo organizativo nacional dos catadores.

Como será descrito a seguir, junto com a Igreja e o MES, o comprometimento de algumas gestões municipais dos governos do PT com a inclusão dos catadores nos sistemas públicos de gestão de resíduos não só fortaleceu associações e cooperativas, como as projetou nacionalmente, o que certamente contribuiu para a mobilização que resultou na constituição do MNCR.

2.2.3 As primeiras gestões do PT nas administrações municipais de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre

Como dito anteriormente, junto com o catolicismo engajado e o MES, a disposição de algumas gestões municipais de incorporar as demandas dos catadores como parceiros dos programas municipais de reciclagem (DIAS, 2009) fortaleceu as organizações da categoria e colaborou com a criação das bases de uma articulação nacional que criaria o MNCR.

Embora existam outras experiências no território nacional, iniciativas de gestões petistas em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre tornaram-se referência nesse sentido a partir dos anos 1990.

No caso de São Paulo, até 1989, a relação dos catadores com o poder público era extremamente conflituosa. Frequentemente, os catadores eram acusados de sujar as avenidas e ruas na ação de coleta de materiais recicláveis. Em uma demonstração de hostilidade do poder público com essa categoria, em 1988, o então prefeito Jânio Quadros determinou a prisão de catadores de papel e declarou à imprensa da época que “a atividade proporciona aos catadores a possibilidade de comprarem pinga (bebida alcoólica), para consumi-la embaixo dos viadutos da cidade, sem ética e educação” (apud GRIMBERG, s/d, p. 7).

Porém, em contrapartida à relação conflituosa com o poder público e como manifestação da força que se gestava na união desses indivíduos, os catadores mostraram uma capacidade ímpar de mobilização ao realizarem uma passeata no centro da cidade. Com a consigna de que “catadores não têm casa e nem têm pão, papelão é o novo pão” e “queremos trabalhar” (apud GRIMBERG, s/d, p. 7), eles demonstravam seu desacordo com a política do prefeito Jânio Quadros.

Nesse momento, o grupo de catadores já se encontrava estruturado enquanto Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis. Eles dispunham de uma estrutura econômica básica: uma casa onde armazenavam o material recolhido nas ruas, capacidade para gerenciar um fundo para adquirir alguns equipamentos de trabalho, tais como prensa e balança, um sistema de comercialização estável, mas, sobretudo, vislumbravam a possibilidade de conquistar o estatuto de categoria profissional (GRIMBERG, s/d). Segundo Grimberg (s/d), estava em questão muito mais a defesa do direito ao trabalho, ou melhor, o direito a esse trabalho, do que propriamente o aspecto econômico (p. 10).

Durante 1988 e 1989, o grupo que integrava a associação se reunia sistematicamente, uma vez por semana, para estudar a perspectiva de transformá-la em uma cooperativa estruturada formalmente.

Em uma conjuntura política nacional marcada pela transição do regime militar para a democracia, ditada também por um enorme anseio da população de participar politicamente – expresso em muitas manifestações de massa (como a das Diretas Já, greves, organizações de base) – no nível local, a eleição de Luiza Erundina do PT para a prefeitura de São Paulo (1989-1992) representava a possibilidade de abertura de novos canais de diálogo entre o governo e a sociedade.

No programa político do governo Erundina a questão social definiu-se como uma prioridade. Assim, tais canais de diálogo com setores populares foi aberto. Nessa direção, no

que se refere ao grupo de catadores, o poder público municipal colaborou com o projeto de fundação de uma cooperativa de catadores da cidade, a Coopamare (GRIMBERG, s/d).

Grimberg (s/d) salienta que a Associação de Catadores foi buscar apoio junto ao governo municipal por dois motivos de natureza distintas. O primeiro deles estava relacionado com a necessidade de um espaço mais adequado para o funcionamento das atividades da Cooperativa.

A sede inicial era no bairro paulistano do Glicério, em um galpão localizado nos fundos da casa onde funcionava a OAF. A infraestrutura do galpão não comportava a entrada de materiais em grande quantidade.

O segundo motivo estava vinculado à própria relação dos catadores com a OAF. A OAF avaliou, junto com os cooperados, que a excessiva proximidade do grupo com a entidade gerava uma relação de dependência. Essa dependência podia, no futuro, dificultar a sustentabilidade da cooperativa. Por conta disso, era desejável encontrar um espaço adequado e mais afastado da OAF (GRIMBERG, s/d).

Concretamente, o apoio do poder público local à Coopamare deu-se através da promulgação de um decreto que reconhecia o trabalho dos catadores como atividade profissional. Conforme assinala a própria cooperativa, uma vez estruturados e reconhecidos como profissionais, os catadores da Coopamare ganharam legitimidade perante fabricantes e intermediários, e maior visibilidade diante de comerciantes, donas de casas, empresas e a população em geral (www.coopamare.wordpress.com).

A gestão petista de Luiza Erundina também concedeu dois espaços públicos para a Cooperativa funcionar, um na Vila Mariana – zona sul da capital – e outro em Pinheiros – zona oeste. Também estabeleceu um convênio para o pagamento de serviços prestados.¹⁹ Grimberg (s/d) enfatiza que essas foram efetivamente as colaborações mais significativas da prefeitura ao projeto da Coopamare, embora também tenha havido apoio da Prefeitura para a capacitação dos catadores. A Limpurb, órgão responsável pela limpeza pública na cidade de São Paulo, realizou o primeiro treinamento junto aos cooperados. Por conseguinte, a prefeitura também promoveu uma série de seminários e simpósios que contaram com a presença de membros da cooperativa.

Essa experiência da Coopamare tornou-se referência para outros vários grupos envolvidos com a coleta e seleção de materiais para a reciclagem que se organizavam no país, principalmente para as experiências também pioneiras de Belo Horizonte e Porto Alegre. Os

¹⁹ Como veremos nos próximos capítulos, o pagamento por serviços prestados se tornará uma das principais reivindicações do MNCR após o momento inicial de organização que este capítulo descreve.

catadores em Belo Horizonte e Porto Alegre passaram a integrar o sistema público de coleta seletiva.

No que diz respeito à experiência de Minas Gerais, embora o surgimento da Asmare, em 1990, tenha sido uma conquista importante para os catadores de Belo Horizonte e também tenha permitido o estabelecimento de um convênio de cooperação entre a Prefeitura e a cooperativa, é a partir da gestão municipal de Patrus Ananias, em 1993, que há uma mudança qualitativa na relação desse segmento com o poder público, à medida que a Prefeitura passa a incorporar os catadores como parceiros prioritários no Projeto de Coleta Seletiva implementado por meio do Programa de Manejo Diferenciado de Resíduos Sólidos da Secretaria de Limpeza Urbana (SLU) do município (DIAS, 2009, p. 62).

Anteriormente, sobretudo na década de 1970 e 1980, as relações com o poder público eram extremamente conflituosas. Havia muitos registros de “operações de limpeza” contra os catadores. Essas operações tinham um caráter predominantemente higienista que respondiam tanto à pressão colocada pelas reclamações da população em geral quanto à limpeza das ruas, como pela racionalidade técnica dos funcionários da limpeza urbana da cidade, que viam essas ações de limpeza como saneadoras (DIAS, 2009).

No período que antecedeu a gestão de Patrus Ananias na Prefeitura – isto é, na gestão de Eduardo Azeredo do PSDB (1990-1993) –, a relação dos catadores com a Prefeitura foi marcada igualmente por intensos conflitos, mas também por algumas conquistas importantes. De acordo com Dias (2009), uma das primeiras lutas com a Prefeitura da época foi a reivindicação de que ela estabelecesse um sistema de cadastro com um perfil socioeconômico dos catadores, o que acabou sendo realizado pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária. Na sequência, foi demandado que a Prefeitura construísse um espaço adequado para o depósito de materiais para os catadores, e assim, ao final de 1992, foi inaugurado um galpão com uma infraestrutura mínima.

A despeito dessas conquistas, a principal vitória dos catadores nessa época, resultado das articulações realizadas pela Asmare com o apoio da Igreja, foi a inclusão na nova Lei Orgânica do Município de uma normativa que assegurava que a coleta seletiva deveria ser feita preferencialmente por cooperativas de trabalhadores em detrimento de um projeto e implantação de coleta seletiva terceirizado, realizado por empresas privadas (DIAS, 2006).

Essa vitória, em grande parte, foi lograda por uma demonstração pública de força dos catadores, quando eles saíram em passeata, em 1991, até a Câmara Municipal, onde acontecia

o “Seminário sobre Coleta Seletiva de Lixo em Belo Horizonte”. Os catadores se mobilizaram contra a possível contratação, pela Prefeitura, de uma empreiteira para realizar a coleta seletiva na cidade, retirando, assim, a fonte de sobrevivência dos catadores. Os catadores conseguiram que a Prefeitura recuasse nesse projeto de implantação de coleta seletiva terceirizada (DIAS, 2006).

Embora tenham conseguido essas vitórias, os catadores continuavam sofrendo as “ações de limpeza” e sendo perseguidos pela SLU. Nesse sentido, a relação com a Prefeitura tinha muito mais um caráter conflitivo do que de colaboração. Essa relação, no entanto, muda radicalmente a partir de 1993, ano em que a chamada “Frente BH Popular” assume a gestão municipal.

Nessa Frente, formada por uma coligação de partidos liderada pelo Partido dos Trabalhadores, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social assume como um de seus programas básicos o programa da população de rua. Na SLU, inicia-se a implementação de um modelo de gestão que se inclui no marco de um sistema de gerenciamento integrado de resíduos sólidos e que visualiza na reciclagem um instrumento de participação e inclusão social (DIAS, 2009, p. 63). Nesse modelo, o Projeto de Coleta Seletiva estabeleceu como parceiro prioritário a Asmare (DIAS, 2006).

Como salienta Dias (2003), com a chegada do PT ao governo, o contato dos catadores e a administração pública começou a mudar. Gradualmente, de uma relação bastante conflitiva passa a haver uma relação de cooperação. Assim é que a definição do modelo de coleta seletiva a ser implementado foi, desde sua origem, um processo de construção coletiva entre a equipe técnica da SLU, a Asmare, a Pastoral da Rua e a Cáritas (DIAS, 2006).

Essa opção do poder público de incluir a Asmare na coleta seletiva da cidade trouxe grandes melhorias nas condições de trabalho e na vida dos catadores na medida em que possibilitou a ampliação do potencial gerador de renda da Associação e estimulou o processo associativo, levando a Asmare a aumentar significativamente o número de associados (DIAS, 2006). Como enfatiza Dias (2006), além disso, a ação pública contribui para a mudança de imagem dos catadores como trabalhadores da coleta seletiva. Uma posição oposta ao imaginário de mendigo e marginal a eles atribuído anteriormente.

Com a solidificação da parceria da Asmare com o governo municipal, no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, a associação começou a discutir a constituição de uma rede de produção solidária cujo objetivo era favorecer uma articulação regional dos catadores de

materiais recicláveis. Isso aconteceu porque, a partir de 1999, a Asmare, em conjunto com técnicos da Pastoral, iniciou um trabalho piloto de consultoria, no âmbito do Programa Lixo e Cidadania do Unicef na Região Metropolitana de Belo Horizonte, com o objetivo de erradicar o trabalho infantil nos lixões. Essa experiência permitiu à Asmare ampliar seu campo de atuação à medida que começou a intervir junto aos catadores dos municípios da região metropolitana (DIAS, 2006).

Conforme salienta Dias (2006), em 2000, a atuação dessa consultoria já havia se ampliado para 14 municípios do estado, e para 33 no final de 2001. Esse trabalho da Asmare favoreceu um processo de articulação regional que, por sua vez, contribuiu para impulsionar a constituição de uma articulação nacional, materializada pelo nascimento do MNCR.

Por fim, na experiência de Porto Alegre, o início da gestão municipal, em 1989, da “Frente Popular” – coligação de partidos liderada pelo PT –, marca o início de um processo de incorporação da organização dos catadores, que vinha sendo desenvolvido pelos agentes religiosos, mediante a concepção de um Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos sob responsabilidade do Departamento de Limpeza Urbana (DMLU) da cidade (MICHELOTTI, 2006).

Esse sistema teve como um de seus eixos principais “a geração de trabalho e renda” por meio da implantação de unidades de triagem (UTs) (popularmente conhecidas como “galpões de reciclagem”) em várias comunidades periféricas da cidade. Através da implementação do sistema de coleta seletiva, essas UTs começaram a receber as cargas de materiais recicláveis. Nesse novo sistema, os catadores saíram do trabalho de rua e passaram a exercer a atividade de separação dos resíduos nessas unidades.

Como assinala Michelotti (2006), mesmo sendo considerado um programa polêmico no que diz respeito à forma como integrou os catadores à coleta seletiva por meio das UTs – pois, em decorrência, a prefeitura classificava de ilegal e “desviante” (p. 67) a coleta efetuada pelos catadores que continuavam trabalhando na rua –, o êxito obtido pelo sistema excedeu as fronteiras municipais e influenciou experiências semelhantes em todo o país, além de render ao governo municipal reconhecimento em escala internacional.

O projeto e a implantação das UTs, ademais de se caracterizar pelo viés da questão urbana da destinação dos resíduos potencialmente recicláveis, isto é, pelo eixo ambiental, também se definiu pelo eixo social, servindo como geração de renda e trabalho para os

segmentos mais vulneráveis ou excluídos do mercado de trabalho formal (MICHELOTTI, 2006).

Segundo Michelotti (2006), até 2006 existiam 16 UTs na cidade, financiadas pelo poder público municipal. Essas associações passaram a ter um *status* jurídico, com autonomia administrativa e operando mediante estatutos e regimes internos específicos.

A criação dessas UTs pelo poder público municipal facilitou o surgimento de novas associações, mas também contribuiu para o fortalecimento daquelas previamente existentes. Na busca por melhorar a relação de dependência que tendia a se estabelecer com os intermediários com os quais as associações firmavam relações comerciais, e também com o intuito de ter relações mais intensas com o poder público municipal, essas associações criaram, em um espaço cedido pela Faculdade de Educação da UFRGS, com a colaboração docente da instituição e com o auxílio dos agentes da Igreja, o “Fórum das Associações de Reciclagem”.

De acordo com Michelotti (2006, p. 79), a troca de experiência entre as associações, propiciada por essa instância, foi fundamental para a visualização ampla dos diversos fatores envolvidos no sistema municipal de coleta seletiva da prefeitura e na atividade de beneficiamento primário realizada pelas UTs.

Um dos problemas detectados dizia respeito ao próprio sistema de operação da coleta seletiva na cidade. O DMLU realizava a coleta seletiva dos materiais e destinava uma parte a cada associação segundo critérios próprios. Como a composição dos materiais recolhidos não era a mesma em toda a cidade, algumas associações recebiam resíduos considerados mais nobres enquanto outras recebiam materiais de mais baixa qualidade, o que dava menor valor comercial. Debatido o tema no Fórum, houve um acordo entre as associações, o qual foi repassado ao órgão público responsável, que passou a reorganizar a distribuição de materiais.

Esse acordo serviu de referência para o estabelecimento de parâmetros para uma atuação em conjunto das associações (MICHELOTTI, 2006). Michelotti (2006) sublinha que, nesse momento, viveu-se um período de “efervescência participativa e in(formativa)”, dado que as UTs viram multiplicadas as ofertas de apoio e parceria originadas, em parte, pelo esforço que suas lideranças empreenderam para dar visibilidade social ao seu ofício e pela “descoberta” (p. 80) da existência dessa categoria e sua embrionária organização. Esse período caracterizou-se pela realização de uma série de encontros, cursos e capacitações que culminou com a realização de um seminário que lançou as bases para a formação, no ano de 1998, da Federação das Associações dos Recicladores de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (FARRGS).

A criação da FARRGS foi fruto da articulação das associações de Porto Alegre com outros agrupamentos de catadores de outras regiões do estado do Rio Grande do Sul. O objetivo de sua formação era que ela servisse como uma espécie de guarda-chuva ao conjunto das associações do estado. Segundo Michelotti (2006), o propósito da formação da federação foi o de suprir a falta de uma instância jurídica que garantisse uma gestão comum dos recursos econômicos na busca de financiamento para alguns projetos – tanto com órgãos governamentais como também com empresas privadas, universidades e outras entidades da sociedade civil – e de oferecer certa unidade para a condução de empreendimentos de catadores.

A FARRGS como instituição guarda-chuva do conjunto de associações do estado participou ativamente das articulações que resultaram no 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel realizado em Belo Horizonte em 1999 e serviu como base no processo de construção do primeiro congresso nacional de catadores, cujo fruto foi a concepção de um coletivo nacional: o Movimento Nacional de Catadores de Material Recicláveis (MNCR).

Como pode ser percebido – para finalizar este tema –, as experiências de Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte demonstram que o diálogo estabelecido pelas administrações municipais com as organizações de catadores transformou-se em projetos elucidativos das possibilidades inclusivas dos catadores no âmbito da gestão de resíduos sólidos (DIAS, 2009).

A possibilidade inclusiva aberta por esses casos, como consequência, trouxe visibilidade para a figura social do catador, mas também exerceu um papel legitimador do seu trabalho, o que acabou facilitando a concepção do movimento de catadores, cujo intuito de nascimento foi a representação e a defesa nacional da categoria.

2.2.4 O Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) e os fóruns estaduais e municipais Lixo e Cidadania

Se o catolicismo engajado, o MES e algumas prefeituras municipais foram fundamentais para o fomento organizativo inicial em alguns territórios, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania articulou o problema do lixo com a cidadania de modo a projetar o tema dos catadores em uma pauta de alcance nacional.

O FNLC foi uma das primeiras articulações nacionais entre entidades públicas, sociedade civil e iniciativa privada em torno da questão dos resíduos sólidos no país. Criado em 1998, ele foi decisivo tanto para mobilizar quanto para dar visibilidade ao trabalho dos

catadores em um momento em que eles ainda não possuíam uma representação própria e não estavam organizados em um movimento social.

Afinal, o FNLC foi quem primeiro incluiu a dimensão social aos aspectos técnicos da gestão de resíduos, rompendo com a total condição de invisibilidade dos catadores. Conseqüentemente, o Fórum, ao introduzir essa dimensão social nessas discussões, auxiliou a mobilização da categoria e também contribuiu com o amadurecimento da ideia de criação de um movimento de catadores.

Além de dar respaldo ao processo organizativo dos catadores, de forma mais ampla, o Fórum foi responsável também por elevar a um novo patamar as discussões sobre a destinação dos resíduos sólidos no país. Isso foi possível graças ao diálogo estabelecido entre a sociedade civil e o poder público. Nesse diálogo, os catadores passaram a ser colocados como parte integrante e fundamental na gestão dos resíduos sólidos, o que, de certo modo, possibilitou uma aproximação das demandas dos catadores com outros atores da sociedade civil e determinados agentes governamentais.

Debruçando-se sobre as possibilidades de transformação do lixo e as vinculando a respostas em termos de cidadania, o FNLC trouxe para o centro do debate os sujeitos que vivem em torno dos resíduos. Ao associar o lixo à cidadania, o Fórum trouxe à cena pública um conceito expandido de reciclagem, que ultrapassava a definição de uma ação transformadora de objetos usados em objetos novos ao incluir, com vigor, o problema socioambiental, o exercício da cidadania de segmentos sociais em situação de vulnerabilidade social e o potencial de geração de trabalho e renda (DIAS, 2009, p. 23).

Como resultado, o FNLC elevou a um novo patamar as discussões sobre gestão de resíduos sólidos. Como primeiros resultados desse diálogo, foi elencado um conjunto de ações necessárias para a construção de políticas públicas voltadas a tratar dos diversos aspectos que envolviam a questão dos resíduos sólidos. Nesses aspectos estava incluso, em uma posição de destaque, o próprio papel dos catadores nos sistemas de gestão dos resíduos sólidos.

De acordo com Dias (2009), as origens do FNLC remontam ao pioneirismo de algumas intervenções institucionais que buscavam incorporar uma dimensão social aos aspectos tecnológicos da gestão de resíduos sólidos. O pressuposto básico da concepção do FNLC era a convicção de que a situação de degradação ambiental e humana presente nos municípios brasileiros só poderia ser enfrentada a partir de uma abordagem participativa do gerenciamento de resíduos sólidos e como resultado de um esforço conjunto dos mais diferentes níveis de

governo e de vários setores da sociedade, isto é, ONGs, empresas, associações profissionais e outros segmentos (DIAS, 2009).

A história de criação do FNLC começa quando o Unicef, em junho de 1998, tomou a iniciativa de organizar um seminário na cidade de Brasília com o intuito de debater e apontar soluções para o problema da presença de famílias inteiras, tanto adultos quanto crianças, vivendo nos e dos lixões no país. Nesse evento o FNLC foi concebido com o objetivo principal de elaborar um programa que visasse erradicar o trabalho de catação de materiais recicláveis por crianças e adolescentes.

O Programa Nacional Lixo e Cidadania foi assim instituído pelo FNLC com o intuito de eliminar o trabalho infantojuvenil nos lixões. Além de recomendar políticas de inclusão social dessas crianças, também sugeria a criação de alternativas concretas de inclusão de catadores adultos em ambientes de trabalho com condições dignas. De acordo com o Programa, o melhor meio para isso era pelo apoio à organização da categoria e programas de coleta seletiva. Em um âmbito mais abrangente, também era propósito a mudança do padrão de destinação de resíduos sólidos, na perspectiva de erradicar os lixões do país e adotar aterros sanitários nos municípios (GRIMBERG, 2007).

No que diz respeito ao trabalho infantil, a principal estratégia desenvolvida pelo Programa do FNLC foi a campanha “Criança no Lixo Nunca Mais”, que teve como objetivo a produção de um apelo nacional pela erradicação do trabalho infantil nos lixões e na coleta de lixo nas ruas. Desde 1994, o Unicef trabalhava a questão da erradicação do trabalho infantil no país, mas só em 1998 incluiu a erradicação do trabalho infantil no lixo como uma de suas prioridades.

A inserção do trabalho no lixo como uma das piores formas de trabalho infantil aconteceu a partir de um fato que teve grande repercussão nacional e internacional. Várias crianças que trabalhavam no lixão de Aguazinha, em Olinda, foram hospitalizadas com intoxicação alimentar. Suspeitava-se de que essas crianças haviam ingerido carne humana proveniente de lixo hospitalar que era descartado no lixão da cidade junto com os demais resíduos. Assim, a partir de então, criou-se a campanha “Criança no Lixo Nunca Mais”, cujo conteúdo foi decisivo para tornar pública a discussão sobre esse problema, até então pouco discutido no país.

Essa campanha também incluiu o envio de uma carta a todos os prefeitos do Brasil solicitando comprometimento e empenho com os objetivos do Programa Lixo e Cidadania. O

mote era induzir essas autoridades a implantar tal plataforma em cada município. Em resposta ao desafio lançado, já em 2001, mais de 1.700 municípios atenderam à campanha e se comprometeram ao conjunto de medidas proposto pelo FNLC, isto é, erradicar o trabalho de crianças e adolescentes com o lixo nas ruas e nos lixões, promover a inserção econômica e social de catadores, garantir o tratamento e a destinação adequada do lixo e também recuperar as áreas degradadas pelo lixo (LIXO E CIDADANIA, 2001).

Com o êxito e a visibilidade da campanha Criança no Lixo Nunca Mais e do Programa Lixo e Cidadania, o número de entidades participantes do Fórum aumentou vertiginosamente em poucos anos, notabilizando uma verdadeira mobilização nacional de múltiplos atores da sociedade e do estado brasileiro. Se em 1999 18 instituições faziam parte desse espaço, em 2001, 44 instituições já compunham o FNLC (LIXO E CIDADANIA, 2001).

Liderado pelo Unicef, o Fórum cresceu e se conformou como uma “rede sociogovernamental” (DIAS, 2009). Além de congregar uma série de associações profissionais da área de saneamento ambiental, técnicos sociais de ONGs, técnicos de agências governamentais, associações e cooperativas de catadores e entidades da Igreja Católica, também faziam parte alguns representantes do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério Público Federal, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, da Caixa Econômica Federal e da Fundação Nacional de Saúde.

De acordo com Grimberg (2007), pode-se dizer que a iniciativa de criação do FNLC pelo Unicef, em copromoção com inúmeros atores da sociedade e de governos, deu início ao processo de construção de um novo paradigma de gestão de resíduos ancorado na participação social e na inclusão dos catadores em sistemas públicos de recuperação e reciclagem de resíduos. Nesse sentido, diversos tipos de instituições – entre órgãos governamentais, ONGs, entidades técnicas e religiosas – passaram a atuar sob a forma de gestão compartilhada na estruturação de estratégias para o enfrentamento do problema dos resíduos sólidos e dos catadores (GRIMBERG, 2007).

Do lado dos catadores, o espaço de diálogo aberto pelo FNLC contribuiu para fortalecer a categoria. O FNLC logrou projetar e dar suporte às experiências bem-sucedidas de formação de cooperativas e associações de catadores. Essa projeção incentivou catadores avulsos a trabalhar de forma coletiva, aumentando o número de cooperativas e associações pelo país. A Coopamare de São Paulo e a Asmare de Belo Horizonte serviram como referências e modelos

de associativismo e de inclusão de organizações de catadores aos sistemas públicos municipais de gestão de resíduos sólidos.

Do lado do Estado, o Fórum passou a ter um papel de coordenação do financiamento de certas instituições governamentais. A estratégia foi vincular certos pré-requisitos estabelecidos pelo próprio FNLC para liberação de recursos para projetos de resíduos sólidos nos municípios. Instituições como a então Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social (Sedu), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) do Ministério da Saúde, do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente começaram a condicionar o repasse de recursos à execução das diretrizes da plataforma Lixo e Cidadania, especialmente no que se referia à erradicação do trabalho infantil no lixo e à apresentação de planos de gestão para resíduos sólidos com sustentação econômica, ambiental e social (LIXO E CIDADANIA, 2001).

Durante o período mais ativo do FNLC²⁰, o governo federal também assumiu um maior comprometimento com as propostas do Fórum. Inicialmente, esse compromisso se expressou pela criação de novas linhas de financiamento para a gestão de resíduos sólidos. Ademais aumentou significativamente os investimentos em projetos municipais nessa área, adaptando os critérios de seleção dos municípios aqueles que se comprometeram com o Programa Nacional Lixo e Cidadania. Como exemplo do aumento desses investimentos, em 2001, isto é, no ano de formalização do MNCR, o FNMA triplicou o valor destinado aos projetos municipais de resíduos sólidos em relação ao ano anterior. Contudo, para que pudessem concorrer aos editais, os projetos passaram a ter que dar suporte à criação e/ou ao fortalecimento de associações e cooperativas de catadores, caso existissem esses trabalhadores nos lixões ou nas ruas das cidades (LIXO E CIDADANIA, 2001). Nos projetos contemplados por esses editais, o FNLC participou ativamente da elaboração dos planos de ação municipais, visando garantir sua sustentabilidade além do acompanhamento da aplicação dos investimentos.

No âmbito legislativo, em um período que tramitavam aproximadamente 57 projetos de leis no Congresso Nacional que visavam, ainda que parcialmente, solucionar aspectos dos problemas causados pelo lixo, o Fórum também passou a fazer campanha para a adoção de uma legislação única e abrangente sobre resíduos sólidos no país. Com a criação de uma Comissão

²⁰ Podemos considerar o período de 1998 até 2003, quando o governo federal cria o CIISC, como veremos com mais detalhes no capítulo 4.

Especial para uma Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo Congresso Nacional, em 2001, o FNLC influenciou os debates e encaminhou sugestões para o projeto de lei. O objetivo era assegurar que o Congresso incorporasse os princípios do Programa Lixo e Cidadania, prevendo mecanismos que garantissem a erradicação do trabalho infantil com o lixo, a inserção e promoção econômica e social dos catadores, a erradicação dos lixões e a recuperação das áreas degradadas pelo lixo (LIXO E CIDADANIA, 2002).

Essa capacidade de influenciar a agenda governamental e os debates legislativos demonstra o êxito da atuação do FNLC. Em consonância com a experiência exitosa do Fórum e estimulada por ele, foi criada uma série de novos fóruns nos planos estaduais e municipais por todo o país. Espelhados pelo Fórum Nacional, o objetivo da concepção desses novos espaços era conformar uma rede nacional de implantação da plataforma Lixo e Cidadania.

A criação desses fóruns estava respaldada na ideia de que a diversidade regional brasileira impunha ações diferenciadas para solucionar os problemas do lixo urbano (LIXO E CIDADANIA, 2001). Apesar da necessidade de levar em conta essas diversidades regionais, esses fóruns têm em comum, até hoje, uma atuação voltada para a articulação de apoios e monitoramento de programas de gestão integrada de resíduos sólidos na perspectiva de inclusão social dos catadores.

No plano estadual, de acordo com Grimberg (2007), em 2007, existiam fóruns estaduais em 24 estados da federação. Esses fóruns nasceram com o propósito de atuar no assessoramento, na capacitação, no desenvolvimento de políticas públicas, na criação de linhas de financiamento e em programas que propunham maiores oportunidades para que os municípios realizassem ações com sustentabilidade (LIE, 2004 *apud* DIAS, 2009).

Esse é o caso, por exemplo, do Fórum Lixo e Cidadania do Estado de São Paulo. Criado em 2001 a partir de uma parceria entre a Associação Brasileira de Engenharia Ambiental (Abes), o Unicef, o Instituto Pólis e a Frente Parlamentar Lixo e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Fórum elaborou um conjunto de propostas para a erradicação do trabalho de crianças e adolescentes no lixo e para a mudança do padrão de gestão de resíduos no estado (GRIMBERG, 2007). Também nasceu para promover a interlocução entre a sociedade organizada, isto é, os catadores, as ONGs, associações e cooperativas, com o estado.

Nessa rede de implantação da plataforma Lixo e Cidadania, os fóruns municipais, por seu turno, ficaram incumbidos de tratar da implementação das ações apontadas pelo Programa

Lixo e Cidadania, com destaque especial para a retirada de crianças e adolescentes do trabalho no lixo, o apoio à organização dos catadores e a implementação da coleta seletiva (DIAS, 2009).

Como exemplo do processo de implantação de fóruns municipais, o Fórum da Cidade de São Paulo foi instituído em 1999 e reuniu mais de 60 instituições, articulando ações entre o poder público e diferentes tipos de entidades públicas e privadas. Para discutir os problemas do lixo da cidade e deliberar ações, o Fórum da Cidade de São Paulo congrega representantes de órgãos municipais da área de meio ambiente, saúde, educação, assistência social, além de promotores públicos, associações de classe, clubes, empresas e ONGs (LIXO E CIDADANIA, 2001).

Com relação à importância da atuação dos catadores para a implantação dos fóruns municipais, a título de exemplo, no estado de Minas Gerais, o processo de articulação de vários fóruns foi comandado pela Asmare. Para a instalação desses espaços, a Asmare prestou assessoria aos catadores de vários municípios do estado e também aos governos locais.

Esse é o caso da experiência do município de Paracatu (MG). A partir de um diagnóstico do trabalho dos catadores realizado pela Asmare, iniciaram-se a conscientização e mobilização envolvendo o governo municipal e a sociedade. A prefeitura indicou entidades para participar do fórum, como faculdades, Emater, clubes, associações e empresas. Foi realizado um seminário para apresentação e discussão das propostas de gestão do lixo na cidade que contou com a participação de autoridades locais, técnicos, catadores e a população. Com verbas obtidas do Ministério do Meio Ambiente, o município passou a financiar a capacitação dos catadores locais e a realizar a coleta seletiva (LIXO E CIDADANIA, 2001).

Iniciativas, como a constituição do FNLC e também dos fóruns estaduais e municipais, além de terem proporcionado uma maior repercussão pública da questão do lixo e gerado um espaço para o problema na agenda dos governos locais, desencadearam um processo de capacitação nacional de diversos atores sociais e gestores públicos, entre eles os próprios catadores, técnicos de ONGs e agentes de órgãos governamentais.

O FNLC também propiciou, por meio de alocação de recursos, que entidades como a Pastoral de Rua e a OAF pudessem realizar cursos de capacitação para a formação de cooperativas de catadores. Nesses cursos, quando o MNCR ainda não existia, as primeiras cooperativas do país, principalmente a Coopamare e a Asmare, serviam de modelo organizativo para os catadores. Assim, com recursos do Programa Lixo e Cidadania do Unicef, por exemplo, técnicos da Pastoral de Rua em conjunto com a Asmare, estenderam trabalhos de consultoria

em municípios como Brumadinho e Ibirité, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), com os objetivos de erradicar o trabalho infantil e remediar os lixões a partir da organização de catadores (DIAS; MATOS, 2008).

Em 2000, a Asmare já havia estendido esse trabalho de consultoria para vários municípios do estado de Minas Gerais e também para municípios de outros estados. As fontes de financiamento também foram diversificadas. Passou a haver recursos financeiros da InterAmerican Foundation, da Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (Cospe) e da Misereor, por exemplo (DIAS; MATOS, 2008).

Essas experiências desafiaram os atores envolvidos na organização dos catadores de realizar esforços conjuntos para o trabalho de ampliação e fortalecimento da mobilização da categoria. Nessa direção, estabeleceu-se uma grande parceria entre várias entidades que compunham o Fórum, tais como a Asmare, a Pastoral de Rua de Belo Horizonte, a OAF, a Cáritas Brasileira, o Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável, a Nova Assessoria e a Coopamare, para facilitar práticas de encontro e troca de experiência entre os catadores.

Um dos marcos desses esforços conjuntos foi o apoio da rede para a realização do I Congresso Nacional de Catadores de Papel e a 1ª Marcha da População de Rua, em Brasília, em 2001 (que será detalhado no próximo capítulo). Nesse evento, 25 lideranças de catadores de várias regiões do país foram eleitas para conformar a “Comissão Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (DIAS; MATOS, 2008). É dessa Comissão Nacional que se formará o MNCR, entretanto, antes de conceberem uma organização própria de abrangência nacional, a categoria estava representada nas atividades da rede, sobretudo naquelas desenvolvidas pelo Fórum Nacional.

Era no espaço do FNLC que a voz dos catadores aparecia e ecoava a outros atores. Com a multiplicação de fóruns estaduais e municipais e também com a circulação e disseminação de ideias em torno de gestões inclusivas, ocorreu um processo de retroalimentação entre a organização dos catadores e espaços de discussão que articulam o problema do lixo com a questão da cidadania.

Se os Fóruns foram uma força dinamizadora importante para o processo socioorganizativo inicial dos catadores, a participação dos catadores nessas instâncias garantiu a formulação de políticas públicas com caráter inclusivo na área de resíduos e fomentou uma relação de complementaridade entre a organização dos catadores e o surgimento de novos fóruns sobre lixo e cidadania, já que a existência e o bom funcionamento dessas instâncias

indicavam a potencialidade de ampliação de conquistas do segmento e fortalecimento da própria mobilização e organização dos catadores.

Portanto, a construção, por uma comunidade de especialistas e militantes sociais, de espaços de diálogo e de proposição de políticas públicas inclusivas, como o FNLC e os fóruns estaduais e municipais sobre lixo e cidadania, em conjunto com o trabalho de entidades ligadas à Igreja Católica no processo de organização das primeiras associações e cooperativas de catadores, a incorporação dessas organizações a alguns sistemas municipais de resíduos sólidos e também a absorção do tema dos catadores no núcleo do movimento de economia solidária deram base para a formação de um movimento de catadores.

2.2.5 Forças dinamizadoras na construção do sujeito político

A título de síntese, as forças dinamizadoras mesclaram práticas, ideias e experiências que contribuíram para a construção de um marco interpretativo que valorizava a atividade da catação e o sujeito responsável por ela. O MNCR será herdeiro dessas práticas, ideias e experiências e construirá, com base nelas, leituras das diferentes experiências de trabalho, seja nas ruas, nos lixões ou nas usinas de triagem, conformando um processo de construção de identidade coletiva que unifica os trabalhadores que fazem da coleta e separação de materiais recicláveis o seu sustento (WIRTH, 2016, p. 15).

Primeiramente, entidades religiosas ajudaram a formar as primeiras cooperativas e associações de catadores num enfoque que correspondia a elementos da matriz discursiva²¹ da Igreja (ligada à corrente da Teologia da Libertação) que encorajava a auto-organização dos catadores para o trabalho coletivo. Elas buscavam dar voz a esses sujeitos, cultivando sua autoconfiança; procuravam mostrar que eles eram capazes de se organizar e que a coletivização do trabalho poderia resultar em melhorias em suas condições de trabalho e de vida. Desse modo, essas entidades apostavam na capacidade de agência desses sujeitos; que eles poderiam ser protagonistas de sua própria luta e da busca por direitos. Essa experiência de trabalho de entidades ligadas à Igreja coincidiu com o momento em que o MES se difundia no país. Nessa direção, o MES reforçou a ideia de que o cooperativismo era um modelo viável e estratégico

²¹ Eder Sader (1988, p. 143) define o conceito de matrizes discursivas como “modos de abordagem da realidade, que implicam diversas atribuições de significados. Implicam também, em decorrência, o uso de determinadas categorias de nomeação e interpretação (das situações, dos temas, dos atores) como na referência de determinados valores e objetivos. Mas não são simples ideias: sua produção e reprodução dependem de lugares e práticas materiais de onde são emitidas as falas”.

de organização para o trabalho coletivo, contribuindo, portanto, para que os empreendimentos de catadores “filiáveis” ao MNCR seguissem o modelo econômico e produtivo da economia solidária.

De igual modo, o MES colaborou com o reposicionamento do lugar de trabalho do catador; ajudou a fortalecer o autorreconhecimento como trabalhador e a fazê-los tomarem ciência de que possuíam um papel na economia capitalista, que estão integrados a uma cadeia produtiva e que poderiam galgar um lugar menos marginal e residual por meio da autoorganização e autogestão.²² As experiências municipais de gestão inclusiva dos catadores, por sua vez, foram responsáveis por combinar as experiências do catolicismo engajado e do MES e transformá-las em políticas públicas concretas que serviram de modelo a ser replicado a outras práticas de inclusão dos catadores da gestão de resíduos, seja multiplicando tais práticas no nível local, seja ampliando-as como possibilidades para a elaboração de políticas públicas em outros níveis, estadual ou federal. Em definitivo, tais experiências serviriam de imperativo de que o Estado pode e deve financiar políticas para catadores.

Por fim, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, seguido pelos fóruns municipais e estaduais, alinhou conhecimento de ordem mais “técnica” ou científica com questões de ordem social, ajudando, assim, a dar visibilidade à causa dos catadores. Os fóruns definiram a catação como atividade produtiva que tem impacto ambiental e econômico, pois restitui os materiais recicláveis ao ciclo produtivo, economizando a utilização de mais recursos naturais e poluição ao meio ambiente. Denunciando que o problema dos catadores não se restringia ao âmbito local; pois tinha amplitude nacional, os fóruns apresentaram as primeiras propostas de políticas públicas abrangentes e estruturantes.

Ao conjugarem experiências e atores, práticas e conteúdos discursivos e estratégicos, as quatro forças dinamizadoras contribuíram para que o catador despontasse como um novo ator político. Elas também deixaram “marcas” no processo organizativo dos catadores, evidenciadas no modo como o MNCR se estruturou e se organizou internamente.

Assim, o capítulo a seguir aborda o processo de construção da identidade coletiva dos catadores. A intenção é mostrar que a fundação do MNCR representa a afirmação de um projeto de ação de protagonismo dos catadores em uma rede de atores que se forma em torno da questão

²² É do MES então que consignas como autogestão permanecerão como imperativo do processo produtivo e organizacional dos empreendimentos que devem ser protagonizados pelos próprios catadores ou, ao menos, que atuem tendo como horizonte a conquista da autonomia e o protagonismo diante dos “agentes externos”.

social da reciclagem (OLIVEIRA, 2010; WIRTH, 2016). Com o objetivo de que o catador *fale por si próprio* e não dependa de outros atores para construir suas demandas e expor suas reivindicações, o MNCR desponta como ator político que visa representar a categoria e colocá-la como protagonista da construção de políticas públicas.

CAPÍTULO 3. PROCESSO DO MOVIMENTO DE CATADORES: CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA

Nos dias 4, 5 e 6 de junho de 2001, aconteceu em Brasília o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. O evento reuniu cerca de 1.700 congressistas, entre catadores, “técnicos” e agentes sociais de todas as regiões do país e foi definido como o marco fundador do MNCR (MNCR, 2011).

Logo após o congresso, os catadores se uniram à população de rua e realizaram a I Marcha Nacional do Povo de Rua. Cerca de três mil participantes marcharam pela capital federal para apresentar à sociedade a Carta de Brasília, um conjunto de reivindicações às autoridades responsáveis para a “implantação e efetivação das políticas públicas” (MNCR, 2011).

Durante a I Marcha Nacional do Povo de Rua, a bandeira do movimento foi estendida pela primeira vez por catadoras e catadores de todos os cantos do país para, segundo o MNCR, “nunca mais ser abaixada”, pois ela representava “[...] a resistência dos humildes, dos pobres e excluídos [...] [a bandeira] mostra, acima de tudo, a coragem de quem ousa se organizar e lutar por um mundo melhor, uma sociedade de justiça social e ambiental, solidária e inclusiva (MNCR, 2011).

Figura 1. Primeira versão da bandeira do MNCR



I Marcha Nacional do Povo de Rua, em junho de 2001.

Fonte: acervo do MNCR.

Figura 2. Bandeira atual do MNCR



Fonte: acervo do MNCR.

Com a intenção de ser símbolo da ousadia dos pobres e excluídos que se organizam, a bandeira permaneceria, ao longo do tempo, como uma “importante ferramenta de organização social nas grandes e pequenas cidades brasileiras, levadas e hasteadas por milhares de pessoas”; além do mais, se tornaria “conhecida em todos os continentes” do mundo (MNCR, 2011).

Confeccionada também para ser objeto de denúncia da organização social hierárquica e econômica que se baseia na destruição da natureza, na exploração do trabalho, na concentração de poder e na riqueza nas mãos de poucos, seria arma de combate ao sistema político e ao sistema capitalista, ambos geradores de exclusão e miséria para grande parcela da população. Portanto, nas palavras do movimento,

[...] Nossa bandeira prova que é possível uma outra forma de organização social e econômica, baseada numa outra forma de produzir que protege a natureza, que compartilha as riquezas e os conhecimentos produzidos e decide coletivamente os rumos da organização, através de nossas organizações solidárias, bases orgânicas do MNCR, ou seja, nossas Associações, Cooperativas e Grupos em Formação formadas exclusivamente de catadoras

e catadores de materiais recicláveis.²³ Pois bem, a fundação do MNCR, com a I Marcha Nacional do Povo de Rua, concretiza um projeto político que visa alçar o movimento como representante legítimo da categoria em território nacional. O MNCR é, ao mesmo tempo, fruto e propulsor da estratégia de mobilizar e organizar a categoria, pois, em sua gênese, os catadores entendem que um movimento social formado exclusivamente por catadores pode (e deve) ser a voz desses sujeitos no espaço público e na política.

De igual modo, a fundação do MNCR faz parte da estratégia de criar uma representação política para defender os interesses dos catadores com autonomia e independência de outros atores; de reivindicar direitos que lhes eram negados. O MNCR é, portanto, fruto da expectativa da luta por direitos e surge para concretizar a liderança dos próprios sujeitos dessa luta; o movimento condensa a possibilidade de os catadores tornarem-se, de fato, “sujeitos de sua própria história” (SADER, 1988, p 312).

Mas, como, em um país de dimensões continentais como o Brasil, catadoras e catadores de todas as regiões lograram o feito de se articularem e irem a Brasília para conseguir visibilidade pública, fazer reivindicações ao governo federal e fundar um movimento de amplitude nacional?

Nos termos de Diani (2015), a Marcha do Povo de Rua materializa o processo do movimento de catadores, bem como o processo de sua identidade coletiva. Como dito na introdução desta tese, para o autor, um processo de movimento social ocorre quando atores se engajam em ações coletivas em um processo social que se concentra no (i) compartilhamento de uma identidade coletiva específica; no (ii) envolvimento em relações conflituosas com oponentes claramente identificados e na (iii) conformação de densas redes informais de interação (DIANI, 2015, p. 6; DELLA PORTA; DIANI, 2006, p. 20).

Seguindo a definição de Diani, em um plano conceitual, o processo do movimento de catadores, *grosso modo*, pode ser dividido em duas fases. A primeira fase trata da articulação inicial dos catadores no período anterior à Marcha do Povo de Rua e ao I Congresso Nacional de Catadores; e a segunda fase procede da ampliação da articulação no período posterior à Marcha e à fundação do MNCR.

Com o estabelecimento de vínculos até então pouco encontrados entre os catadores, da primeira fase emergem a reivindicação de reconhecimento profissional e a identificação de que os interesses dos catadores são conflitantes com os interesses dos sucateiros e atravessadores. Por conseguinte, a segunda fase inscreve-se na tentativa do MNCR de tornar-se o protagonista

²³ Disponível em: <http://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/sua-historia>.

do encaminhamento da questão social da reciclagem e na identificação de que os interesses dos catadores são conflitantes com os interesses da indústria da reciclagem e com os serviços de limpeza urbana.

Dito isso, neste capítulo veremos como ocorre o processo do MNCR, descrevendo essas duas fases do movimento. Para organizar meu argumento, o capítulo está dividido em três seções. Na primeira seção, abordo a primeira fase do processo do movimento de catadores a partir da descrição histórica da dinâmica de articulação que precedeu o I Congresso Nacional de Catadores e a Marcha do Povo de Rua. Na segunda seção, trato da segunda fase do processo do movimento, mostrando a expansão organizativa do movimento de catadores com a fundação do MNCR. De modo resumido, na terceira seção, por fim, falo do processo de internacionalização do movimento e enfatizo algumas características do MNCR, como sua estrutura organizacional e seu projeto político.

3.1 A primeira fase do processo do MNCR

Da interlocução dos catadores com as forças dinamizadoras (abordadas no capítulo 2) e com a rede de defesa que simultaneamente se conformava dessa interlocução emergiram experiências que foram construindo um sentido de unidade entre os catadores, especialmente por aqueles que se envolveram na organização de eventos e encontros dos trabalhadores em diversas localidades do país.

No momento anterior à fundação do movimento, esses encontros se configuraram como espaços de diálogo e de troca de experiências que fortaleceram vínculos e criaram um sentido de coletividade, de pertencimento e de reconhecimento mútuo.

Ao possibilitar essas trocas e experiências, os encontros reforçavam o imperativo de substituir a imagem negativa socialmente associada aos catadores por uma imagem positiva de si e de seus pares. Colaboravam para vir à tona a necessidade do resgate da dignidade do catador. Os catadores não devem sentir vergonha de serem catadores; devem, ao contrário, ter orgulho de sê-lo. A catação não só é uma fonte legítima de obtenção de renda, como cumpre uma função social e ambientalmente importante.

Mesmo a atividade resultando em impactos ambientais e econômicos positivos,²⁴ a conjuntura sociopolítica era marcada pelo agravamento da criminalização do catador. Diante

²⁴ Sobretudo porque seu trabalho restitui os materiais recicláveis ao ciclo produtivo e, com isso, evita que poluam o meio ambiente.

da criminalização, os catadores viam que era urgente criar estratégias de resistência. Logo, deveriam lutar para continuar exercendo sua atividade, mas não só, senão também para serem menos explorados e reconhecidos como trabalhadores portadores de direito. (Entrevistas LC 1; LC 2; LC 3; LC 5; RD 2; RD 5; RD 6; RD 11.)

Os catadores percebem que são superexplorados pelos sucateiros e atravessadores, pois estes, ao intermediar a comercialização de materiais recicláveis com a indústria, determinam valores ínfimos nos preços dos materiais vendidos por eles.

Para combater essa injustiça e serem menos explorados pelos agentes que fazem a mediação entre eles e a indústria da reciclagem, a organização para o trabalho coletivo com vistas à comercialização conjunta apresenta-se como uma estratégia que pode aumentar o valor da venda de materiais recicláveis e torná-los menos dependentes dos intermediários.²⁵ Desse modo, os sucateiros e atravessadores são os antagonistas fundantes da organização dos catadores (WIRTH, 2016), e a estruturação de cooperativas e associações para a comercialização conjunta impulsiona-se como uma alternativa à venda individual que traz possibilidades de ser mais rentável aos catadores.²⁶ Além do objetivo econômico, o trabalho em associações e cooperativas cria os meios para que surja uma nova força coletiva nos territórios, pois os espaços das associações e cooperativas possibilitam encontros diários, trocas e aprendizados entre os cooperados para o enfrentamento dos problemas em união. Ademais, ao integrarem esses espaços coletivos, os catadores deixam de ser sujeitos individuais que puxam

²⁵ Além de pagar preços irrisórios pelo material coletado, é comum também os atravessadores alugarem carroças para os catadores, aumentando seu lucro e agravando ainda mais a exploração dos trabalhadores. O MNCR (2008) denuncia essa prática enquanto servidão por dívida, que é uma modalidade de trabalho em condições análogas ao trabalho escravo e é crime previsto no Código Penal Brasileiro (artigo 149). Segundo o MNCR, “São horas de trabalho duro nas ruas ou nos lixões, sendo que ao final do dia o catador repassa a maior parte do valor gerado pelo seu trabalho para o atravessador, que por sua vez remunera o catador a preços irrisórios, sem contar que também lucra muito com o aluguel das carroças que aluga para os catadores. Além disso não precisa nem dizer que as condições de trabalho são muito precárias e envolvem muitas vezes a exploração do trabalho infantil. Além das humilhações, a relação de trabalho com os atravessadores impõe dívidas que não conseguimos pagar, até mesmo porque os atravessadores dificilmente cumprem com os acordos que estabelecem com o catador” (MNCR, 2008, p. 8).

²⁶ O trabalho individual ou familiar da catação na rua e no lixão cuja venda está subordinada ao sucateiro local constitui o nível mais precário de execução da atividade. Além da exposição a riscos, não existe nenhuma garantia de renda. O valor pago é proporcional ao peso e não se vincula a qualquer quantidade de trabalho investido em catar, triar e transportar. O preço do material oscila em função da demanda da indústria por determinado material (WIRTH, 2016, p. 57). Estudos que analisaram em profundidade a relação dos catadores com a cadeia da reciclagem concluem que o trabalho dos catadores na cadeia não chega nem a ser exploração de mais-valia, já que não existe acordo contratual, trata-se, na verdade, de trabalho não remunerado (para estudo aprofundado, consultar: Parra, 2007; Burgos, 2008; Wirth, 2016).

carroças para um terceiro e ocupam o espaço público se apresentando como um grupo (WIRTH, 2016, p. 58) que resiste coletivamente à criminalização e reivindica direitos.

Assim, para impedir a criminalização da atividade e reivindicar direitos, ocorreram diversos encontros de catadores em várias partes do país. Esses encontros cumpriram uma função crucial para a elaboração de interpretações sobre suas experiências de vida e de trabalho forjadas a partir do compartilhamento do sentimento de injustiça, de invisibilidade e da dura realidade cotidiana que enfrentavam.

Além disso, os encontros colaboraram para tornar públicos os problemas construídos a partir dessas interpretações, resultando em visibilidade pública e soluções práticas para o problema dos resíduos e daqueles que dele sobreviviam, aglutinando indivíduos que realizavam a atividade de catação em diversas partes do país, servindo de combustível para a multiplicação de estratégias de organização para o trabalho coletivo.

Apresentar o associativismo como oportunidade de melhorias de vida e de renda encorajava os catadores a liderarem empreitadas de formação de cooperativas e associações em seus respectivos territórios e, igualmente, a apresentar suas experiências para catadores de outras localidades, incentivando-os a se envolverem em novas experiências coletivas e deixarem o trabalho realizado de modo individual. A organização associativa também serviria como espaço de organização política.

Pois bem, com a multiplicação de encontros locais, intermunicipais e regionais, em um mesmo estado, ao passo que aumentavam os vínculos e desenvolviam uma unidade, amadureciam a ideia de formarem um movimento social de catadores e tornavam-se ainda lugares de recrutamento de apoiadores.

Assim, catadores, aliados a entidades como a OAF, o Unicef, a Cáritas, a Pastoral de Rua e o Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua²⁷ promoveram uma série de encontros em várias regiões do país. Isso aconteceu, por exemplo, em São Paulo, com o apoio da OAF; em Minas Gerais, com o apoio da Pastoral de Rua; e no Rio Grande do Sul, com o apoio da Fundação Luterana de Diaconia (FLD). Encontros entre catadores em um mesmo município, encontros inter-regionais e estaduais adquiriram uma dimensão preparatória para a

²⁷ Constituído em 1993, o Fórum de Estudos sobre População de Rua foi uma iniciativa de monjas da Fraternidade das Oblatas de São Bento que atuavam na Pastoral do Povo de Rua de São Paulo e de Belo Horizonte. O Fórum reunia técnicos de organizações sociais de diferentes estados brasileiros envolvidos em projetos de apoio à população em situação de rua e aos catadores, com vista a compartilhar experiências, reflexões e propostas de ações para ambos os segmentos (FERRO, 2012, p. 82).

organização do I Encontro Nacional de Catadores de Papel em Belo Horizonte, em 1999. Esse evento é considerado fundamental para o ganho de escala do processo organizativo dos catadores e para o início do processo de formação do MNCR, em 2001 (MNCR, 2009; GRIMBERG, 2007).

Antes do I Encontro Nacional, as reuniões de catadores serviram de elo para a formação de uma rede de catadores. Iniciados no nível local, organizavam-se encontros regionais e articulações estaduais que prepararam o I Encontro Nacional. Segundo uma entrevistada que atuava em uma entidade da Igreja, a ideia de lançar o MNCR já aparecia latente nessas reuniões. Surgiam “embriões” do movimento, pois os próprios catadores lançavam perguntas uns aos outros em torno da ideia de “Como a gente luta junto?”; “Como a gente se aproxima e ganha força?” (Entrevista RD 2).

O estado de São Paulo é ilustrativo desse processo. Levando na bagagem a experiência da Coopamare, junto com o corpo técnico da OAF, alguns catadores viajavam por todas as regiões do estado organizando uma série de encontros.

Dando suporte à articulação no estado de São Paulo, dois funcionários de entidades ligadas à Igreja Católica que deram apoio à mobilização e organização dos encontros no Estado relatam que era um tremendo esforço conseguir que, de fato, essas reuniões acontecessem (Entrevistas RD 1; RD 2).

A OAF, por exemplo, solicitava apoio formal às prefeituras locais para a mobilização de catadores para participarem dos encontros, porém, elas raramente aderiam. Entretanto, ao mesmo tempo que o apoio institucional era frequentemente negado, funcionários dessas mesmas prefeituras “apareciam” dispostos a contribuir. Majoritariamente eram funcionários do setor da assistência social das prefeituras que tinham trajetória de militância social e de compromisso com os pobres, e que se dispunham, individualmente, a identificar e mobilizar grupos de catadores nos territórios, contribuindo para que de fato os eventos ocorressem (Entrevistas RD 1; RD 2).

Eram “funcionários de boa vontade” que, à revelia da política institucional, mapeavam os agrupamentos de catadores e os convocavam às reuniões. Segundo uma dessas colaboradoras, a contribuição dos “funcionários de boa vontade” cumpriu papel importante para a articulação que resultou no I Encontro Estadual de Catadores na cidade de Santos (SP), em 1999, pois eles “nunca estavam na repartição deles, estavam na rua, fazendo trabalho”; eles

sabiam onde os catadores “estavam socados”, “trabalhando em condições totalmente insalubres” (Entrevista RD 2).

Ao participar da experiência do estado de São Paulo, uma ex-funcionária da OAF, afirma que,

[os trabalhos de mobilização] eram muito especiais, eles [os catadores com perfil de liderança] sabiam fazer essa experiência e mostrar que tinham uma luta ali pelo trabalho, pelo reconhecimento da profissão, como ofício. Esses encontros eram muito interessantes nas cidades do interior. Aí conseguimos fazer a chamada para o encontro estadual [...] quando eu viajava, fazia contato com essas pessoas de apoio, de boa vontade. E essas pessoas conseguiam trazer os catadores. Os catadores não tinham como sair do lugar e esses apoios conseguiam verba, ônibus, tinha gasto com lanche...era um grande esforço. Quando eles se encontraram, catadores do estado inteiro, eles não acreditavam que aquilo estava acontecendo [...] eles ficavam enlouquecidos quando encontravam catadores de outros lugares. Era lindo de ver. (Entrevista RD 2)

As lideranças dos catadores identificam o evento de Santos (SP) como fundamental para a organização do movimento no estado de São Paulo (Entrevista LC 1; LC 5). Segundo depoimentos, para fazer o encontro acontecer, as lideranças no estado de São Paulo iam junto com a OAF “estabelecer contato com esses catadores e convocá-los para participarem do encontro estadual” (Entrevista LC 1).

Assim como ocorria em outros estados, a ideia de criar um movimento nacional de catadores ganhava força no estado de São Paulo. Nesse sentido, uma liderança que participou do processo inicial da organização dos encontros em São Paulo afirma que,

A gente queria muito construir isso, entender mais como funcionavam essas lutas. Pegamos muitas experiências de outros movimentos já organizados há muitos anos, como o MST, a via Campesina, os movimentos tanto do campo como da cidade e começamos a entender, a ver como funcionava, como funcionava o processo de formação. E essa coisa se identificou muito com a gente. A galera que inicialmente veio, que ajudou a construir o Movimento se identificou muito com o processo de organização, essa coisa de organização dos trabalhadores, do povo. E aí a gente se identificou muito com isso e construiu uma bandeira nossa, uma bandeira dos catadores e se uniu a outras bandeiras em solidariedade. (Entrevista LC 1)

Exposto um fragmento da experiência do estado de São Paulo, agora retomando o âmbito nacional, o Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua auxiliou a organização do primeiro encontro de abrangência nacional de catadores.

O Fórum vinha, desde o início da década de 1990, promovendo seminários para discutir os desafios de criar políticas públicas diante do crescente aumento de moradores em situação de rua nos grandes centros urbanos. Assim, o Fórum promoveu, em Belo Horizonte, em 1999,

em conjunto com uma série de organizações da sociedade civil, com o poder público e estudiosos, o I Encontro Nacional de Catadores de Papel e Material Reaproveitável (MUNÓZ, 2000, p. 11).²⁸ Segundo Muñoz (2000), contando com o apoio do Unicef, o evento reuniu cerca de 300 pessoas entre catadores, ONGs, poder público e setor privado. Com o tema “O catador de papel e o mundo do trabalho”, foram três dias de debates que versaram sobre a conjuntura de aumento da população de rua e modelos de gestão de resíduos sob a ótica dos catadores, dos empresários e do poder público.

O encontro produziu reflexões coletivas sobre experiências de reinclusão social de catadores que estavam ocorrendo, dando visibilidade a projetos considerados exitosos como o da Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare) e da Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis (Asmare) (MUNÓZ, 2000).²⁹ Ao participarem do I Encontro, os catadores formaram a Frente Nacional dos Catadores de Papel; a primeira estratégia de ação de alcance nacional da categoria, concebida para organizar o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis dois anos depois, em 2001 (MUNÓZ, 2000).

Interessante destacar que, ao passo que o evento impulsionou a formação da Frente, uma visão crítica do modo como o I Encontro foi realizado também estimulou o desafio de organizar o I Congresso Nacional dos Catadores. É que, na ocasião, os catadores lançavam a narrativa do protagonismo (que será uma dimensão importante do MNCR) e faziam questionamentos quanto à condução do Encontro e à sua linguagem “técnica”, que resultava em dificuldades de compreensão.

A linguagem técnica, para os catadores, distanciava o entendimento dos atores centrais daquele encontro, os próprios catadores. Até aquele momento, segundo eles, eram sempre “os outros atores que falam em seu nome” (SILVA, 2015, p. 145).

Segundo Silva (2015), ao se envolverem com a gestão das cooperativas e em atividades políticas “externas” como representantes das organizações, os catadores da Coopamare e da Asmare ingressavam em uma espiral de aprendizagem cujo resultado não apenas fortalecia a

²⁸ O Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua realizou o encontro em parceria com a Pastoral de Rua/Arquidiocese de Belo Horizonte, a Cáritas Regional MG, OAF (SP), Associação Minha Rua, Minha Casa (SP), Nova Pesquisa e Assessoria em Educação (RJ), Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social (Angra dos Reis, RJ), Casa das Mangueiras (Ribeirão Preto, SP) (MUNÓZ, 2000).

²⁹ Após o I Encontro Nacional de Catadores de Papel e Material Reaproveitável, a Nova Pesquisa e Assessoria em Educação lançou uma compilação dos trabalhos apresentados no Encontro em uma edição de seus Cadernos de Educação Popular cujo título é “O catador de papel e o mundo do trabalho” (MUNÓZ, 2000).

estima de si, como também repercutia na urgência de trabalhar a autoestima dos outros catadores, pois “a mudança de vida e de visão das coisas reflete na mudança na relação dos outros catadores entre si e na sua relação com o restante da sociedade” (SILVA, 2015, p. 145).

Então, nos anos seguintes ao Encontro de 1999, a Frente Nacional de Catadores realizou um esforço para tentar garantir uma mobilização ampla, que tivesse representatividade nacional e resultasse em adesão vasta de catadores e moradores de rua para o I Congresso Nacional, o que de fato ocorreu, já que eles mapearam todas as entidades que, desde os anos 1980, estiveram envolvidas com o segmento em todo o país. Essas entidades, em conjunto com as associações e cooperativas que já estavam formalizadas, ficaram responsáveis pelo trabalho prévio de divulgação e de viabilização do Congresso (MICHELOTTI, 2006)³⁰. Agora, retornando à descrição sobre o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais

Recicláveis, na introdução deste capítulo, junto ao debute da bandeira durante a Marcha do Povo de Rua, os catadores lançaram a Carta de Brasília: um manifesto que denunciava que o Estado brasileiro e a sociedade não tinham mais condições de continuar excluindo os catadores de seus direitos de cidadania e negando o valor do trabalho que esses trabalhadores realizavam há mais de cinco décadas (Carta de Brasília, 2001). Agregado a essa denúncia, a Carta reivindicava direitos e lançava um conjunto de proposições ao Estado para atender às necessidades da população que sobrevivia da coleta de materiais recicláveis, seja aqueles que permaneciam atuando nas ruas, seja nos lixões.

Dentre as proposições, elencava demandas direcionadas ao poder Legislativo e ao poder Executivo. A primeira delas trata-se da reivindicação de reconhecimento profissional. A Carta exigia que o legislativo federal aprovasse um projeto de lei que eles mesmos apresentariam no momento seguinte ao evento, cujo conteúdo versava sobre a regulamentação da profissão de catador no país.

Dentre uma série de reivindicações ao poder executivo, estava a exigência de repasse de recursos da assistência social para fomento à inclusão social dos catadores por meio de garantia de trabalho, subsidiando, por exemplo, empreendimentos sociais de catadores (GONÇALVES, 2005).

³⁰ Assim, pela distribuição geográfica, a região Sul do país ficou a cargo da FARRGS – já que Paraná e Santa Catarina não tiveram representação no primeiro encontro; a região Sudeste ficou a cargo da Coopamare e da Organização de Auxílio Fraternal (OAF) – com exceção de Minas Gerais, que foi mobilizada pela Asmare e pela Pastoral da Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte; as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram articuladas pela Cáritas brasileira junto com a Asmare (MICHELOTTI, 2006).

Pois bem, cerca de um ano após a mobilização do I Congresso e da Marcha de Brasília, ocorreu “a primeira conquista do movimento” (Entrevista LC 1, LC 2; LC 3; RD 1; RD 2; RD 3; RD 13). A ocupação de catadores foi registrada, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).³¹ Como repercussão da Carta de Brasília, o registro no CBO foi uma das primeiras ações de reconhecimento do Estado para os catadores. Para o MNCR, o registro no CBO foi uma vitória importante, pois até aquele momento os catadores permaneciam invisibilizados socialmente e sem nenhum reconhecimento pelo seu trabalho. Segunda uma liderança do movimento,

Assim, a CBO foi de uma importância pra gente. Primeiro que, antes, ser catador era pejorativo, né? A discriminação era muito grande. Ainda é, mas numa proporção menor. Quando você consegue isso [...] hoje eu vou numa loja, se vou fazer um crediário, digo que sou catador de reciclável, nunca tive vergonha de dizer isso. Mas tinha uma época que, se você dizia, te diziam que essa profissão não existe, não posso colocar aqui. Então esse é um lado. Por outro lado, do lado do trabalho te coloca numa posição que existe. Catador não é qualquer um, não é homem do saco. (Entrevista LC 1)

Além do reposicionamento individual destacado pelo relato, em termos coletivos, o registro no CBO deixou evidente que com mobilização os catadores poderiam alcançar mais conquistas, afinal, o registro era resultado da pressão e da articulação do I Congresso e da visibilidade que a Marcha de Brasília alcançou diante da sociedade e do governo (Entrevista LC 1; LC 4; RD 1; RD 2).

De fato, o registro no CBO foi um marco no processo organizativo dos catadores (Entrevista, RD 1; RD 2). Após essa conquista, a articulação de catadores ganha amplitude e o movimento caminha a passos largos para tornar-se representativo em todas as regiões do país.

Segundo uma religiosa com longa experiência de trabalho com os catadores na cidade de São Paulo e que atuava na OAF, o registro no CBO acabou se conformando como um divisor de águas no processo de organização dos catadores, pois, a partir desse marco, os catadores expandiram sua capacidade de incidência e os espaços de atuação. Com essa vitória eles se tornam mais autoconfiantes e começam a transitar em outros universos que não apenas aqueles restritos à fase inicial de organização. Em seus termos, a partir daquele momento, “eles mesmos vão fazendo seu próprio caminho” (Entrevista RD 1).

³¹ A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) é um documento que reconhece, nomeia e codifica os títulos, além de descrever as características das ocupações no mercado de trabalho brasileiro, abordando habilidades complexas. A classificação foi disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 2002, com o catador de materiais recicláveis registrado com o número 5192-05 (PINHEL, 2013).

Resultado de uma construção política que ao longo dos anos abriu caminho para a valorização da categoria e agrupou profissionais que buscam melhorias nas condições de vida e trabalho, para o MNCR, a identidade profissional formalizada no CBO foi um “ponto forte” na organização da categoria, pois, em suas palavras,

Para organizar a categoria era preciso que ela se reconhecesse como tal, era preciso assumir sua profissão e lutar pela sua valorização. Esse processo de autorreconhecimento foi tema das milhares de formações realizadas pelo MNCR em todo o Brasil. Portanto, além de tudo era preciso se reconhecer como parte de um processo. Em muitos relatos era possível perceber que os catadores se viam como o próprio lixo, sua identidade se confundia com isso. A partir do momento que essa pessoa se percebe como indivíduo pertencente a uma categoria profissional sua expectativa de vida muda, seus objetivos são colocados em outro patamar. (MNCR, 2013, p. 115)

3.2 A segunda fase do processo do MNCR

Se, na primeira fase do processo do movimento, um sentido de unidade foi sendo construído por meio da realização de encontros multiescalares de catadores, pela assunção da estratégia de organização para o trabalho associativo e pela identificação do sucateiro/atravesador como oponente dos catadores, o segundo momento, por sua vez, corresponde à amplificação do processo do movimento e é materializado pela fundação do MNCR.

Logo, com o MNCR constituído, o processo do movimento se caracteriza pela estratégia desse novo ator para tornar-se protagonista do encaminhamento da questão social da reciclagem. Essa estratégia inscreve-se em leituras mais amplas da atividade de trabalho dos catadores e, especialmente, pela compreensão aprofundada do problema social ocultado no interior do campo organizacional da reciclagem.

Enquanto ator que busca representar politicamente a categoria, o MNCR emerge com um projeto político que visa combater as desigualdades impostas aos catadores e que concorrerá com outras instituições que se propõem a encaminhar a questão social da reciclagem, sejam elas instituições governamentais, entidades da sociedade civil, ONGs ou entidades empresariais (OLIVEIRA, 2010).

Elaborado a partir de leituras contextuais mediante as quais a atividade da catação ocorre e das dimensões que envolvem tanto a reciclagem quanto os sentidos que dominam o debate público, esse projeto político resulta em novos significados e novos discursos que possibilitam que os catadores disputem o encaminhamento prático dos problemas diante de outros atores.

Com efeito, neste segundo momento, há a identificação de mais relações conflitantes. Além dos sucateiros e atravessadores (identificados como antagonistas na fase anterior), a indústria da reciclagem e os sistemas de limpeza urbana dos municípios se tornam também antagonistas dos catadores.

Com relação à indústria da reciclagem, a leitura é de que o aumento dos índices de reciclagem e a consolidação do parque industrial da reciclagem no Brasil ocorreram graças ao trabalho de centenas de milhares de indivíduos e famílias muito pobres que, atuando na base da cadeia da reciclagem e fornecendo matéria-prima a ela, sustentou esse crescimento. Nas últimas décadas, tal indústria se tornou altamente lucrativa, porém deixou a massa de seus trabalhadores em situação de miséria e vulnerabilidade. Assim, a indústria da reciclagem aproveitou-se da pobreza e do desemprego para se desenvolver e se expandir no país (LAYARGUES, 2002).

Logo, o avanço exponencial do processo industrial e mercadológico da reciclagem foi forjado às custas de uma parcela da população cuja situação de vulnerabilidade a conduziu à atividade de catação enquanto única (ou a última) possibilidade de geração de renda para sua subsistência.

Portanto, os catadores são vítimas da indústria da reciclagem, já que ela se desenvolveu graças às condições degradantes de trabalho e à superexploração dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2010, p. 21).³² Junto a isso, o parque industrial da reciclagem se consolidou de modo combinado com um discurso ecológico que buscava hegemonizar o debate público, apontando soluções de caráter tecnicista para o binômio lixo-reciclagem. Ao apresentar a reciclagem como um “ato ecológico” (OLIVEIRA, 2010, p. 20), tal discurso tratava de ocultar o componente social (decisivo) que envolve o trabalho dos catadores nesse binômio.

Logo, era necessário disputar o próprio sentido da reciclagem no debate público. A apresentação pública da reciclagem como uma ação de preservação ambiental omitia o grave problema social que é intrínseco e estrutural da cadeia da reciclagem. Deixar encoberto o trabalho precário de milhares de indivíduos e famílias corresponde a apagar o legado desses

³² A absorção pelo capital de trabalho e recursos naturais não pagos é denominada de acumulação primitiva. Segundo Harvey (2006), essa absorção pelo capital é permanente, porém, se manifesta de forma expressiva em momentos de crises de sobreacumulação. O autor denomina esse tipo de dinâmica do capital de “acumulação por espoliação”. Em suas palavras, “o que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo” (HARVEY, 2006, p. 124). Aplicado ao caso dos catadores, sua força de trabalho e os locais onde eles desempenham suas atividades são ativos liberados pela acumulação por espoliação na cadeia da reciclagem. É a partir deles que os resíduos se tornam insumos para diversos setores industriais. (WIRTH, 2016, p. 57; BURGOS, 2008).

trabalhadores no desenvolvimento da indústria. No final das contas, o discurso tecnicista camuflava a dívida histórica que a indústria e toda a cadeia da reciclagem possuem com aqueles que, por muito tempo, já faziam da coleta e separação de materiais recicláveis seu meio de sobrevivência.

Prontamente, era preciso reagir à captura do discurso hegemônico, afinal, a alcunha ecológica era útil para ocultamento da questão social que compreende a reciclagem. Visualizar que são trabalhadores que historicamente sustentaram o desenvolvimento da reciclagem, embora continuem vivendo em situação precária e pessimamente remunerados pelo trabalho, alimenta o sentimento de injustiça e a urgência de construir um entendimento, pelos próprios catadores, da questão social da reciclagem e exibi-la enquanto sujeitos que lutam contra o ocultamento do qual se veem vítimas e que apresentam publicamente suas próprias soluções.

Com relação à participação da categoria nos sistemas de limpeza urbana, por sua vez, o entendimento é de que o acirramento da marginalização do catador e a criminalização de sua atividade (especialmente a partir da década de 1990) estão interligados com a lógica do capital e com o jogo de interesses entre o setor público e privado.

A catação e o reaproveitamento de materiais descartados são atividades anteriores à implantação dos sistemas de limpeza pública nos municípios brasileiros e foram feitos de modo informal ao longo de décadas pelas camadas pobres da população que fazem dessas atividades sua fonte de sustento (WIRTH, 2016, p. 91). Entretanto, o momento em que a coleta seletiva e a reciclagem foram introduzidas nas discussões públicas sobre o manejo de resíduos, nos anos 1990, coincidiu com o período em que o *lobby* das terceirizações dos serviços públicos tornava-se mais forte no país. Por conta disso, a repressão ao trabalho e a criminalização da atividade se agravaram.

A busca de lucro pelas empresas e as “soluções tecnológicas” apresentadas por elas passam a ter grande peso e a orientar a elaboração de contratos com as prefeituras, absorvendo grande parte dos recursos públicos destinados à limpeza urbana. Ao concorrer com os interesses das empresas, o trabalho dos catadores tornou-se, ao longo do tempo, ainda mais precarizado (WIRTH, 2016, p. 130). Por meio dos contratos com as prefeituras, as empresas transformam-se em participantes formais do sistema de limpeza urbana e os catadores, como participantes informais, sofrem repressões e criminalização ao exercer suas atividades ³³. Portanto, as

³³ Wirth (2016) traz um bom exemplo desse antagonismo ao mencionar uma campanha local do MNCR na cidade de Santa Cruz do Sul (RS), em 2007, cujo título era “coleta seletiva nas mãos dos ricos e catador com fome” (p.

empresas privadas que buscam monopolizar os serviços de limpeza urbana e de coleta seletiva passam a ser consideradas também antagonistas dos catadores. Logo, para poder continuar exercendo seu trabalho e não ser criminalizado, é necessário reivindicar a inclusão e a integração formal dos catadores na gestão dos resíduos nos municípios (WIRTH, 2016, p. 17).

Então, analisando o contexto em que a atividade de catação ocorre, na segunda fase do processo do movimento, os catadores interpretam que precisam fortalecer-se a organizar-se coletivamente para, ao mesmo tempo, desafiar o campo organizacional da reciclagem e reivindicar o direito de continuar exercendo seu trabalho de coleta de materiais recicláveis, seja ela de modo informal, seja de modo paralelo (como já realizavam historicamente) ou como participante reconhecido nos sistemas formais de coleta seletiva nos municípios (WIRTH, 2016, p. 31).

O lugar que ocupam na cadeia da reciclagem e nos sistemas de limpeza urbana; os interesses antagônicos que manifesta e as saídas a que se propõe para eliminar a situação de injustiça e exploração fazem o MNCR publicizar conflitos e tensionamentos sociais, desafiando a cadeia da reciclagem e os sistemas de limpeza urbana dos municípios.

Se a primeira fase do processo do movimento de catadores tem como marco o I Congresso Nacional de Catadores e o lançamento da Carta de Brasília, em 2001, a segunda fase é recapitulada nos marcos do 1º Congresso Latino-Americano de Catadores, realizado em 2003, em Caxias do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, na qual o MNCR lançou a Carta de Caxias do Sul.

A Carta de Caxias do Sul é um documento que estabelece um sentido concreto à estratégia do movimento de protagonizar o encaminhamento da questão social da reciclagem. Essa estratégia está contida no programa da Carta em tópicos que reivindicam, por exemplo, o reconhecimento do trabalho dos catadores dentro dos serviços de limpeza urbana nos municípios e solicitam garantias de que a coleta seletiva seja implementada prioritariamente em parceria com as organizações de catadores. Há também itens que exigem políticas públicas efetivas para que as organizações de catadores avancem no domínio da cadeia produtiva e participem da elaboração de propostas de lei referentes à coleta, triagem e industrialização de resíduos sólidos a serem assumidos pelos governos. Igualmente, existem tópicos que exigem o

17); ou outra campanha, da articulação nacional do MNCR, que sintetiza que “coleta seletiva sem catador é lixo!”.

fim dos lixões e a implementação de aterros sanitários com garantia de investimentos para implantação de infraestrutura de trabalho para o trabalho dos catadores (MNCR, 2008).

Além de materializar o programa de protagonismo do MNCR, a Carta de Caxias expõe o processo de transnacionalização do movimento, já que, da união entre catadores brasileiros, uruguaios e argentinos no 1º Congresso Latino-Americano, a Carta lançou um conjunto de proposições que visam intensificar a organização, o intercâmbio e a articulação entre catadores da América Latina, com o objetivo de unificar um movimento latino-americano de catadores (MNCR, 2008).

3.3 MNCR: internacionalização, características e projeto político

Há alguns anos, o MNCR é considerado o maior movimento de trabalhadores da catação do mundo (MEDINA 2007, p. 82; WIEGO, 2009, p. 44; BESEN, 2011). A experiência do movimento brasileiro figura como uma referência de organização social e política para diversos países do mundo, especialmente como um modelo a ser inspirado por países que ainda não possuem um movimento de catadores consolidado (WIRTH, 2016).³⁴ O movimento brasileiro é considerado um caso bem-sucedido de organização dos trabalhadores da catação por outros países porque lhe são atribuídos êxitos duplos: uma referência de organização cotidiana para o trabalho e um modelo de organização política de defesa de interesses da categoria.

Por conta disso, há alguns anos, o MNCR desenvolve uma agenda de colaboração internacional que tem por objetivo construir uma rede mundial de catadores. Nesse caminho, por exemplo, o movimento atua na RedLacre – Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores, uma organização que visa integrar os movimentos nacionais de catadores do continente e que, atualmente, é composta por delegações de 17 países (<http://www.redrecicladores.net>, acesso em: 23 jul. 2019).³⁵ Nesses encontros, o MNCR mostra como funciona seu modelo de organização para o trabalho cotidiano e sua forma de

³⁴ Na América Latina, até recentemente, só a Colômbia e a Argentina possuíam alguma tradição organizativa no setor (WIRTH, 2016, p. 23).

³⁵ Junto com outros países do mundo, a RedLacre tem avançado nos temas da reciclagem e mudança climática. Essa mobilização internacional dos catadores logrou introduzir nos convênios internacionais sobre mudança climática uma aliança global de promoção da reciclagem como atividade redutora dos gases do efeito estufa. Além da RedLacre, essa aliança global inclui organizações de catadores da Índia e ONGs internacionais como a WIEGO e a Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA) (BESEN, 2011). Com apoio da Fundação AVINA, a RedLacre participou da agenda preparatória da XV Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 15), em Copenhague, em 2009, além de uma série de eventos internacionais do clima (BESEN, 2011).

organização para a atuação política, no intuito de colaborar efetivamente para fortalecer e unificar a luta dos trabalhadores informais da reciclagem em todos os continentes do mundo.

Ao exibir aos trabalhadores da catação de outros países os êxitos alcançados pela organização para o trabalho cotidiano e para a atuação política, a atuação internacional do MNCR traz em seu bojo aquilo que Tarrow (2009) descreveu como o potencial de emergência de fenômenos de transnacionalização dos movimentos sociais e da ação coletiva por meio de redes e de operações geográficas multiescalares que se conformam com base em “interações contenciosas sustentadas com opositores – nacionais ou não nacionais – por meio de redes de desafiantes organizados e que ultrapassam fronteiras nacionais” (TARROW, 2009, p. 231; SANTOS, 2012).

Apesar de a transnacionalização do movimento não ser o foco desta tese, situar o movimento brasileiro nessa experiência internacional remete ao processo interno do movimento e às dinâmicas que construíram um sentido de protagonismo do sujeito que, ao longo de um período, passa a se reconhecer como o ator principal da questão social da reciclagem e reivindica políticas públicas que, como abordarei no capítulo 4, encontram o Estado permeável a suas demandas no governo federal a partir de 2003, dando início ao período da agenda combinada.

O MNCR é um movimento social que busca a valorização do catador como trabalhador que cumpre uma função social importante. Segundo o movimento, seu objetivo é garantir o protagonismo popular de sua classe, pois ela é “oprimida pelas estruturas do sistema social” (MNCR, 2008).

A autogestão, a ação direta, a independência de classe, a solidariedade de classe, a democracia direta e o apoio mútuo são princípios norteadores do movimento para o desenvolvimento da organização social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis e que, em conjunto, visam contribuir para a construção de sociedades justas e sustentáveis (MNCR, 2008).

Com relação à estrutura organizativa, as cooperativas, associações, grupos não formalizados e entrepostos de catadores de materiais recicláveis que têm a catação como atividade produtiva e que estão organizados em regime de autogestão são as bases orgânicas do

MNCR (MNCR, 2008).³⁶ Para fazer parte do movimento, o catador precisa estar vinculado a uma base orgânica do movimento e assim exercer o trabalho coletivamente. Um empreendimento de catadores que deseja associar-se ao movimento e tornar-se base orgânica precisa assinar um termo de adesão e seguir os critérios da base de acordo com o MNCR, cujo conteúdo versa sobre os compromissos profissionais quanto à ocupação, à relação com companheiros de trabalho, à manutenção de práticas solidárias, à autogestão, entre outros compromissos (<http://www.mnrcr.org.br/sobre-o-mnrcr/principios-e-objetivos/bases-de-acordo-do-mnrcr>).

O processo de integração ao movimento prevê que os trabalhadores associados do empreendimento realizem o Programa de Formação do MNCR (que veremos em seguida), que visa uma preparação integral do trabalhador, tanto do ponto de vista profissional, quanto do político (MNCR, 2013, p. 16).

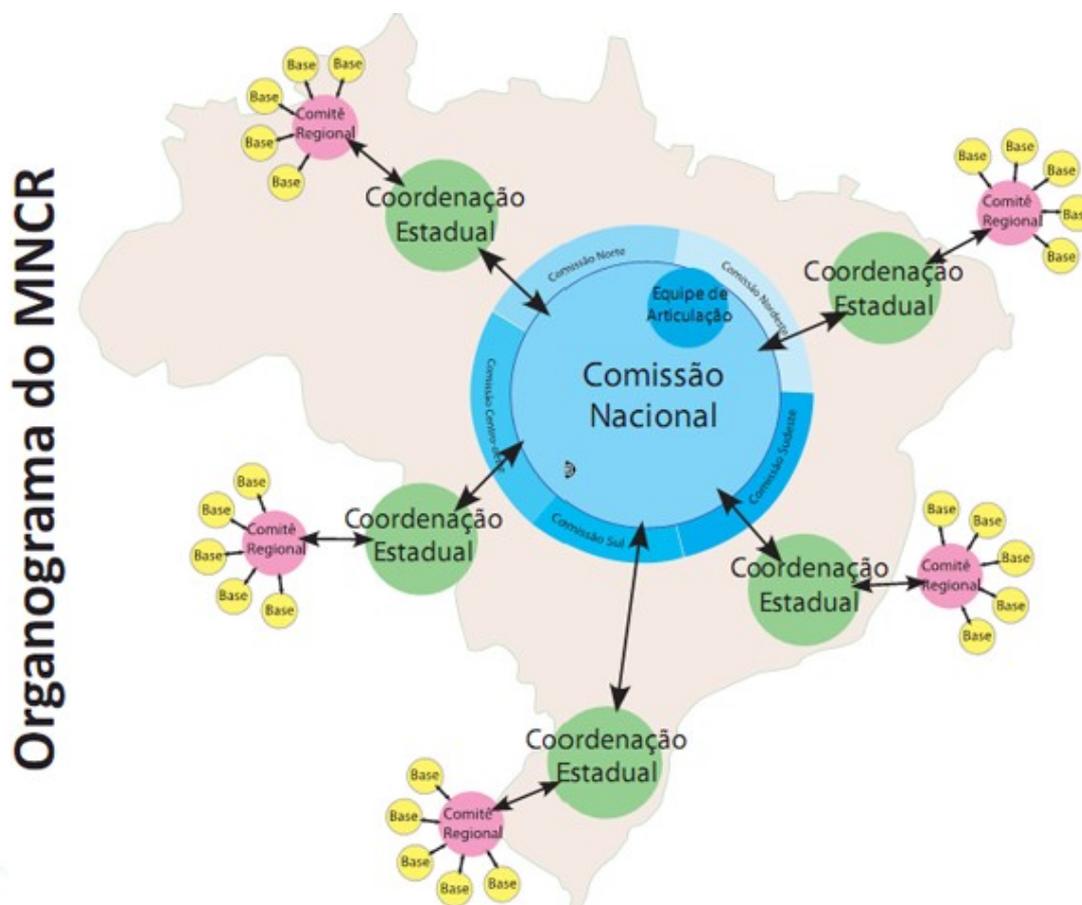
O organograma do movimento é orientado pelo princípio da democracia direta e, de acordo com o MNCR, sua estrutura deliberativa permite que todos os catadores participem das decisões do movimento (MNCR, 2008)

Quanto à participação na tomada de decisão, cada cooperativa, associação ou grupo informal conforma um espaço deliberativo do movimento, e os catadores que integram essa base devem participar das assembleias e reuniões internas da organização para encaminharem as decisões a outras instâncias do movimento. A segunda instância de tomada de decisão são os Comitês Regionais, compostos por dois representantes de cada base, designados para compor a Coordenação Estadual. Já a Coordenação Estadual indica dois delegados para a Comissão Nacional do MNCR.

Para executar as atividades no nível nacional, o MNCR possui uma equipe de articulação nacional, que é composta por lideranças de catadores das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste (MNCR, 2008) A Figura 1 ilustra a estrutura deliberativa do MNCR.

³⁶ O modelo de autogestão é definido como uma “prática econômica em que os trabalhadores são os donos das ferramentas e equipamentos de produção. Autogestão é o modo de organizar o trabalho sem patrões, tendo as decisões, o planejamento e a execução sob o controle dos próprios trabalhadores” (MNCR, 2013, p. 119-20). Desse modo, os catadores “são os proprietários dos equipamentos e da infraestrutura produtiva, sendo, portanto, os legítimos responsáveis por dirigir o empreendimento em regime de democracia direta cooperativa” (p. 119).

Figura 3. Estrutura deliberativa do MNCR



Fonte: MNCR, 2008.

Em duas décadas de existência, o MNCR avalia que, com sua luta, os catadores conquistaram reconhecimento, valorização e políticas públicas. Em suas palavras:

Com nosso conhecimento, construído através das lutas, encontros, formações e articulações nacionais e internacionais, nos fortalecemos. Conquistamos nosso reconhecimento e valorização e estamos contribuindo para transformações de mentes, das políticas públicas e de vidas. Hoje dialogamos com toda sociedade a necessidade do controle social na gestão dos resíduos sólidos (gestão integrada), melhorando a qualidade de vida de todas as pessoas e de gerações futuras. É nossa tarefa lutar pelo reconhecimento, inclusão e valorização do trabalho dos catadores e catadoras, auto organizando-os em Bases Orgânicas, com independência e solidariedade da classe oprimida, lutando contra a incineração e a privatização do lixo, minimizando os impactos ambientais, aumentando a vida útil do planeta e construindo o poder popular (MNCR, 2008).

Inspirado na pedagogia libertária, o programa de formação do MNCR utiliza a metodologia de Paulo Freire. O programa parte da crítica das iniciativas de educação profissional que pretendem instruir os catadores com instruções pontuais ou que consideram a

formação profissional apenas como uma instrução técnica em que o catador aprende apenas o essencial para a subsistência. Na visão do movimento, esse tipo de educação profissional não só subtrai a possibilidade emancipatória dos trabalhadores como mantém uma cisão entre atividades “qualificadas” e de “trabalho braçal”. Nesse modelo, a função de administrar e gerir os empreendimentos permanece sob domínio de profissionais técnicos qualificados especificamente para essas funções; aos catadores, por sua vez, cabe exercer o trabalho braçal. Nas palavras do MNCR:

É evidente que há tarefas específicas de técnicos especializados e que as organizações de catadores precisam desse conhecimento técnico, não há nada de errado na contratação de especialistas para estarem a serviço da organização. O que está em questão é o papel político dos técnicos e da construção do conhecimento dentro da organização de catadores. Por princípio, o protagonismo político e as decisões administrativas devem partir dos catadores, que podem contar com a orientação profissional de técnicos como subsídio para promover e aprofundar sua prática. No entanto, o que se observa em muitas iniciativas de formação de cooperativas é o caminho inverso. As ONG se apropriam de tarefas para “ajudar” as organizações, tornando-as dependentes. (MNCR, 2013, p. 112)

O programa de formação do MNCR, portanto, põe em xeque o modelo “que separa a função daqueles que trabalham da função dos que pensam e decidem” (MNCR, 2013, p. 112). Portanto, considera que o catador precisa estar preparado para realizar as atividades da catação, mas também necessita gerir seu trabalho e entender sua realidade social para poder superá-la. Em definitivo, o catador deve assumir seu protagonismo político.

Para assumirem o protagonismo, nesse sentido, o programa prevê diversos módulos que, em conjunto, objetivam desenvolver “processos de consciência”; trabalhar a construção da identidade e preparar os catadores para a política e para a autogestão dos empreendimentos (IASI, 2007, p. 12; MNCR, 2013, p. 16).

Segundo o MNCR, o módulo de formação “De Catador Para Catador” é o carro-chefe da organização no Brasil (MNCR, 2013, p. 116). O programa consiste na formação de catadores pelos próprios catadores. Nele, trabalhadores formados pelo programa formam outros trabalhadores com “métodos e linguagem próprios, mais ligados ao cotidiano dos catadores a serem formados”, pois “a troca de experiência entre os catadores quebra uma primeira barreira relacionada à autoestima dos formandos – afinal, é outro catador como ele que está falando, conhece a realidade difícil do trabalho e traz essas experiências para o ambiente de formação” (p. 117).

Além da formação, o “De Catador Para Catador” visa também convencer os catadores que atuam individualmente nas ruas ou nos lixões a se integrarem ao trabalho coletivo. Nem sempre esse convencimento é fácil, pois a persuasão depende da construção de laços de confiança e de solidariedade. Nesse sentido, como descreve uma liderança, o módulo opera a partir dessa perspectiva processual. Segundo seu depoimento,

Pra nós, o primeiro passo é saber que aquele companheiro saiu do lixão ou saiu do processo de rua e tá hoje organizado. Então, esse é nosso foco principal [...]. Tem toda uma metodologia que a gente chama “De catador pra catador”, que é uma linguagem nossa do catador, que a gente conhece, sabe como foi a rua, né? Os companheiros de lixão têm mais essa linguagem de lixão e conseguem dialogar com os companheiros de lixão pra fazer o convencimento, para eles entenderem que é possível. É difícil acreditar. Eu mesmo demorei pra acreditar. Então quando a gente tá na rua, no lixão, a gente não acredita nessa história... a gente quer trabalhar pra nossa sobrevivência e ponto. Não quer saber mais que isso. Então, tem que ter alguém que possa convencer, alguém que possa nos dar um choque térmico pra nós poder acordar que tem um outro mundo, que não é o mundo que a gente vive, que a gente tá ali. Então tem todo um trabalho metodológico que a companheirada faz de formação pra tirar, pra convencer. Isso é um processo longo. Tem todo um processo de formação. Muitas vezes tem um processo de estar junto com a companheirada, de dormir no lixão, eu já dormi várias vezes no lixão no Nordeste, para os catadores, pra viver com eles, pra poder convencer. Você tem que ser um deles pra poder convencer e chegar num processo de organização. (Entrevista LC 1)

De acordo com o MNCR, a construção da identidade profissional “foi um ponto forte na organização da categoria” (MNCR, 2013, p. 115). Isso porque, nos encontros e nas formações realizados em todo o país, os catadores percebiam que, para organizar a categoria, era preciso que ela se reconhecesse como tal, que assumisse sua profissão e lutasse pela sua valorização. Como mencionado anteriormente, acontecia que os catadores “se viam como o próprio lixo, sua identidade se confundia com isso” (p. 115). Quando o indivíduo se enxerga pertencendo a uma categoria profissional, essa autoimagem se desfaz e “sua expectativa de vida muda e seus objetivos são colocados em outro patamar” (MNCR, 2013, p. 115).

Portanto, o programa de ação do movimento visa fortalecer a construção da identidade profissional do catador, trabalhando o sentido de pertencimento coletivo e buscando mostrar que a atividade faz parte de um ciclo mais amplo em que o trabalho dos catadores é fundamental: o de evidenciar o papel desempenhado por eles e impulsionar sua valorização.

Assim, os módulos do programa descrevem o processo da reciclagem desde a coleta nas ruas até a chegada à indústria, mostrando o papel que os catadores cumprem nesse processo para despertar a consciência de seu trabalho e para sua valorização, pois

O MNCR trabalhou para aprofundar o entendimento em relação a essa identidade, pois era preciso entender que os catadores estavam inseridos dentro de uma cadeia produtiva que movimenta bilhões de reais todos os anos, mas uma cadeia produtiva suja, que sobrevive da exploração de quase um milhão de catadores e catadoras só no Brasil. Era preciso esclarecer o papel do catador na cadeia produtiva da reciclagem, pois ele é o primeiro elo desta e o principal agente da recuperação dos resíduos recicláveis. A cadeia produtiva sobrevive em função do trabalho precarizado dos catadores (MNCR, 2013, p. 115).

No contexto do processo de reciclagem, o programa de ação do MNCR condensa a disputa pelo encaminhamento da questão social da reciclagem a partir de algumas definições fundamentais, como a coleta seletiva solidária e a reciclagem popular.

A coleta seletiva solidária é um contraponto e uma alternativa à execução da coleta seletiva realizada pelas empresas privadas, já que, enquanto estas visam ao lucro, aquela visa fortalecer uma nova forma de o poder público e a sociedade lidar com os resíduos.

Na coleta seletiva solidária, as prefeituras contratam cooperativas e associações de catadores para realizar o serviço a partir da gestão participativa. A reflexão coletiva sobre a experiência do trabalho solidário, feita nos espaços de gestão participativa de que participam catadores, gestores públicos, professores universitários, estudantes e ambientalistas, tornam o processo de gestão inovador.

A coleta seletiva solidária difere da realizada pelas empresas privadas, pois

o jeito de coletar é diferente, o caminhão é outro, a relação com a comunidade é mais intensa, a forma de remuneração obedece a outros princípios. Uma parte dessa consolidação passa necessariamente pela experimentação [...]. Na maioria dos casos o esclarecimento sobre como separar o material reciclável e quando disponibilizá-lo na rua é feito porta a porta. Nessa ocasião, o catador ou a catadora responsável se apresenta ao morador [...]. O envolvimento entre comunidade e trabalhador vai além da execução da atividade de coleta. Sentidos e expectativas são partilhados nesse contato. A comunidade sabe que, ao separar adequadamente o resíduo residencial, está contribuindo para a preservação ambiental e para a inclusão social. Muitas vezes o catador já é conhecido pelos moradores e é com satisfação que constata que é em uma nova condição que bate à suas portas dessa vez. (WIRTH; MOYA, 2013)

A reciclagem popular, por sua vez, é o projeto produtivo do MNCR construído a partir de práticas que fazem parte da cadeia produtiva da reciclagem e são realizadas pelos catadores, desde a educação ambiental, coleta seletiva solidária, triagem, até o enfardamento, beneficiamento e industrialização dos materiais recicláveis, garantindo o avanço dos catadores na cadeia produtiva dos materiais recicláveis (MNCR, 2014).

A reciclagem popular é o contraponto do MNCR à reciclagem realizada pela indústria e visa à distribuição de riqueza, do poder e dos conhecimentos gerados a partir dos resíduos.

A quantidade de trabalho investido pelos catadores na cadeia da reciclagem é totalmente assimétrica com o resultado econômico da atividade da catação. Os catadores realizam cerca de 90% do trabalho da cadeia produtiva da reciclagem, mas são compensados com apenas 10% da riqueza produzida em todo o ciclo (MNCR, 2014).

Para construir relações mais justas e que favoreçam o combate à exploração dos catadores, com a reciclagem popular o MNCR propõe uma rota tecnológica favorável aos catadores e que fomenta relações entre empreendimentos de catadores e grupos de pesquisa que possibilitem inovações para consolidar o processo de pré-beneficiamento ou beneficiamento industrial de materiais recicláveis pelas organizações de catadores.

Pois bem, embutidos no projeto político do MNCR, tanto o conceito de coleta seletiva solidária como o da reciclagem popular servirão de orientação à consecução da agenda combinada entre o movimento e o governo federal no ciclo petista na presidência da República, assunto do próximo capítulo desta tese.

CAPÍTULO 4. AGENDA COMBINADA: O MNCR NO GOVERNO FEDERAL E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, veremos a relação do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e dos governos petistas durante o ciclo de 2003-2016, bem como o que foi construído a partir dessa relação. Esse olhar é importante para o argumento desta tese porque, por um considerável período, o MNCR investiu esforços de ação na agenda do governo federal. Em termos mais concretos, durante o ciclo petista na presidência da República, o movimento atuou no desenho de projetos, programas e políticas para catadores. Com a atuação centrada em Brasília, o MNCR pôde influenciar a produção de política e, esta opção, em consequência, resultou em impactos em seu processo organizativo.

Para essa análise, manterei o olhar centrado no objetivo expresso do movimento de ser o protagonista do encaminhamento da política pública que teve o catador como sujeito-alvo e de manter-se como tal durante o ciclo da agenda combinada. Esse objetivo, afinal, não só deu sentido à ação e às práticas empreendidas por ele, como também marcou seu posicionamento na relação com os atores governamentais e da rede de defesa.

No entanto, antes disso, o interessante aqui é que, para falar das políticas públicas para catadores, do tipo de participação impetrada e por onde/como o MNCR aproveitou as oportunidades que lhe foram abertas, devemos analisar tanto a relação do movimento com o governo como o desenrolar das políticas públicas no âmbito da gestão federal no período de 2003 a 2016.

4.1 Inclusão política (2003-2005): abrindo espaço no governo para os catadores

O programa de governo da Coligação Lula Presidente, em 2002, ressaltava que só um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado seria capaz de reduzir as enormes desigualdades do país. Para democratizar o Estado e as relações sociais, era necessário conceber um modelo de desenvolvimento estruturado a partir do eixo social.

O programa de governo, nesse sentido, era taxativo ao afirmar que todos os modelos de desenvolvimento implementados no país, até então, haviam relegado o social a um plano secundário e residual, decorrendo, portanto, na permanência de índices inaceitáveis de pobreza e desigualdade na distribuição de renda e riqueza. Para reverter esse quadro, era urgente o estabelecimento de uma nova dinâmica de desenvolvimento que não dependesse apenas dos ritmos de crescimento e da estabilidade da economia, mas que incidisse em fatores estruturais

com vistas à transformação do social (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).³⁷ Um novo padrão de desenvolvimento estruturado no eixo social exigiria, por consequência, a redefinição do papel do Estado e a implantação de uma gestão participativa e estratégica (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

A gestão estatal participativa – uma das referências centrais do modo petista de governar nas administrações estaduais e municipais – deveria tornar-se dimensão básica da reformulação da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade.

Para pôr em prática essa gestão participativa, o documento fazia menção, por exemplo, à constituição de “novas esferas públicas democráticas”, voltadas para a “cogestão pública”; a “partilha de poder público”; a “articulação entre democracia representativa e democracia participativa”; todas elas convertidas em fatores-chave para, ao mesmo tempo, “combater as práticas clientelistas”, “valorizar a fala dos sujeitos” e propiciar a “participação de novos protagonistas sociais” que representariam a maioria da população que, quase sempre, permaneceu excluída das decisões (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Pois bem, ao assumir o poder, em 2003, Lula anuncia que implantará um modelo de desenvolvimento que terá como base o crescimento econômico com distribuição de renda. Para combater a pobreza e a desigualdade, várias frentes seriam mobilizadas, construindo programas de distribuição de renda, políticas de valorização do salário mínimo, de ampliação da saúde, da educação e da assistência social com manutenção de sistemas universais, além de um conjunto de políticas de promoção de reconhecimento e de redistribuição (SANT’ANNA; METELLO, 2016).

Em um primeiro momento, Lula lança o Programa Fome Zero (PFZ) como sua principal política da área social. O PFZ se estruturará, então, por meio de iniciativas políticas e institucionais que mobilizam uma série de ministérios e órgãos da administração direta e indireta, que passaram a ser cobrados pelo planejamento de ações derivadas de diversas diretrizes do Programa.

³⁷ A concepção e as diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil: Lula 2002 afirma “uma ruptura necessária” segundo a qual “a implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da econômica nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. Trata-se, pois, de propor para o Brasil um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. Será preciso ousar, rompendo com o conformismo fatalista pretensamente pragmático que sonega direitos básicos da população e resgatando os valores éticos que inspiraram e inspiram as lutas históricas pela justiça social e pela liberdade [...]” (Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 2).

Para articular um conjunto de políticas públicas em torno da segurança alimentar, o governo criou, em 2003, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), vinculado ao gabinete da presidência da República. Na mesma linha, a Secretaria de Governo foi transformada em Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de mediar o acesso dos movimentos sociais ao Palácio do Planalto (BRANDÃO, 2018).

Segundo Brandão (2018), ativistas e acadêmicos progressistas comemoraram essas mudanças administrativas porque elas representavam a concretização de uma nova prioridade do governo federal em relação aos diversos setores de políticas. Ao mobilizar também outras organizações da administração indireta, como a FBB, a Petrobras, o BNDES, a Funasa e a Caixa Econômica Federal, foram realizadas adaptações necessárias às novas prioridades, resultando em relações mais estruturantes com vários movimentos sociais, partidos políticos e organizações da sociedade civil.

Seguindo as diretrizes do PFZ, se iniciam, ainda em 2003, programas e projetos que incluem os catadores como público-alvo. Nesse caminho, por exemplo, a Petrobras lança o Programa Petrobras Fome Zero, prevendo recursos para projetos de fomento à formação de redes da organização de catadores. A Fundação Banco do Brasil (FBB) começa a subsidiar projetos de apoio à infraestrutura de associações e cooperativas de catadores para o fornecimento de equipamentos de trabalho, como balanças, prensas e esteiras. A Senaes-MTE estabelece os catadores como público-alvo em seus programas de formação e capacitação de agentes de desenvolvimento local (BRANDÃO, 2018).

Ainda no primeiro ano de governo, em setembro de 2003, num esforço de coordenar essas ações e integrá-las a outras que aconteciam de modo isolado, o governo cria o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo (CIISC). Convocando nove ministérios e outros órgãos da administração direta e indireta para compor o novo espaço, o Comitê é uma tentativa do governo de atribuir um peso maior às medidas e às ações direcionadas aos catadores. Ele surge ancorado em uma proposta que pretende dar conta da complexidade das várias dimensões que envolvem o tema dos catadores.

O artigo 1º, do Decreto n. 7.405, de 2001, define que a finalidade de sua criação é “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” (BRASIL, 2001).³⁸ Assim, o CIISC será um espaço de articulação de projetos e convênios que já estavam em andamento, mas também cumprirá o papel de ser o lugar de elaboração de políticas mais abrangentes para o segmento. A intenção era fazer do Comitê um ambiente profícuo para a elaboração de políticas transversais e intersetoriais para os catadores.³⁴

A rigor, o CIISC foi um espaço governamental que ajustou o Programa Nacional Lixo e Cidadania, adaptando-o às diretrizes programáticas do governo (BRANDÃO, 2018). Ele era uma estratégia governamental direcionada a cumprir tanto os compromissos político-históricos como as promessas de campanha eleitoral. O Comitê se configurou com uma síntese entre uma das agendas centrais do plano de governo da primeira gestão Lula, isto é, a agenda social, com o compromisso (e o legado) participacionista do PT.

Ao conciliar a agenda social com a agenda da participação, o CIISC colocou o catador no centro da política pública. Ao mesmo tempo que o catador se tornou sujeito-alvo da política, também se converteu em ator partícipe da construção de programas e projetos governamentais. Assim, se os catadores eram uma prioridade do Programa Lixo e Cidadania, no CIISC eles se tornaram participantes da construção da agenda pública.

Ainda que o Comitê nunca tenha se constituído como uma instância de participação formal, a presença de lideranças do MNCR em suas reuniões foi uma constante. Isso porque o governo convocou o movimento a participar desse novo espaço, já que ele era a primeira e única organização que, naquele momento, reivindicava ser a representante da categoria.

Entretanto, como o tema dos catadores estava inserido no PFZ, cuja prerrogativa era a participação da sociedade civil, no CIISC resultou na abertura do espaço para atores que não tinham histórico de diálogo com o FNLC. Essa abertura, segundo Brandão (2018), provocou animosidade dos atores vinculados ao Fórum, posto que, como carregavam consigo a bagagem da experiência do FNLC, se viram diante do desafio de disputar o sentido da política a ser construída no interior do Comitê com esses novos atores.

³⁸ As demais finalidades do Decreto n. 7.405, de 2010, eram “(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” (art. 1º).

³⁴ O decreto vinculado designava os seguintes órgãos para compor inicialmente o referido Comitê: a Casa Civil; a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; o BNDES, da Caixa Econômica Federal; os Ministérios da Educação, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, da Assistência Social, das Cidades, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Decreto Presidencial de 11 de setembro de 2003).

Contudo, independente dessa disputa, no que tange ao MNCR, diversas entrevistas e relatos de burocratas do governo e de atores da sociedade civil que participaram do CIISC (ligados ou não ao FNLC) foram praticamente unânimes em afirmar que o MNCR atuou efetivamente nessa arena governamental e que, inclusive, o movimento se estabeleceu como ator decisivo na elaboração de ações e políticas que ali foram concebidas (Entrevistas RD 3; RD 4; RD 5; RD 6; RD 7; DR 8; DR 9; DR 10; RD 15; GP 2; GP 3; GP 4; GP 5; GP 6; GP 8).

Agora, sob outra ótica de análise, uma ótica não centrada nas disputas e sim na avaliação do espaço governamental, Stella (2018) relaciona a criação do CIISC com o período do “reconhecimento [governamental] da agenda da catação”. Segundo ela, desde 2003, ou seja, no primeiro ano do governo do PT, “já havia clareza [dentro do governo] de que a agenda da catação deveria receber atenção especial” e de que essa atenção especial “se devia ao apoio que o Presidente Lula dava à agenda” (p. 63).

Para a autora, o período de reconhecimento da agenda se inicia com a criação do Comitê e segue até a publicação do Decreto n. 5.940/2006, que, em 2006, instituiu a Coleta Seletiva Solidária (abordada mais adiante). Esse período de reconhecimento caracterizou-se como uma fase de intensa aprendizagem, experimentações e de implementação de projetos pilotos que, na sequência, permitiram que a agenda da catação se consolidasse (STELLA, 2018).

O período que Stella (2018) denomina de “reconhecimento da agenda da catação”, coincide, nesta tese, com o período que denomino de “ênfase política”. Antes de seguir com meu argumento, complemento a análise da autora, acrescentando que a fase de reconhecimento da agenda não se restringiu a iniciativas e ações no âmbito institucional. Houve uma movimentação extrainstitucional que cumpriu uma função crucial no reconhecimento da agenda e, mais ainda, foi muito importante como um mecanismo de reafirmação de compromissos e de fortalecimento de vínculos entre a cúpula presidencial e os catadores.

Como mencionado no capítulo 1 desta tese, dois “planos de relação” foram importantes para a construção da agenda combinada entre o movimento e o governo: i. o plano societal, caracterizado pela presença de “espaços de encontros” entre catadores com atores estatais (principalmente a cúpula presidencial), com outros atores da sociedade civil e agentes privados; ii. o plano governamental, cujo CIISC mostrou ser o principal espaço de acolhimento das demandas dos catadores e da formulação de políticas para o segmento.

Com relação ao plano societal, vale a pena descrever o episódio particular que o inaugurou, pois ele cumpriu uma função fundamental no desenrolar da política pública e na dinâmica da agenda combinada.

4.1.1 Relação do MNCR com o governo federal no plano societal: evento anual de Natal e Festival Nacional Lixo e Cidadania

No fim do primeiro ano de governo, em uma data muito próxima ao Natal de 2003, Lula esteve presente na inauguração da “Casa Cor de Rua”, um centro de exposição permanente de obras de catadores e população de rua produzidas na Oficina-Escola da Organização de Auxílio Fraternal (OAF), na região da baixada do Glicério, no centro de São Paulo.

Relatos de pessoas diretamente envolvidas com a organização do evento indicam que foi quase um (feliz) acaso que levou Lula a marcar presença na inauguração do centro de exposição (Entrevistas RD 1; RD 2). Isso porque, alguns meses antes, o padre Júlio Lancelotti³⁹ mencionou aos alunos da Oficina-Escola que, em breve, se reuniria em Brasília com o então presidente. Catadores e população em situação de rua – alunos que produziam objetos e obras de arte a partir de material coletado nas ruas da cidade – incumbiram o padre de levar um presente a Lula: um espelho de mosaico, feito por eles com material coletado nas ruas da cidade. Segundo o padre, ao receber o presente, Lula ficou impressionado com a qualidade da obra e manifestou interesse em conhecer mais o trabalho artístico dos alunos. Assim, pediu ao padre que o levasse à Oficina-Escola em algum dia próximo ao Natal daquele ano, já que estaria pela cidade (Entrevistas RD 1; RD 2). Tomando conhecimento da visita, junto com a administração da OAF, os alunos da Oficina-Escola se organizaram para fazer um “evento grandioso” para receber o presidente, afinal, “não era todo dia que a baixada do Glicério tinha a honra de receber um presidente da República” (Entrevistas LC 1; LC 5; RD 1; RD 2; RD 11; GP 2; GP 4). Segundo Lancelotti, ao possibilitar que a mais alta autoridade do país tivesse um contato tão próximo – físico e visual –, com públicos que normalmente os governantes só têm conhecimento por meio de estatísticas e por notícias de jornais, o evento simbolizava um verdadeiro “encontro do país consigo mesmo” (SANT’ANNA; METELLO, 2016, p. 21).

Então, nos preparativos da visita do presidente, os alunos organizaram a cerimônia de inauguração da “Casa Cor de Rua”, um espaço de exposição dentro da Oficina-Escola da OAF, composto por objetos recuperados e reciclados por catadores e população de rua, na qual seria

³⁹ Importante liderança religiosa e política da cidade de São Paulo, com forte atuação na defesa dos direitos humanos e da população em situação de rua.

também lançado o Selo Amigo do Catador.⁴⁰ Na organização da cerimônia, lideranças dos catadores e da população em situação de rua traçaram estratégias para emplacar comprometeros da cúpula presidencial com “a causa” dos catadores e com “a causa” da população de rua. Para tanto, elaboraram discursos, montaram palanque e confeccionaram bandeiras do MNCR e do MPPR, que apresentariam a Lula junto com suas reivindicações.⁴¹ Desse modo, o que era para ser uma “simples visita” à exposição de obras da Oficina Escola tornou-se um evento político. Quando Lula, sua comitiva de ministros e a prefeita da cidade de São Paulo à época, Marta Suplicy, se unem aos catadores e à população de rua debaixo de um viaduto no bairro do Glicério, centro da cidade, nasce um vínculo de compromisso que, pelo menos no que se refere aos catadores, não encontrava precedentes. Ao ouvir o discurso proferido por catadores, o presidente se emociona e responde afirmando considerar extraordinário tomar conhecimento de que catadores estavam lutando para transformar sua atividade em uma profissão digna, como qualquer outra profissão.

Em suas palavras, o presidente afirma que “[...] Muitas vezes, o preconceito se volta contra um catador quando ele agacha, numa dessas avenidas chiques, para pegar uma latinha de cerveja que está jogada no chão quando, na verdade, o preconceito deveria ser contra aquele que estava no carro e jogou a latinha no meio da rua e não contra o catador [...]” (Discurso de Lula na inauguração da Casa Cor de Rua, 2003).

Continuando o discurso, Lula menciona algumas experiências que tivera ao visitar lixões pelo país. Em uma delas, em Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, relata ter sofrido um choque ao ver crianças disputando coisas com os urubus. Relatou também o impacto que sofreu, logo após eleito, ao assistir na televisão a uma matéria jornalística que mostrava um catador, também no Rio de Janeiro, que comia um pedaço de melancia e afirmava, entusiasmado ao repórter, que talvez aquele fosse o último pedaço de melancia que cataria do lixo para comer, pois Lula havia sido eleito Presidente da República e iria “ajudar a resolver esse problema” (Discurso de Lula na inauguração da Casa Cor de Rua, 2003).

⁴⁰ O Selo Amigo Catador foi criado com o objetivo de premiar iniciativas que contribuam com o trabalho dos catadores. Operando como uma certificação às iniciativas de destaque na promoção e garantia de inclusão dos catadores na coleta seletiva, o Selo começou a ser entregue anualmente pelo MNCR.

⁴¹ Ainda que desde a década de 1960 haja registros de iniciativas de mobilização e organização de pessoas de situação de rua no país, foi, em 2004, ano da chacina da Praça da Sé – episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados na cidade de São Paulo –, que grupos da população de rua iniciaram uma mobilização nacional para criar o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). O MNPR foi oficialmente lançado em 2005, durante o 4º Festival Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte (MNPR, 2010).

Segundo relato de uma funcionária da OAF, parecia incrível que, ao mesmo tempo que tomava conhecimento de um movimento de catadores e de um movimento de população de rua, o presidente também os incitava a lutar para fortalecer sua organização coletiva a fim de pressionar o Governo Federal. Nas palavras dessa funcionária, no evento,

[...] os catadores contaram a trajetória deles [...] imagina? O Lula emocional do jeito que ele é... Se derreteu todo, e chora. Ele ficou muito emocionado. E a história deles é fantástica. E a partir daí ele incentivou que eles... Falou: “a gente é que nem panela de pressão, tem que fazer pressão para as coisas acontecerem. Então vocês têm que chegar lá”. E aí a gente fez o caminho para chegar lá... [chegar] no governo... E fizemos um projeto de articulação nacional e que foi um “guarda-chuva” [...] E aí teve Minas, Rio, Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco e Distrito Federal. ONGs junto com os catadores... E aí tinham os núcleos de trabalho e cada um desses na perspectiva da organização do movimento. O recurso que veio pelo MDS na época. Acho que foram R\$ 1.400.000,00, que é significativo [...] (Entrevista DR 1)

Ainda nesse momento, o presidente solicitou que seu chefe de gabinete, Gilberto Carvalho, tomasse nota das reivindicações do MNCR; mencionou que poucos meses antes havia criado o CIISC; prometeu mobilizar seu governo para construir políticas que traduzissem as reivindicações ali apresentadas e, ademais, assumiu um engajamento pessoal com a causa. Para cumprir com suas palavras, mencionou, por fim, que voltaria em data próxima do Natal do ano seguinte, em 2004, com o propósito de ouvir ambos os movimentos e averiguar se “as coisas realmente estavam sendo feitas” em seu governo.

No discurso, o presidente afirmou:

[...] E por que eu quero vir aqui? É para que a gente comece a acompanhar as coisas que a gente diz que vai fazer. Porque a gente coloca as coisas num papel, aprova a lei, aprova aquilo, mas até a coisa começar a funcionar demora muito [...] E a gente tem que chegar aqui, o ano que vem, e a coisa estar bem avançada, já funcionando corretamente. Eu queria dizer para vocês da gratidão de estar aqui com vocês. Gratidão, porque eu não acredito que um governante seja capaz de governar um país apenas se a sua cabeça funcionar como uma calculadora. O ser humano é motivado por emoções, e eu acho que a gente tem que vir aqui para sentir, na pele, como é que vive uma boa parte do povo brasileiro, que quer ser respeitada, que quer ter dignidade, que quer que o governo faça o melhor para ela. (Discurso de Lula na inauguração da Casa Cor de Rua, 2003)

Figura 4. Primeira visita do Presidente Lula aos catadores e à população em situação de rua em São Paulo



Inauguração da Casa Cor de Rua na OAF em 23 de dezembro de 2003.
Fonte: Arquivo Rede Rua de Comunicação, Ferro, 2012)

Figura 5. Inauguração da Casa Cor de Rua na OAF em São Paulo



Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, acompanhado de D. Marisa, da prefeita Marta Suplicy e do padre Lancelloti inaugura a Casa Cor da Rua, São Paulo, 23 de dezembro de 2003.
Foto: Ricardo Stuckert/PR, agência Brasil.

Figura 6. Presidente Lula posa para foto com mosaico produzido por alunos da Oficina-Escola da OAF



Fonte: foto Ricardo Stuckert, em 23 de dezembro de 2003. Disponível: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/galeria/2003-12-22/23-de-dezembro-de-2003>.

Se, então, à primeira vista o evento em si pareceria ser uma conquista restrita ao plano simbólico, ao se verem capazes de organizar um evento para receber a cúpula presidencial e serem motivados pelo próprio presidente a se organizarem para pautar demandas e reivindicações, os catadores criam oportunidades para si. Aliás, a promessa de retorno do Presidente apresentava-se como um triunfo do MNCR.

De igual forma, emplacar o comprometimento do Presidente dava pistas do peso que a política de proximidade teria como expediente na obtenção de êxitos e ganhos materiais concretos, o que também se vincularia com certas dimensões participativas específicas que serão preponderantes na construção de algumas das principais políticas públicas do governo Lula no seu relacionamento com os movimentos sociais, dentre as quais a denominação de programa associativo (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, descrita no capítulo 1) seja a mais definidora.⁴² Definitivamente, o evento debaixo do viaduto do Glicério representou um

⁴² Segundo as autoras, nas gestões petistas, os programas associativos emergiram como uma forma específica de execução de políticas públicas, definida a partir do papel que organizações ligadas a movimentos sociais na implementação das políticas. O papel mediador que tais organizações assumem entre os cidadãos e o Estado na implementação de políticas setoriais, dá o caráter participativo dos programas associativos e garante o acesso da

momento- chave que marcará a agenda do MNCR e a agenda do governo. Antes de dar continuidade a esse tópico, cabe mencionar que, para cumprir sua promessa, Lula não apenas retornou à sede da OAF no final de 2004, como também fez dos encontros anuais com os catadores e a população de rua uma tradição a ser repassada para sua sucessora, Dilma.⁴³ De todo modo, voltando ao Primeiro Encontro de Natal, o evento foi responsável, por estabelecer uma conexão entre os catadores e Lula que ainda não existia e que servirá, ano após ano, para os eventos tornarem-se maiores, mais complexos e mais representativos das diversas realidades regionais e das condições de vida e de trabalho dos catadores.

Além do caráter propriamente político dos encontros – afinal, Lula reservava um dia de sua agenda presidencial nos finais de cada ano para participar deles –, ao longo do tempo, tornou-se nítido que os encontros se constituíram em um espaço de reforço da articulação entre a agenda social com a participação. E não menos importante, em lugar de expressão de afetividade, de empatia e de solidariedade. E, de maneira mais evidente, pelo seu caráter político, havia também uma performance dramática que servia de propaganda política.

Da parte do movimento, os eventos representavam o empoderamento político do catador que, ao estabelecer um canal direto de diálogo com a presidência, ampliava seus horizontes de ação e a perspectiva de protagonizar o encaminhamento da agenda pública da catação.

Nesse sentido, relatos de entrevistas que realizei com atores da rede de defesa, agentes governamentais e do próprio MNCR comprovam que até os movimentos sociais “mais históricos”, como o MST, ou com base social mais consolidada, não tiveram uma relação tão próxima e direta com Lula⁴⁴ (Entrevistas LC 1; RD 6; RD 9). Assim, uma liderança do

população a determinados direitos de cidadania (Blikstad, 2015; Tatagiba e Teixeira, 2021). A implementação de políticas públicas por organizações de movimentos sociais é a garantia da qualidade da entrega de bens e serviços e é também o que afiança a sustentabilidade dos projetos executados. Por sua lógica de funcionamento, os programas associativos fomentam a organização coletiva do público-alvo das políticas, promovendo a cidadania e o empoderamento desses públicos (Tatagiba e Teixeira, 2021).

⁴³ Um aspecto interessante, ainda no primeiro encontro, é que o discurso que Lula pronunciou já dava indícios da construção da política pública cuja ênfase recairia, como mais adiante os catadores reivindicariam, na inclusão produtiva. Com efeito, sua fala ressalta que os catadores estavam dando um grande exemplo ao se organizarem em cooperativas e que poderiam, eles mesmos, avançar na cadeia produtiva da reciclagem, industrializando o material recolhido, o que geraria mais emprego e renda (Discurso de Lula, 23/12/2003).

⁴⁴ Sobre o protagonismo dos catadores, uma entrevistada da rede de defesa reforça o argumento de que a força que a política para catadores adquiriu no governo demonstra uma capilaridade da pauta do MNCR que outros movimentos sociais não conseguiram. Em suas palavras, “[...] Tem o fôlego nacional e os catadores estão nesse processo junto ao corpo técnico também. Porque, se fosse só uma coisa do programa do Lula sem rebatimento junto ao corpo técnico, eu não acho que essa coisa tinha avançado na... Acho que por isso que num prazo tão curto se conseguiu fazer com que isso de fato [tivesse] ‘capilaridade’ como política de governo. Porque, se você pensar bem, outras políticas não conseguiram essa ‘capilaridade’ que a questão dos catadores teve. Com todos os

movimento afirma que esses encontros colocaram o MNCR numa posição de distinção, pois outros movimentos não tinham conseguido obter uma relação tão próxima com a cúpula do governo federal: “[...]o governo Lula foi crucial para nós. Foi o governo que abriu as portas para o reconhecimento dos catadores no Brasil, inclusive demonstrando serem os catadores uns dos movimentos de ter o privilégio de receber um presidente da República todo final de ano” (Entrevista LC 1).

Ao longo dos governos Lula e Dilma, esses eventos sofreram adaptações para se ajustarem aos desígnios políticos e organizacionais do MNCR. Mesmo mantendo-se como espaços de encontro e lugar de ato político dos catadores, no decorrer dos anos, eles adquiriram características mais híbridas, configurando-se também como espaço de promoção e debates de políticas públicas e em ambientes que objetivam potencializar parcerias com o setor público e privado.⁴⁵ No quesito político, lideranças do MNCR aproveitavam o espaço para relatar à Presidência da República como estavam o andamento dos trabalhos no CIISC, os projetos, convênios e programas; reivindicavam ações e pautas, faziam propostas de leis, cobravam apoio, denunciavam preconceitos e abusos sofridos, protestavam pelo não cumprimento de acordos ou determinações legais por parte do poder público ou de empresas privadas e aproveitavam para divulgar resultados positivos e as conquistas alcançadas (STELLA, 2018).

Entre os desafios e as conquistas, os eventos sempre encerravam em tom celebratório. Não era para menos, pois o esforço de reunir catadores de todo o país (e de outros países) fortalecia o sentimento de pertencimento e os laços de solidariedade entre eles. Além disso, a regularidade do encontro com a cúpula presidencial, com parceiros do setor público, com entidades do setor privado e diversos atores da rede de defesa, animava o movimento. Afinal, toda dinâmica dos eventos e os vínculos que se fortaleciam a partir deles alimentavam a expectativa de avanço das pautas do movimento. Da luta inicial – que se concentrava em denunciar a invisibilidade social e reivindicar o reconhecimento do catador como trabalhador – parecia possível seguir adiante, avançando para a demanda de reconhecimento como prestadores de serviço, como agentes ambientais e empreendedores do associativismo

problemas que ela tem, e eu acho que ela tem vários, mas teve outros movimentos que também estavam na mira do programa de governo, que foram mencionados, e que não conseguiram ir muito longe. E não tem Comitê Interministerial para discutir o sem-terra, que é um movimento mais antigo. Não tem Comitê Interministerial para discutir o sem-teto [...]” (Entrevista RD 9).

⁴⁵ Passa a ser frequente, a presença de representantes da indústria da reciclagem, como também de novos parceiros do terceiro setor, além de grandes geradores de resíduos sólidos.

solidário.⁴⁶ Enquanto em São Paulo se realizavam os eventos anuais de Natal, paralelamente, entre 2002 e 2012, ocorreu anualmente, em Belo Horizonte, “a primeira cidade que os reconheceu [os catadores] como agentes da coleta seletiva no Brasil” (CAMPOS, 2013, p. 90), o Festival Nacional Lixo e Cidadania.⁴⁷ Organizado, em suas primeiras edições, pela Asmare em parceria com o Insea e Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais (FELC-MG), o evento reuniu, todos os anos, catadores, técnicos e agentes sociais, ONGs, setor privado e órgãos governamentais do nível federal, estadual e municipal de todas as regiões do país para discutir a gestão de resíduos sólidos, focando nos temas que envolvem catadores de materiais recicláveis. A partir de 2003, quando o PT assume a gestão central, até 2008, ano em que Lula participa presencialmente do evento, o governo federal apoia financeiramente a Asmare para a realização anual do festival (BRANDÃO, 2019, p. 141).⁴⁸ Como era um evento que buscava promover o amadurecimento da relação entre a sociedade e os resíduos e que colocava em pauta discussões em torno do papel da sociedade civil, do Estado e dos catadores, ao longo das suas edições, o encontro foi ganhando mais parceiros e apoiadores.⁴⁹ Além de promover debates e palestras, o evento dispunha em sua programação feiras de exposição de produtos reaproveitáveis, desfiles de moda reciclada e oficinas culturais (DIAS, 2009, p. 193-4). Visava também fortalecer e difundir a contribuição dos catadores para a sociedade no âmbito econômico e cultural, ressaltando a importância das cooperativas de reciclagem para o desenvolvimento sustentável, o multiculturalismo e a educação ambiental. O festival reunia, no mesmo espaço, catadores, ministros de Estado, artistas, técnicos, pesquisadores, acadêmicos, gestores públicos, empresários e autoridades dos governos federal, estaduais e municipais. Em

⁴⁶ O empreendedorismo tem sido tematizado por uma vasta literatura e entre as principais referências teóricas não há uma definição isenta de controvérsias. Embora ainda predominem definições no campo da economia, nos últimos anos tem havido um alargamento do conceito, extrapolando o campo econômico para a área social, política e institucional, chegando, assim, a designar um marco referencial para a implantação de projetos de interesse comum ou de reconfiguração das instituições (GAIGER, 2008). Para esse debate ver Gaiger, 2001; Gaiger, 2006; Gaiger, 2008.

⁴⁷ Excepcionalmente, em 2013, o 12º Festival Nacional Lixo e Cidadania ocorreu na cidade de Brasília, DF.

⁴⁸ Na sequência, a partir de 2009, convênios entre a Ancat e o governo federal (por meio da Funasa) darão apoio às edições da Expcatadores, cuja primeira edição ocorreu em 2010 (BRANDÃO, 2019, p. 144).

⁴⁹ Para um exemplo do crescimento do evento, na oitava edição, além do MNCR, do Insea e do FELC-MG, o festival contou com alguns parceiros para sua realização, como o Fundo Nacional de Cultura (FNC, Lei n. 8.313/1991), a Lei Rouanet, o Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR) do Governo do Estado de Minas Gerais, a Fundação Estadual do Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais (FEAM) e o Serviço Social Autônomo de Minas Gerais (Servas). Além disso, a oitava edição contou com o apoio da Itaipu Binacional, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae-MG), Fundação Marista, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <http://www.mnrc.org.br>.

algumas de suas edições, os presidentes Lula e Dilma também estiveram presentes. Participaram igualmente representantes da União Europeia, intelectuais internacionais como o sociólogo Boaventura de Sousa Santos, a ex-primeira-dama francesa Danielle Miterrand, além de delegações de diversos países da América Latina e do mundo (CAMPOS, 2013).

Segundo Dias (2009), o Festival Nacional Lixo e Cidadania se destacou tanto nacional como internacionalmente pelo seu caráter aglutinador. Além de ter mobilizado um grande número de pessoas e instituições de campos variados ao longo do tempo, o evento conseguia chamar a atenção da mídia, que realizava importantes coberturas durante sua realização (p. 194).

Enquanto “lugar de encontro” do plano societal e do plano governamental, vale destacar que o espaço facilitou que fossem firmados acordos importantes que resultaram, por exemplo, no anúncio do primeiro edital público dedicado aos catadores de materiais recicláveis feito pela ministra do Meio Ambiente na edição de 2003 e, igualmente, no lançamento do carro elétrico para catadores produzido pela Itaipu Binacional em 2008 (DIAS, 2009, p. 194).

Outro exemplo, que vale destacar, foi a apresentação ao presidente Lula quando ele participou da edição do Festival em 2008 da demanda de um regime especial de aposentadoria para os catadores (seguindo o exemplo da aposentadoria especial para os trabalhadores rurais e pescadores artesanais). Encabeçada pelo MNCR e contando então com o apoio do presidente Lula, em 2009, o grupo de trabalho responsável por elaborar o projeto de lei concluiu os trabalhos e a proposta foi apresentada inicialmente pela então deputada federal Luiza Erundina (PT-SP) em Brasília, em reunião que contou com a participação do MNCR, do FELC-MG e do Ministério Público Estadual de MG (no dia 25 de agosto de 2009) (DIAS, 2009, p. 209).⁵⁰ Sant’Ana e Metello (2016) – burocratas que estiveram diretamente envolvidos na implementação da agenda da catação do governo – afirmam que os eventos do plano societal – tanto os eventos de Natal como o Festival Nacional Lixo e Cidadania – tomaram forma de ritual de encontro entre atores estatais e da sociedade, cuja lógica trazia em seu bojo o reconhecimento da cidadania dos catadores ao mesmo tempo que dava visibilidade política à agenda da reciclagem, em um processo de retroalimentação que combinava o fortalecimento

⁵⁰ SUG 5/2011 CLP foi arquivada na Câmara de Deputados devido ao fato de que, para os catadores serem incluídos como segurados especiais na Previdência Social, é necessário alterar a Constituição Federal (CF). Por esse motivo, tal sugestão de projeto de lei deu origem ao Projeto de Emenda Constitucional (PEC 309/13), que, sob autoria do deputado federal Padre João (PT-MG), prevê a modificação do parágrafo 8º do artigo 195 da CF. A PEC segue em tramitação no Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/radioagencia/438680-catadores-podem-ter-aposentadoria-especial/>.

organizacional do MNCR com o reconhecimento cada vez maior do poder público (por meio de normas e políticas públicas) e o crescimento da importância do tema do desenvolvimento sustentável na sociedade brasileira.

4.1.2 Relação do MNCR com o governo federal no plano governamental: o CIISC

Com relação ao plano governamental, a inauguração do CIISC firmou a dinâmica da agenda combinada do MNCR e do governo federal e materializou uma orientação política que inseriu o catador no centro da política pública. Dado o caráter multidisciplinar do CIISC, o lugar reservado a esse sujeito foi ampliado e os problemas vinculados a ele na esfera federal adquiriram, com efeito, características transversais à medida que se produziu uma transposição das ações exclusivas da assistência social em direção a outras esferas das políticas públicas.

O caráter multidisciplinar do CIISC, sem dúvida, se relaciona com o acúmulo de experiências entre catadores e atores da sociedade civil e governos municipais nas gestões petistas. As discussões intersetoriais travadas nos fóruns Lixo e Cidadania, por exemplo, facilitaram a construção de pautas e produziram atores expertos que, no contexto do novo governo, realizaram trânsitos institucionais e ocuparam cargos na burocracia federal. Tais atores, especialmente aqueles ligados ao FNLC, levaram à articulação de saberes e experiências com os catadores nos vários ministérios e em outros órgãos governamentais, tais como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério das Cidades (MCidades), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Fundação Banco do Brasil.⁵¹ Além dessas experiências, quando esses atores foram ocupar

⁵¹ Esse é o caso, por exemplo, de Heliana Kátia Tavares Campos e de Teia Magalhães. A primeira é engenheira civil e membra da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES). Especialista em resíduos sólidos, foi diretora-geral da Superintendência de Limpeza Urbana da prefeitura de Belo Horizonte (SLU-BH) na gestão municipal de Patrus Ananias (1993-1997). Por conta do pioneirismo e inovação na implantação do modelo de coleta seletiva com inclusão dos catadores naquela gestão (descrita no capítulo 2 desta tese), Heliana foi oficial de projetos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) de 1998 a 2002, onde liderou a campanha nacional “Criança no Lixo Nunca Mais” (1999). Foi idealizadora do FNLC e auxiliou a articulação de uma série de fóruns Lixo e Cidadania pelo país (nos níveis estaduais e municipais). Quando Patrus Ananias foi indicado a assumir o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2004-2010), já na gestão do PT no governo federal, Heliana assume a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP-MDS) e torna-se coordenadora do Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) (2004-2007) (Entrevistas RD 14; RD 15; RD 19; GP 1; GP 7). Já Teia Magalhães é arquiteta e urbanista, especialista em saneamento básico. Foi coordenadora técnica do Centro de Estudo em Saneamento Ambiental – Água e Vida, onde realizou uma série de diagnósticos sobre serviços municipais de água e esgoto em municípios e regiões metropolitanas do país. Aproximou-se do tema dos resíduos sólidos quando Água e Vida foi contratada pelo Unicef para realizar um estudo cujo objetivo era produzir estimativa do número de crianças que trabalhavam nos lixões pelo país (para a campanha Criança no Lixo Nunca Mais). Em decorrência desse trabalho, colaborou com a fundação do FNLC, no qual exerceu a função de coordenadora executiva do fórum (até 2003). Depois,

cargos (sobretudo no MDS), eles também facilitaram a entrada de lideranças do movimento nos escaninhos do executivo federal. Portanto, se antes a articulação entre catadores e atores acontecia no âmbito da sociedade civil ou das gestões municipais do PT, nesse momento ela passa a acontecer também na esfera federal.

Como dito anteriormente, colocar o catador no centro da política pública foi uma determinação do Executivo (e se insere na lógica da agenda combinada). Porém, essa determinação não foi totalmente assentida pelos atores que realizaram trânsitos institucionais, tampouco por outros atores envolvidos anteriormente com o tema. Pelo contrário, esse enquadramento provocou críticas. Para alguns atores, o caminho eleito pelo governo para a construção da política pública, embora agradasse ao MNCR, parecia equivocado, o que, por consequência, deixava em suspeição a qualidade dessas políticas e a própria capacidade de o Comitê ser efetivo naquilo que se propunha (Entrevistas RD 5; RD 6).

Ainda que fosse indiscutível que o governo deveria investir em políticas focadas no segmento, essa suspeição desvelou tensões e visões conflitantes da própria natureza da política pública. Essas visões conflitantes aparecem na forma de críticas explícitas, em algumas entrevistas que realizei, sobretudo de atores ligados aos fóruns Lixo e Cidadania.

De modo geral, tais atores compartilhavam a visão de que a criação do CIISC marcou a descontinuidade dos trabalhos dos fóruns Lixo e Cidadania. O trabalho dos fóruns, cujo esforço coletivo era responsável por articular o tema dos catadores com o tema (amplo) dos resíduos, havia edificado propostas estruturantes de políticas públicas que, na oportunidade do atual governo, deveriam ser implementadas. Porém, na visão deles, acontecia o contrário. O CIISC esvaziava esse esforço coletivo e esmorecia o legado de saberes e experiência construídos nesses espaços por um conjunto múltiplo de atores, incluso, os próprios catadores (Entrevistas RD 4; RD 5; RD 14; RD 19; GP1; GP7).

De modo mais pontual, esses atores consideravam, por exemplo, que o alcance da política pública institucional era muito limitado dado o recorte conceitual assumido para tratar do tema. Essa limitação tendia a fragilizar a responsabilização dos municípios no tocante à inclusão dos catadores, responsabilização que era eixo fundamental das linhas e atuação dos fóruns Lixo e Cidadania.

tornou-se consultora do Ministério do Meio Ambiente (MMA) produzindo estudos para planos de manejo de resíduos sólidos nos estados do país (Entrevistas RD 4; RD 5; RD 19; GP 7).

Em depoimento de ex-integrante do FNLC que se autodenomina “municipalista”, essa crítica aparece explícita, pois ela afirma que a estratégia de pôr foco no catador aconteceu em detrimento das ações direcionadas à responsabilização dos municípios. De acordo com ela, não haveria problemas de o governo federal investir nas cooperativas e associações de catadores – como, de fato, investiu (e veremos esse investimento adiante neste capítulo) –, contanto que tal investimento ocorresse de modo conjunto (e concomitante) à capacitação dos municípios e de seus gestores municipais para que, de fato, assumissem práticas de inclusão dos catadores, uma vez que a gestão de resíduos é responsabilidade dos municípios (Entrevista RD 19).

Do mesmo modo, no rol essas críticas, o próprio conceito de “inclusão social” também ressoou negativamente, já que alguns consideravam que ele atestava o caráter da política pública governamental. O argumento da crítica é de que o processo que deu fundamento à reivindicação de reconhecimento do catador como trabalhador havia sido fruto de uma importante construção coletiva cuja lógica se apoiava na chave da luta por direitos. Já a “inclusão social” (algunha introduzida no próprio nome do Comitê) tendia a operar em sentido que, contrariamente, esvaziava a luta por direitos, o que, conseqüentemente, fragilizava essa mesma construção coletiva. Uma ex-integrante do FNLC explicita essa crítica, quando afirma:

Eu passei a ter uma certa resistência com o tema da inclusão social [...] a inclusão ficava sendo uma cunhazinha social e não o reconhecimento do trabalho numa cadeia, de um trabalhador profissional [...] Até um ponto você vai ter... a coleta seletiva, remunerar a coleta, o trabalho de educação e triagem é parte do sistema de gestão que é coordenado pela política pública não necessariamente custeado, mas tem que ter uma coordenação da política pública [...]. [...] o termo mais apropriado seria integração, integrar dentro do sistema. Não é a dimensão social, ela tem um papel, o governo federal, estadual e municipal têm um papel sim, mas tem inclusão social, o conceito fica meio assistencialista. A gente foi construindo uma dimensão de direitos, que era uma outra lógica, então quando pra mim foi ficando muito claro essa legitimidade, a prefeitura tinha desenhado os contratos... quem tinha a obrigação de contratar afirmava o direito trabalhista como prestador de serviço que daria sua nota fiscal para justificar um pagamento já é outra coisa ao invés de inclusão, fazer um programinha... tem uma dimensão de trazer as condições, o Estado entrar, como a sociedade capitalista cria esse degrau tão grande de exclusão e ter população abaixo da linha da miséria você tem uma dívida social sim com esse segmento. Então o que tem que fazer com essa dívida social? Trazer condições para o trabalho num espaço para triagem etc., e o poder público pode fazer isso. (Entrevista RD 5)

Críticas como as mencionadas reforçam o argumento de que a criação do CIISC materializava um distanciamento das propostas dos fóruns Lixo e Cidadania. Talvez até esse distanciamento tivesse sido útil para que outros atores, que não somente aqueles envolvidos nas discussões anteriores, tivessem a oportunidade de adentrar o espaço e se aprofundassem no

tema dos catadores, adquirindo, desse modo, relevância no campo da política pública que se conformava⁵². Como veremos a seguir, a inauguração do Comitê, de fato, possibilitou que atores que não tinham relevância no período prévio ao Comitê participassem do novo espaço, influenciassem as discussões e construíssem conjuntamente as propostas e ações. No entanto, retomando o aspecto da decisão governamental de conceber o CIISC para inserir o catador no centro da política pública, ela foi recebida como uma vitória pela cúpula do MNCR. As entrevistas que realizei com lideranças do MNCR confirmam essa recepção. Além do mais, a convocação para participarem do novo espaço chancelava essa vitória. Havia entusiasmo com essa convocação, já que ela não apenas contrastava com toda e qualquer postura governamental anterior, mas sinalizava também um compromisso de governo inédito com o segmento.

Participar do CIISC remetia à possibilidade de atuar no desenho de ações, na elaboração de projetos. Era, afinal, “a chance” de o movimento modular as políticas e, especialmente, a oportunidade de exercer o protagonismo na construção de políticas públicas de caráter nacional. Nesse entendimento, a lógica que operava era de que, até aquele momento, os catadores haviam permanecido sob a tutela de outros atores no diálogo com o poder público. No melhor dos casos, a defesa de seus interesses se mantinha dependente da ação mediadora de outros atores sociais, fossem eles atuantes a partir de uma perspectiva emancipatória dos sujeitos sociais que atendiam ou não (Entrevistas LC 1; LC 2; LC 3; LC 5).

Então, na perspectiva de prescindir de qualquer tutela ou conquistar independência de agentes mediadores, atuar no CIISC para representar os interesses dos catadores tornou-se uma aposta do MNCR. Uma liderança do movimento expressa o entusiasmo nessa aposta, quando afirma que:

[...] do CIISC pra cá foi uma coisa muito mais da gente mesmo. Dos catadores, a gente ia sozinho [nas reuniões]. Não tinha mais que viajar com técnico. A gente mesmo resolvia, organizava as agendas. A gente começou a tomar uma frente mais protagonista do processo. E pra se organizar a gente precisava de dinheiro pra montar galpão, pra comprar equipamentos, pra ter formação, pra tirar catador do lixão, pra ter políticas públicas efetivas e não programas pontuais... (Entrevista LC 1)

Mesmo não se constituindo como espaço de participação formal dos catadores, a participação do MNCR alimentou a ideia, pelo menos no início, de que o CIISC era um espaço que ia além do objetivo de conceber políticas para catadores, já que elas seriam elaboradas junto

⁵² A Fundação Avina, mencionada anteriormente, ilustra este caso.

com e pelos próprios catadores. Nessa direção, como sugere a liderança no fragmento, o espaço representava a possibilidade de prescindir dos “técnicos” e de “organizar as agendas”. Portanto, a cúpula do movimento vislumbrava expectativas em torno de seu protagonismo na conformação da agenda pública da catação.

Essa expectativa, entretanto, contrastava com a visão daqueles que se mantinham mais próximos das bases. Ainda que atentos à dinâmica em Brasília, estes últimos não depositavam tanta expectativa em torno do protagonismo do movimento no CIISC. Aliás, pairavam dúvidas sobre a possibilidade de atendimento de demandas e necessidades das bases que permaneciam nos territórios. Esse ambiente de incerteza colocava em suspeição a opção da cúpula em centrar esforços e energia na agenda do poder central.

Em pesquisa realizada por Michelotti (2006), essas desconfianças aparecem evidentes quando lideranças entrevistadas por ele titubeavam diante da aposta do movimento no CIISC. Uma dessas lideranças, inclusive, afirma que o Comitê parecia uma “estrutura um pouco estéril [...]” e que dificilmente efetivaria ações que impactariam a grande massa dos catadores (*apud* MICHELOTTI, 2006). Em depoimento, ela afirma que

[as reuniões do CIISC] é um momento em que alguns ministérios com todas as suas coisas que têm para fazer, param de fazer, vem, se sentam, para ver qual o problema dos catadores, ou seja, tentativa de contemplar dizendo que “ah não, nós temos algum momentinho para vocês também”. Então é um espaço que tem sua certa importância e tal, que aí podemos falar alguma coisa, reclamar diretamente para o ministério, mas que, na realidade, na balança, o que pesa mais é a nossa capacidade como povo, base, de se movimentar e de pressionar desde baixo, se percebe que essas reuniões interministeriais são dois, três, quatro [catadores] que vão, levam a posição do movimento, mas o que consegue ter, de fato, mais resultado é a relação que nós travamos com as instituições desde o movimento de massa, né. (*apud* MICHELOTTI, 2006, p. 114)

Além da dúvida quanto à efetividade do CIISC, esse depoimento também mostra sinais de uma tensão que ao longo do tempo ficará mais evidente e que tem a ver com certa contraposição entre agenda da cúpula e agenda das bases. Instala-se um conflito decorrente da opção de esforços em Brasília em detrimento (ou às custas) de uma estratégia concentrada no fortalecimento das bases. No entanto, suspendendo, por ora, os possíveis custos causados pela opção de centrar esforços na agenda de Brasília e levando em conta que o MNCR nasce como movimento cujo alvo de demandas é o poder público, logo, não parece incoerência que aproveitasse os espaços abertos e canalizasse sua energia em torno deles para validar suas demandas e transformá-las em políticas públicas – ainda que essa opção desse vazão a dilemas e contradições internas.

Como dito anteriormente, com o catador no centro da política pública, o CIISC permitiu que mais atores ingressassem na discussão da política e na programação de ações e projetos. Assim também propiciou um maior contato entre o movimento e organizações de perfil empresarial e entidades do terceiro setor. É verdade que esse contato já existia antes de 2003, mas o diálogo entre eles se aprofunda quando o CIISC foi instalado. Em um cenário em que o “lixo” tornava-se cada vez mais um recurso lucrativo (WIRTH, 2016; GONÇALVES-DIAS, 2009; MAGERA, 2003), não parece difícil supor que o engajamento dessas organizações e, por sequência, a ocupação de espaços de discussões de temas que abarcavam o tema dos catadores aconteceriam em compasso.

Então, além dos antigos apoiadores e dos “parceiros *expertises*”, entidades como o Compromisso Empresarial para a Reciclagem (Cempre) e a Fundação Avina participaram das reuniões do CIISC, disputaram ideais e influenciaram a construção de pautas dos movimentos. Ademais, também estiveram envolvidos com os eventos do plano societal. Como veremos adiante, torna-se frequente a parceria do movimento com essas e outras entidades de mesmo perfil para realizar eventos com a Expocatadores. Esses atores não só auxiliarão na organização das edições anuais da feira, como também atuarão na elaboração programática dos eventos.

Ao atuarem no plano governamental e no plano societal, esses atores adquirem influência nos debates e nas proposições das ações e políticas. Eles elaboram projetos em conjunto, participam da construção do desenho de políticas e interagem nas discussões sobre os marcos legais que tocam os interesses dos catadores.

O fortalecimento da relação com o terceiro setor, somado ao alinhamento do movimento às diretrizes programáticas do governo, instala uma dinâmica que reconfigura o campo de atores envolvidos na questão dos catadores. Também facilita que novas ideias e novas elaborações conceituais conduzam o processo de construção de políticas públicas para catadores em direção à ênfase na inclusão produtiva, detalhada mais adiante neste capítulo.

4.1.3 Políticas de entrega de bens e serviços: Convênio MDS/OAF/Avina (2004-2006)

A articulação do movimento com atores governamentais e com a rede de defesa deu origem ao projeto denominado “Ações Integradas de Desenvolvimento Social e Organização dos Catadores de Materiais Recicláveis do Brasil”. Construído coletivamente junto a entidades como a OAF, o Pangea, a Aspan, a Cáritas, a Nova Pesquisa e o Insea, o objetivo geral do

projeto foi promover ações de fortalecimento à inserção socioeconômica dos catadores em todo o território nacional.

O projeto envolveu recursos da ordem de quase R\$ 1,6 milhão – fruto de convênio entre o MDS, a OAF e a Fundação Avina – e realizou uma série de capacitações e cursos de formação de lideranças. Também apoiou a organização de encontros estaduais e nacionais de catadores, assim como destinou recursos para investimento em estudos e comunicação.⁵³ As capacitações foram as principais ações previstas pelo convênio. Primeiramente, o objetivo era promover o desenvolvimento da gestão coletiva do trabalho cotidiano dos catadores (como veremos no próximo subitem). Porém, ao longo do tempo, torna-se evidente que foram também ensaios que preparavam os trabalhadores para tornarem-se cogestores das políticas públicas que seriam elaboradas no CIISC.

O Quadro 4 elenca as ações que foram previstas pelo projeto e descreve seus resultados.

Quadro 4. Ações previstas e ações realizadas pelo Projeto MSD/OAF/Fundação Avina (2004-2006)

| Ações previstas | Ações realizadas |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Identificação e capacitação de 702 lideranças em 12 Estados da Federação | 1.350 lideranças capacitadas, como agentes multiplicadores em suas associações e cooperativas |
| 2. Realização de 14 Congressos Estaduais de Catadores de Materiais Recicláveis | 16 Congressos estaduais realizados com alcance em 18 estados, com a mobilização de aproximadamente 2 mil catadores nos principais estados brasileiros |
| 3. Produção de 3 mil kits didáticos para capacitação | Produção de material pedagógico para a organização dos catadores (cartilhas, folderes etc.) e criação de mecanismos de comunicação entre os catadores (boletim, site na Internet etc.) |
| 4. Articulação de 26 Centros de Referência Regionais do Catador | Abertura de 32 Centros de Referência Regionais do Catador, com o objetivo de levantar necessidades e articular políticas de inclusão |
| 5. Pesquisa sobre o custo de geração de um posto de trabalho para o catador | Realização de pesquisa com ampla participação do MNCR |

Fonte: Alencar, 2008 (adaptado pela autora).

⁵³ O projeto previu a construção coletiva de instrumentos didáticos orientados às capacitações, além de materiais de comunicação para difundir o MNCR ao conjunto da sociedade e informes a serem amplamente divulgados sobre os benefícios de implementação de sistemas de coleta seletiva com a participação dos catadores (ALENCAR, 2008).

Nas próximas páginas destaco algumas das principais ações realizadas pelo projeto (itens 1, 2, 5 do Quadro 4). Contudo, antes disso, cabe salientar que o convênio permitiu que o MNCR inaugurasse sua primeira secretaria executiva, em 2004. Com essa estrutura, o movimento obteve maior autonomia organizacional e maior capacidade de planejamento de seu programa de ação.

Mesmo ainda contando com o auxílio administrativo da OAF, a secretaria executiva inaugurou um período de fortalecimento da estrutura organizacional do movimento. É o momento em que os catadores não só atuaram para vigorar as coordenadorias regionais e estaduais, mas também em que buscaram criar coordenações e novas instâncias para aumentar a representatividade e capilaridade do movimento nos territórios (Entrevistas LC1; LC2; LC5; RD 1; RD 2).

Esse reforço organizacional contribuiu, com efeito, para que em curto período houvesse um crescimento significativo no número de filiados e um aumento quantitativo das “bases orgânicas” do movimento, a partir da criação de novas cooperativas e associações – e porque mais catadores individuais optaram por realizar a atividade por meio de trabalho associativo (SILVA, 2015, p. 6).

No que se refere particularmente ao convênio MDS/Avina com a secretaria, o movimento assumiu a condução de parcela importante das ações previstas. Concretamente, ele assumiu a responsabilidade na organização de uma série de encontros de catadores – nos níveis local, regional e nacional – e na orientação e elaboração dos cursos de capacitação, os quais resultaram na formação de novas lideranças e no aumento da capilaridade do MNCR no território nacional (Entrevistas LC1; LC2; LC5; RD 1; RD).

• **Capacitações: promovendo encontros de catadores e formando lideranças**

Como mencionado no capítulo 2, antes do período da agenda combinada, os encontros de catadores eram puxados por algumas lideranças junto com aliados “mais históricos”, especialmente a OAF, a Pastoral de Rua e a Cáritas. A OAF, por exemplo, promovia encontros regionais e estaduais de trabalhadores em São Paulo. Com recursos escassos, esses encontros demandavam grande esforço e, mesmo assim, conseguiram cumprir uma função crucial para o processo organizativo, mobilizando a categoria e facilitando que catadores com perfil de liderança se revelassem.

Ao prever eventos como uma modalidade de apoio, a firmação do convênio MDS/OAF/Avina veio somar esforços com as lideranças de catadores e com os atores anteriormente envolvidos em sua mobilização. Com mais recursos, por exemplo, a OAF, seguiu promovendo encontros de catadores. Já a Asmare, uma das primeiras associações de catadores no país, recebeu apoio para realizar as edições do Festival Lixo e Cidadania.⁵⁴ Um dos objetivos dessas novas parcerias era que os encontros de catadores – tanto os dos níveis estaduais, regionais e nacional – realizassem oficinas e cursos de capacitação de catadores. De modo geral, tais oficinas de capacitação se estruturaram em dois eixos principais: o econômico e o político. O primeiro, o eixo econômico, *a priori*, tinha o objetivo de preparar os catadores para o trabalho associativo e facilitar que as associações e cooperativas se estruturassem de modo sustentável. O segundo, o eixo político, por sua vez, se referia à instrução política para a governança interna dos empreendimentos e para a atuação externa das organizações de base do movimento.

Em termos de conteúdo, as oficinas abordavam assuntos ligados às diretrizes básicas para criação de associações e cooperativas, instruções sobre legislações que abarcam os interesses dos catadores e sobre os encargos obrigatórios do trabalho associativo. Igualmente, ofereciam instruções sobre tarefas de ordem prática, tais como modos de confeccionar estatutos e regimentos internos e maneiras de obter licenciamento de galpões de triagem em conformidade com os padrões ambientais legais.

Objetivando que as associações e cooperativas se estruturassem de modo sustentável, visavam também desenvolver uma visão comercial e de mercado, introduzindo aos catadores, por exemplo, informações sobre possíveis formas de os empreendimentos realizarem o beneficiamento e a comercialização de materiais recicláveis.

No desígnio político, em termos amplos, as capacitações buscavam desenvolver a autovalorização dos catadores e reforçar a compreensão da importância de sua função social e o valor de seu trabalho. Visavam despertar a consciência de que os catadores são parte da classe trabalhadora e que deveriam mobilizar-se para a luta pelos direitos que, historicamente, lhes são negados. Capacitá-los para que identificassem o lugar que ocupam na cadeia da reciclagem

⁵⁴ O Festival Lixo e Cidadania seguiu contando com o apoio do governo federal até a edição de 2008. Após o oitavo festival, o governo federal passou a apoiar a organização da Expocatadores, que teve sua primeira edição em 2010, na cidade de São Paulo.

e o lugar que ocupam nos serviços de limpeza urbana era um propósito das oficinas e uma aposta na mobilização e na organização em prol da luta por direitos.

Na ótica do movimento, o desenvolvimento de processos internos das organizações promoveria avanços em termos administrativos e comerciais, o que representaria melhorias significativas nas condições de trabalho e renda daqueles que optassem pela modalidade coletiva de trabalho. A sustentabilidade econômica representava o fortalecimento dos empreendimentos até então existentes. Esse fortalecimento, por si só, seria um poderoso fator de convencimento para que catadores individuais se engajassem no trabalho coletivo. Estimularia, igualmente, o surgimento de novas associações e cooperativas, possibilitando, assim, a ampliação das bases do movimento pelo país (Entrevistas LC1; LC2; RD 11).

Além disso, a multiplicação de organizações de catadores com sustentabilidade econômica representava também a possibilidade de a categoria não perder espaço na atividade de coleta seletiva – que há décadas realizavam nas cidades – diante da concorrência das empresas privadas que, desde o final da década de 1990, intensificavam a exploração do potencial econômico do “lixo”. Tratava-se de um processo de transformação desse “lixo” em nicho de mercado a ser aproveitado, o que, conseqüentemente, ampliava a pressão dos municípios para contratá-las, apresentando soluções de caráter “técnico” de gerenciamento de resíduos (MICHELLOTTI, 2006, p. 128).

Mesclando esses dois eixos, portanto, os cursos formavam lideranças locais, estaduais e regionais e capacitavam o maior número possível de catadores em todos os estados da federação. Além de novos encontros nos níveis estaduais e regionais, o convênio também apoiou o MNCR para que o movimento organizasse, em 2006, a Marcha de Brasília, quando, como dito no capítulo 3, cerca de 1.200 catadores levaram suas demandas ao governo federal. Segundo lideranças dos catadores que entrevistei, algum tempo antes da Marcha, eles já vinham planejando concretizar um evento amplo, de caráter nacional – com catadores de todas as partes e estados do país –, para em um só tempo trocar experiências, compartilhar anseios e sonhos, pensar estratégias de fortalecimento do associativismo e reivindicar a elaboração de políticas públicas específicas para a categoria. Desse modo, o apoio do convênio contribuiu para a concretização desse importante evento dos catadores (Entrevistadas LC1; LC2; LC5; RD1; RD 2; RD 3 RD 5; RD 11; RD 20).

Nas entrevistas que realizei, as lideranças do movimento deixam claro a importância que as capacitações cumpriram para o fortalecimento do processo organizativo dos catadores.

A perspectiva de empoderar o maior número de catadores trazia o potencial de que esses catadores se tornassem multiplicadores das Comissões Estaduais e da Comissão Nacional do MNCR. Isso, portanto, reforçaria suas bases, fortalecendo, ao mesmo tempo, o desenvolvimento da articulação nacional no movimento.

Assim, a estrutura das capacitações (em torno do eixo econômico e do eixo político) era fruto de uma elaboração coletiva cuja construção esteve calcada na ideia de que o catador, no caso, representado pelo MNCR, era quem deveria ser o protagonista do encaminhamento da questão social da reciclagem (OLIVEIRA, 2010, 2016).

A convergência em torno desse sentido de protagonismo aparece expressa, a título de exemplo, no relato de uma acadêmica, cujo trabalho acompanhou de perto os primeiros passos de organização do movimento e a própria construção desse sentido, quando ela se refere a importância desses cursos. Em suas palavras, “Se você não capacita, se você não fortalece enquanto movimento, o que você vai fazer? O que vai acontecer com esse pessoal? Vai ficar um monte de ONGs o tempo todo dizendo para eles como tem que agir, e o que tem que fazer?” (Entrevista RD 9).

Ainda em seu relato, na sequência, a mesma entrevistada expõe um olhar sobre o Estado, cuja lógica de operação foi peculiar dos governos petistas e que encontra correspondência no que Tatagiba e Teixeira (2021) denominaram de “programas associativos”. Trata-se de uma modalidade de relação entre Estado e movimentos sociais que se caracteriza pelo investimento em um tipo de participação social que demanda o engajamento direto dos sujeitos-alvo de políticas públicas na própria formulação e implementação das ações, programas e projetos. Segundo a entrevistada, “o Estado necessita de atores coletivos para dialogar [...]”. Logo, a necessidade de se organizar,

[...] Primeiro vem de uma tradição brasileira dos movimentos populares de se constituir grupos para fortalecer pautas comuns. Segundo porque a gente [catadores e rede de defesa dos catadores] precisava pleitear políticas públicas, e para pleitear você tem um grupo em nome do qual você fala e que tem um diálogo com o Legislativo e o Executivo. É diferente do que você ter pessoas que estão aqui e ali propondo alguma coisa. Então, aquele coletivo [MNCR] entendeu que seria importante ter algum nível de organização que pudesse responder ou ter voz por esse segmento. (Entrevista RD 9)

• Pesquisa sobre os custos de geração de postos de trabalho para catadores

O último item mencionado no Quadro 3.1, a pesquisa sobre os custos de geração de postos de trabalho para catadores prevista no projeto, foi importante para o avanço da agenda da catação. Por meio do convênio MDS/OAF/Avina, o MNCR fez uma parceria com

pesquisadores da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (GERI/FCE/UFBA) e realizaram o estudo técnico denominado “Análise do Custo de Geração de Postos de Trabalho na Economia Urbana para o Segmento dos Catadores de Materiais Recicláveis” (MNCR; GERIS, 2006).

Em linhas gerais, o estudo demonstrou que o investimento público na agenda da catação era consoante com a agenda programática do governo e que o fomento a empreendimentos coletivos de catadores tinha o potencial de trazer excelente retorno em termos de geração de trabalho e renda e de combate à pobreza (MNCR; GERIS, 2006, p. 7).

Além de destacar os impactos econômicos e ambientais da reciclagem e o papel fundamental dos catadores na cadeia da reciclagem, o estudo trouxe embasamento técnico sobre a viabilidade do investimento na geração de postos de trabalho para catadores e então elencava um conjunto de propostas para a formulação de políticas estruturantes para o segmento.

Utilizando a base de dados do cadastro nacional de associados formatado pelo MNCR, em 2005, o estudo apontou que a eficácia dos empreendimentos de catadores estava diretamente relacionada ao seu nível de capitalização. Assim, propunha o investimento público para a composição de um kit de trabalho coletivo, composto por estruturas de galpões, equipamentos e caminhões para as cooperativas (SANT’ANNA; METELLO, 2016).

Com base no número de associados ao MNCR, a proposta solicitava um investimento de cerca de R\$ 178 milhões para gerar 39 mil postos de trabalho para catadores em 199 cidades do país (AVINA, 2008). Nesse investimento, o valor do posto de trabalho variava entre R\$ 3 mil e R\$ 5 mil, dependendo do grau de organização das cooperativas e associações de catadores. Trata-se, portanto, de investimento eficaz e de baixo custo se comparado ao volume de recursos geralmente destinados a gerar postos de trabalho em outros setores.

Dado o conteúdo convincente, o estudo foi considerado um divisor de águas na agenda da catação (Entrevistas LC1; RD 8; RD 11; RD12; GP 8). Em termos concretos, facilitou que se cimentasse um novo foco da agenda da catação, que ocorre com o início da ênfase produtiva. A fim de apresentar os resultados da pesquisa sobre os custos dos postos de trabalho, o MNCR então solicita audiência com Lula e ministros integrantes do CIISC e, ao mesmo tempo, prepara uma mobilização para cobrar investimentos em ações estruturantes de fomento ao associativismo dos catadores.

Como o convênio MDS/OAF/Avina previa apoio a um novo encontro nacional de catadores e, com o parecer positivo da cúpula presidencial em receber o movimento, o MNCR

organizou, em 2006, uma marcha com os participantes do encontro (conhecido como “Encontro dos 700”) para apoiar a comissão de negociação e pressionar o governo a acatar as propostas do estudo.

Contando com caravanas de todo o país – além de lideranças de outros países, como Argentina e Colômbia –, cerca de mil catadores marcaram presença na capital federal.

Caminhando da Catedral de Brasília até o Palácio do Planalto, onde ocorreria a reunião com o presidente, eles carregavam bandeiras, faixas e cartazes. Com um carro de som, tocavam músicas do movimento, puxavam gritos de luta e reivindicavam investimento governamental em programas articulados e estruturantes para os catadores (MNCR, 2006, p. 1).

Esses são acontecimentos que precederam o início da ênfase produtiva marcada pelo lançamento do Cataforte, a aprovação da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e o subsequente marco da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Antes de abordar em que consistiram tais políticas, é interessante ressaltar que críticas direcionadas ao (tradicional) caráter assistencialista da ação pública para catadores irrigaram o caminho para início da ênfase produtiva.

Nesse sentido, por exemplo, no momento que uma liderança do MNCR discursava no Encontro dos 700 e fazia menção à alocução de Erick Soares, catador falecido e “patrono do movimento”,⁵⁵ essa crítica fica evidente quando lembra que, na inauguração da Casa Cor de Rua, em 2003, ele foi taxativo ao afirmar diretamente a Lula que “catador não precisa de esmola, não queremos cestas básicas, queremos o reconhecimento de nossa categoria [...]”. Essa liderança estava enfatizando que o fato de os catadores se sentarem à mesa de negociação com a cúpula do governo e a pressão que lograriam diante da concretização do Encontro eram provas de que a organização dos catadores era uma “utopia realizável” e que o sonho de avançarem no domínio da cadeia da reciclagem se tornava mais próximo da realidade (Entrevista LC 2). No

⁵⁵ Erick Soares da Silva foi um pernambucano, de origem muito humilde e que, a partir dos 12 anos de idade, já trabalhava vendendo doces nas ruas de Recife para ajudar no sustento de casa. Por ter suas mercadorias apreendidas pelos fiscais da prefeitura, muito cedo Erick engajou-se na luta pelo direito dos ambulantes poderem trabalhar para susterm suas famílias. Considerado uma pessoa inteligente e autodidata, Erick fez parte do Sindicato dos Ambulantes de Recife e tornou-se militante do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Conheceu a organização dos catadores em 2001, quando sua mãe foi participar do I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis em Brasília. Na ocasião se engajou no MNCR e foi eleito, por unanimidade, como representante do movimento na região Nordeste do país. Em nome do Movimento Nacional, Erick proferiu o discurso ao Presidente Lula durante o Primeiro Natal com os Catadores, em São Paulo, em 2003. Faleceu aos 37 anos de idade, vítima de leucemia. Segundo o MNCR, Erick deixou um legado de força, obstinação, coragem e perseverança. Disponível em: <http://beta.mnrc.org.br:8080/site/sobre-omnrc/sua-historia/pequena-biografia-de-erick-soares-1>.

mesmo sentido, a proposta de políticas estruturantes contrapunha ações assistenciais, como fica evidente na fala do coordenador técnico do estudo da UFBA, professor João Damásio, durante o Encontro dos 700:

[...] [o] projeto prevê 244 unidades básicas de catadores, em 199 municípios do país e em 22 estados. Sendo que a unidade básica constitui-se de 160 catadores, 2 galpões, 10 contêineres, 2 prensas, 2 balanças, 1 empilhadeira, 1 caminhão, 80 carrinhos, equipamentos de cozinha, de computador, sala para aulas e reuniões, e assistência técnica. “Algo que não representa um programinha assistencial e sim um investimento produtivo, pois se economizam matérias-primas virgens e energia”. O MNCR deve ter muito claro que o apoio do governo aos catadores não é uma esmola, não é simplesmente um serviço, também não é perder dinheiro, é, sim, um investimento produtivo. Economiza-se muita energia ao reciclar as latinhas, pois assim evita-se a produção de alumínio e a alta taxa de energia que esta produção demanda. Também a reciclagem de papel evita desmatamento e o reflorestamento que homogeneiza a diversidade de espécies vegetais [...] “É uma burrice mandar para os aterros uma quantidade enorme de material reciclável”. Os catadores reciclando este material aumentam a vida útil dos aterros e com isso economizam os gastos dos municípios (...) “os catadores são atores sociais de ponta”. São os verdadeiros sujeitos do momento. Aquele que pratica a reciclagem está na vanguarda, no futuro (MNCR, 2006).

O estudo sobre os custos dos postos de trabalho apresentava, ademais, vários cenários e argumentos técnicos mediante os quais se buscava convencer o governo de que “investir nos catadores era viável” e, acima de tudo, seria bom negócio. Isso porque, segundo um integrante do MNCR, a percepção que dominava no governo era de que

[...] os catadores precisavam ser ajudados, então [...] era a área de assistência [social]. Não era uma questão de trabalho, meio ambiente. Então para inverter essa questão foi necessária toda uma argumentação técnica pra trazer subsídios e convencer os técnicos do governo de que não era esse o caminho. A gente fez isso. Foi um estudo muito bacana. (Entrevista RD 11)

E com relação à estratégia de apresentar uma proposta ao governo junto com a marcha em Brasília, ele afirma que a intenção era mostrar que

[...] a gente não tá aqui só pra bater panela, a gente tá aqui pra uma proposta que você [governo] invista tantos milhões para criação de tantos postos de trabalho e isso vai beneficiar tanto por cento o meio ambiente, a economia. Com dados técnicos e tal. Mas ainda pra chamar atenção foi importante ter feito a ação direta, a marcha. É uma forma de envolver todos que estavam em Brasília, pra chamar atenção da mídia, do governo. (Entrevista RD 11)

Segundo atores da rede de defesa, a pesquisa foi estrategicamente elaborada para propor ao governo uma política estruturante de investimentos no segmento dos catadores, apresentando dados detalhados com números, quantificações objetivas e categorização do nível de organização em quatro grupos, dos mais desorganizados aos mais organizados. Propunha

investimentos diferenciados entre os mais organizados até aqueles que ainda se encontravam em situação de lixão (Entrevistas RD 8; RD 10 RD 11; RD 12).

De acordo com um desses atores, esse foi um momento importante para os catadores porque foi a primeira vez que eles mesmos apresentaram uma proposta diante do governo federal, numa reunião que contava com “ministérios, pessoal da Fazenda [Ministério], pessoal de tudo quanto é lugar. E foi bem aceita, foi bem assimilada do ponto de vista técnico também.

Porque a preocupação não era necessariamente de se assimilar do ponto de vista político, porque havia uma abertura pra isso. Mas era poder dialogar com a tecnocracia” (Entrevista RD 8).

De fato, a apresentação da pesquisa contribuiu para convencer a tecnocracia, o que acabou contribuindo não só para a formatação de políticas mais abrangentes do governo federal destinadas aos catadores, mas também na decisão do governo de engajar-se na produção de dados e análises que subsidiassem a construção de uma agenda governamental mais ampla para os catadores, de modo a processar as demandas do movimento em termos de marcos normativos e ações concretas de fomento ao associativismo.

O engajamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) produzindo pesquisas e análises com base nas demandas do movimento, que será detalhado mais adiante, serve de exemplo dessa assunção governamental. Se durante a ênfase política o governo apoiou estudos sobre a viabilidade técnica para a construção de políticas realizadas em parceria com atores da rede de defesa, a partir desse momento, com o início da ênfase produtiva, as agências governamentais escoarão as demandas dos catadores para essa ulterior construção.

4.2 Inclusão produtiva: políticas públicas estruturantes para os catadores

Como dito anteriormente, a pesquisa dos custos dos postos de trabalho (MNCR; GERIS, 2006) foi um divisor de águas na agenda da catação. Ela deu respaldo à ideia de que uma política específica para catadores teria um ótimo custo-benefício em termos de combate à pobreza, geração de trabalho e renda, e que, ainda, traria ganhos ambientais e um possível aquecimento do mercado de reciclagem. Com efeito, esse exame deixou claro que, dos públicos em situação de extrema pobreza, as ações para catadores deveriam ter instrumentos próprios e diferenciados. Para obter bons resultados em termos de impacto nas condições de vida e de trabalho desses trabalhadores, era preciso outorgar uma nova ênfase a medidas, projetos e programas.

A ênfase política, até então, havia sido muito importante para que os catadores fossem reconhecidos como sujeitos de políticas públicas. Tal reconhecimento resultou no fomento ao associativismo e na realização de uma série de capacitações. Entretanto, as ações mantinham um caráter pontual e eram, no geral, desarticuladas entre si (STELLA, 2018).

Grosso modo, o investimento público no catador ainda estava inscrito, essencialmente, no amplo guarda-chuva das políticas sociais, como no cadastramento e na garantia de permanência dos catadores como público prioritário do Bolsa Família, na implementação de projetos de moradia do Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades (ALENCAR, 2008).

Agora, o respaldo técnico acenava um avanço na agenda. A promoção da organização coletiva dos catadores para o trabalho em cooperativas e associações deveria ter metas mais ambiciosas. Além de agenciar o objetivo da venda coletiva de materiais recicláveis (como alternativa à venda individual), o apoio governamental deveria se basear também em duas estratégias.

A primeira delas seria a viabilização de que os catadores pleiteassem a contratação de suas cooperativas e associações para a prestação do serviço público de coleta seletiva nos municípios brasileiros. A segunda estratégia estava centrada no empenho para que galgassem um melhor posicionamento na cadeia produtiva da indústria da reciclagem (WIRTH, 2016).⁵⁶ Com tal ênfase produtiva, o campo de atores em torno da construção da política aumentou, além do compromisso ainda mais engajado de gestores públicos – funcionários de carreira e cargos de confiança – com esse avanço da agenda.

Vale salientar que vários gestores públicos que entrevistei mencionaram a cobrança de dedicação à agenda dos catadores feita pela cúpula presidencial (Entrevistas GP 1; GP 2; GP 3; GP 4; GP 5; GP 6; GP 7; GP 8), e que, convencidos da viabilidade técnica e política, tal cobrança resultou em um ativismo institucional (ABERS, 2018) que articulou vínculos que refletem a mesma lógica de afeto de Lula e da cúpula presidencial. Nas palavras de um desses gestores,

No gabinete do presidente Lula, o Gilberto Carvalho, que era o chefe de gabinete, acompanhava muito de perto a questão dos catadores. Ele colocou

⁵⁶ Segundo o Anuário da Reciclagem, em 2020, 152 organizações de catadores distribuídas pelo país têm algum vínculo formal com a municipalidade. Delas, 90 possuem contrato com a prefeitura (ANCAT; PRAGMA, 2020). Para saber sobre experiências exitosas de contratação de organização de catadores para a coleta seletiva municipal – exemplos de Ourinhos (SP), Londrina (PR), Itaúna (MG), Belo Horizonte (MG) –, consultar Rutkowski e Oliveira (2013); Souza e Fuss e Varella e Lima (2016).

como uma das primeiras prioridades tocar a coisa dos catadores. Na verdade, teve uma frase muito bonita dele quando eu cheguei [...] havia uma crise no Natal dos catadores de 2007 e ele chegou pra mim e disse o seguinte: “José,⁵⁷ queria que você cuidasse disso aqui como se fosse a coisa mais importante pra cuidar, porque aqui você vai receber muito empresário, políticos, muita gente importante, mas essa pauta dos catadores é muito importante e ele [presidente Lula] ficou muito triste com o que aconteceu no Natal de 2007”. Só pra te contextualizar, no Natal dos catadores em 2007, os catadores fizeram uma cobrança muito forte para o presidente Lula, porque em 2006 tinha sido feito um pacto com os catadores, uma serie de medidas e acabou que no ano de 2007 as coisas avançaram, mas avançaram pouco e no final 2007 teve uma cobrança muito forte. Então do ponto de vista da minha trajetória eu entrei na presidência da República sobre essa orientação direta do presidente Lula e do Gilberto Carvalho [...] pra cuidar da questão dos catadores com muito afinco... A gente fala, pouca gente acredita nisso quando eu conto, às vezes as pessoas atribuem isso “ah não, é porque você gosta muito do Lula e do Gilberto”, mas queria te dizer uma coisa muito importante, tanto o presidente Lula quanto o Gilberto Carvalho tinham como filosofia de governo, da forma de administrar o país, que eles tinham que receber, dar espaço, colocar gente, as pessoas que nunca tiveram a oportunidade de pisar no palácio do planalto, de encontrar com o presidente da República. Isso era muito forte no Lula. Tanto no Lula quanto no Gilberto Carvalho. Então, quem trabalhava ali com eles, pra quem tava ali perto, toda vez que se deparavam com uma questão que era uma injustiça histórica brasileira, eles pediam que a equipe trabalhasse com muito afinco pra tentar solucionar, criar programas, criar coisas novas. Então vem daí, acho que desse desejo do presidente Lula em primeiro lugar, e do Gilberto como chefe de gabinete, de tentar trazer os pobres e excluídos para o centro das discussões e da vida política do país. Acho que foi isso que motivou a ida em todo Natal o presidente Lula no Natal com os catadores, era um ritual que ele cumpriu durante todo o governo...e não foi só com os catadores, era também o povo de rua, muitas comunidades indígenas e outros casos graves [...] (Entrevista GP 4). No momento que destaca seu próprio compromisso como gestor militante, outro burocrata do governo lembra que, na “crise do Natal de 2007” mencionada, os catadores reclamaram diretamente com Lula “que as coisas não estavam andando como deveriam andar” (Entrevista RD 10); o movimento cobrou mais investimentos em políticas estruturantes. Segundo ele, ao ouvir essa queixa, Lula ficou “p. da vida” e, logo em seguida, foi enfático ao cobrar a membros do seu governo que tomassem medidas mais enérgicas para avanço da agenda. Após essa exigência, alguns ministérios que compunham o CIISC, junto com a FBB, na sequência, convocaram as lideranças do movimento para uma série de reuniões em Brasília. Dali se estabeleceu uma intensa troca entre as lideranças e os gestores, cujo resultado foi a concretização do primeiro Cataforte (Entrevista RD 10).

Antes de abordar o Cataforte e as outras políticas elaboradas, vale destacar aqui que, tendo a cúpula presidencial e gestores militantes como aliados de peso, uma vez iniciada a fase da ênfase produtiva, as lideranças do movimento investiram fortemente na agenda política em

⁵⁷ Nome fictício para manter anonimato do entrevistado.

Brasília. Assim, atuaram nos meandros da máquina estatal com o intuito de fazerem avançar suas demandas e seus interesses no âmbito nacional.

Um gestor que acompanhou de perto esse deslocamento para a ênfase produtiva relata que ela é fruto de articulações internas do movimento (aliado à rede de defesa) dentro da máquina governamental que extrapolavam o espaço institucional do CIISC. Os catadores transitavam em pastas e órgãos governamentais no esforço de demonstrar que a questão dos catadores deveria ter uma abordagem diferente em relação a outros segmentos em situação de extrema pobreza. Nas palavras desse gestor,

nunca pensei que o movimento, dentro do governo federal, ele estivesse preso ao CIISC. Não, o movimento é o movimento. Ele pôde articular com o ministério do planejamento, pôde articular com a presidência da República como fazia. A gente como MDS já discutia diretamente com o Gilberto Carvalho, com o Diogo Sant'Anna, com o Lula. Tinha assento muito específico. Eram recebidos pelo presidente. Então o movimento tem uma outra dinâmica que não é a dinâmica do CIISC. Então, o diálogo do movimento com o governo federal ele extrapolava essa questão do CIISC porque já aconteceu de o Gilberto Carvalho ligar “oh, conversamos com o movimento...” ou seja, tinha uma articulação, que era uma articulação do ponto de vista do gestor público acima daquela instância. O CIISC era o foco das discussões, era o espaço das discussões, mas as articulações do movimento não estavam restritas...e acho extremamente saudável que fosse desse jeito [...] por exemplo, se tinha uma questão pra ser discutida no âmbito do Ministério das Cidades, nós do CIISC não pautávamos o movimento...não os caras iam lá...eles tinham esse trânsito. Eles construíram esse trânsito. Então, muitas articulações [...] são dinâmicas que são construídas a partir das necessidades [...]. (Entrevista GP 2)

Portanto, era uma vitória ter alvitado o governo de que a natureza de sua questão social tem uma complexidade peculiar e que envolve dimensões de ordem social, econômica e ambiental. Com o logro desse convencimento, o MNCR definiu uma plataforma interna de ação exclusivamente direcionada para atuar no governo federal.

Evidente que incluir os catadores em programas sociais continuaria sendo muito importante. Dar continuidade à promoção do associativismo também. Porém, era necessária mais ousadia para o avanço da política pública. O MNCR via que uma possibilidade promissora seria o investimento da agenda combinada em criar um arcabouço jurídico se garantisse uma base legal para o segmento tornar-se oficialmente prestador de serviço de coleta seletiva nos municípios e que subsidiasse o avanço na cadeia produtiva da reciclagem. Tal garantia fortaleceria as associações e cooperativas e estimularia que novas organizações surgissem.

Tendo a perspectiva de elaboração de marcos jurídicos nacionais que combinassem ambas as possibilidades, o plano de ação do movimento previu, então, a construção de políticas

de entrega de bens e serviços para dar conta das oportunidades que seriam abertas por essas normativas legais.

Como veremos adiante, isso se tornará evidente à medida que a proposta da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é “ressuscitada” pelo próprio Executivo, depois de quase 20 anos em tramitação no Congresso Nacional. Vários entrevistados frisaram que foi o MNCR, articulado com os atores da rede de defesa, que propuseram ao poder Executivo apresentar seu próprio projeto de lei de resíduos de modo a inserir os catadores no conteúdo da legislação⁵⁸ (Entrevistados LC 1; LC2; LC 4; LC 5; RD 3; RD 5; RD 7; RD 9; RD 10; RD 11; RD 15; GP 1; PG 2; GP 3; GP 4; GP 6; GP 9). No relato de um gestor do governo, ele menciona que o MNCR estudou vários projetos de lei que estavam em tramitação no Legislativo e concluiu que “a lei de resíduos seria um bom marco legal para incluir os catadores e garantir assim um legado jurídico de possibilidades para eles” (Entrevista GP 9). Essa afirmação é confirmada por algumas lideranças de catadores. Uma delas indica que,

[...] muitas pessoas não dão o braço a torcer por isso, principalmente os burocratas, mas o movimento foi o responsável pela aprovação da Política Nacional de Resíduos no Brasil. A gente, quando a gente conversou com o presidente Lula a gente disse que gostaria de uma política que pudesse... uma política concreta para os catadores e aí começou se estudar, aí então vamos montar uma política para os catadores. Aí veio essa história, puts tá tramitando a Política Nacional de Resíduos, de repente pode encaixar na política de resíduos a questão dos catadores e o Lula achou interessante a história. Ele trouxe a Política...junto com vários técnicos do governo, colocamos vários itens dentro da lei que pudessem apoiar os catadores e a presidência a partir do gabinete da Secretaria da Presidência da República tirou do Ministério do Meio Ambiente a pauta da política de resíduos e trouxe pra ela. Então virou um tema central do governo federal a política nacional. Se recapitularem, quando a política saiu pros dois espaços pra aprovação, tanto... todo ato que foi pra Câmara dos Deputados como para o Senado, nos dois anos que aconteceu, foi um ato despachado pelo presidente e por um catador do movimento nacional de catadores. Então assim, é uma das poucas políticas que, vamos dizer assim, que ela trata de indivíduos, das pessoas. As políticas normalmente elas tratam do geral né? Elas não focam...a Política Nacional de Resíduos ela foca de forma preferencial, ela diz em vários parágrafos dela ou na maioria dos parágrafos a importância dos catadores ali...que deve ser feita pelos catadores. (Entrevista LC 1)

Outro gestor afirma que o projeto de lei de resíduos apresentado pelo Executivo foi elaborado em articulação com o movimento e que a lei aprovada, mesmo que com várias alterações, foi uma vitória para o MNCR. Em suas palavras,

⁵⁸ O projeto de lei de resíduos apresentado ao Legislativo pelo Executivo foi o PL n 1991/2007.

[...] o governo foi construindo sua posição, apresentando substitutiva, propostas para o relator e o texto da lei reflete as discussões bastante intensas que a gente teve no âmbito do CIISC, no âmbito da residência, do gabinete, porque isso foi discutido lá... Na verdade isso foi uma grande conquista deles. A incineração ficou como última alternativa num conjunto de circunstâncias e também como política do governo federal a incineração nunca foi uma política. Então acho que desse ponto de vista os catadores conseguiram uma vitória enorme para o que ficou na lei, no decreto, ficou muito bom. (Entrevista GP 4)

Para aprovar os marcos jurídicos e construir as políticas de entrega de bens e serviços, o MNCR investiu esforços para tentar otimizar sua incidência. Sem embargo, controlar a agenda das políticas de cunho legal foi um desafio mais complexo, sobretudo porque sua aprovação não depende apenas do Poder Executivo e envolve diversos interesses e forças assimétricas de confronto.

No entanto, de antemão, emplacar uma plataforma centrada na ênfase produtiva representava uma vitória para o MNCR em termos do logro de seu encaminhamento da questão social da reciclagem. O movimento reconhecia que o investimento nas capacitações e formação de lideranças havia sido importante para o fortalecimento da organização, porém, a mudança de ênfase era fundamental para que ele, de fato, se tornasse o protagonista da questão social da reciclagem.

4.2.1 Relação do MNCR com o governo federal no plano societal: a Expocatadores

Com o intuito de que os encontros do plano societal acompanhassem a ênfase na inclusão produtiva e adquirissem maiores dimensões, a partir de 2009, o MNCR ampliou o escopo dos encontros de catadores ao promover a Expocatadores. Além de se propor a dar continuidade às intervenções artísticas e culturais que eram realizadas pelo Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte, ela surge também para promover a troca de experiência entre catadores de todas as partes do país; estimular o debate entre catadores e especialistas para a elaboração de políticas públicas de inclusão; dar impulso a uma série de seminários temáticos e de debates sobre tecnologia social e, também, para promover feiras de exposição e negócios.

Esta última, a feira de exposição e negócio, talvez tenha sido uma das maiores inovações do evento, já que, anualmente, novas máquinas e equipamentos para a coleta seletiva e triagem de materiais eram expostos e projetos exitosos de coleta seletiva solidária eram apresentados (SOUZA, 2012, p. 13). Além disso, entidades públicas e privadas montavam estandartes para apresentarem ideias, propostas e modelos de negócios para organizações de catadores.

Com a Expocatadores, o evento anual do Natal de Lula com os catadores começa a ocorrer ali. Contudo, além do encontro com Lula, é ampliado o público participante. À cúpula presidencial e aos representantes do CIISC e das entidades que, naquele momento, já possuíam experiência de trabalho com catadores e trajetória de atuação com o movimento, se somam mais especialistas de diversas áreas de conhecimento. Isso inclui universidades e múltiplas entidades do terceiro setor e do setor empresarial que vislumbravam, cada vez mais, os materiais recicláveis como um nicho de mercado e, por conta disso, investiam esforços no fortalecimento de parcerias com o MNCR.

Por conta dessa multiplicidade, com o passar dos anos, o evento teve crescimento no número de participantes e adquiriu grande envergadura. Contudo, já na sua primeira edição, realizada na cidade de São Paulo, o evento reuniu cerca de 3 mil pessoas. Além de delegados de catadores de 19 estados brasileiros, também contou com representantes de outros países, como Argentina, Uruguai, Chile, Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Paraguai, Costa Rica, Porto Rico e Índia.

Como afirma Stella (2019, p. 99), a Expocatadores tornou-se um espaço profícuo de reflexão, formulação e debate. Suas atividades fortaleceram a troca de experiências, propostas de políticas públicas, a apresentação de projetos de caráter privado, além de outras iniciativas destinadas à qualificação técnica e produtiva e ao desenvolvimento econômico e social dos catadores” (STELLA, 2019, p. 99) e do mercado da reciclagem.

Figura 7. Presidente Lula e Roberto Laureano, catador da coordenação nacional do MNCR durante a Expocatadores 2009



Fonte: Rede Brasil Atual.

4.2.2 Relação do MNCR com o governo federal no plano governamental: o CIISC

No plano governamental, o CIISC consolidou-se como espaço governamental de elaboração das políticas para catadores e avança nesse objetivo à medida que tomou para si a incumbência de requerer às pastas ministeriais e aos demais órgãos de governo a produção de estudos e pesquisas que subsidiassem a construção das políticas da agenda combinada.

Em consonância com o plano societal, a cúpula presidencial reafirmava compromissos com o movimento anualmente na Expocatadores e aproveitava esses espaços para incentivar o *ativismo institucional* (ABERS, 2018) de burocratas de vários órgãos e ministérios e para dar sequência à agenda combinada. O governo levava a cabo a produção de alguns estudos cuja finalidade avaliava a viabilidade técnica e econômica de demandas dos catadores ecoadas a partir das reuniões do CIISC e das edições anuais da Expocatadores.

No primeiro caso, um exemplo de ativismo estatal pode ser encontrado na fala do gestor, quando ele afirma:

Porque, quando você tá num governo, você enxerga quem comanda a orquestra, tratando as coisas dessa forma, com esse grau de compromisso, de respeito pelas pessoas, nós estávamos falando de 80 trabalhadores num país de 200 milhões, precisa? Alguns iam dizer que não precisava, mas ele [Lula] foi lá. Ele se envolveu no assunto. Ele recebeu os caras que tinham Hanseníase, entraram no palácio como tantos outros grupos. Então isso contaminava o

governo, contaminava as pessoas, eu virei noites dentro do Ministério várias vezes. Tinha um governo militante. (Entrevista RD 10)

Outro exemplo aparece na fala de outra gestora quando ela afirma que foi acusada de despender muita energia na pauta dos catadores em detrimento de outros públicos em situação de extrema pobreza. Em suas palavras,

E algumas pessoas... “ah mas você fica só focada no catador” então teve vez que eu me senti trabalhando escondida. Botei uma equipe pra trabalhar com os catadores no outro andar e botei na porta um outro nome. Mas eu não o culpo de forma alguma [o ministro Patrus Ananias]. Ele tava com um pepino histórico na mão e dar conta disso tudo, de fazer o bolsa família um programa que desse menos forma de burlar o programa. Ele era absolutamente neurótico com isso. Então eu acho que por estar na mão dele esse programa ele tava coberto de razão [...] no geral, o MDS teve que se preocupar com todas as famílias abaixo da pobreza que na época chegava a 32%. Então o foco no catador ele foi um pouco maior do que o foco em outros segmentos da pobreza, mas ele não foi um destaque. Eu me lembro de ter sido chamada atenção porque eu fui numa reunião com secretários executivos de todos os ministérios. A reunião é feita no Palácio com todos os secretários executivos de 15 em 15 dias e numa dessas reuniões eu pedi pra por na pauta a coleta seletiva solidária e pra falar o seguinte “olha fizemos aqui um decreto [decreto 5949]...mas se nós não viabilizarmos, ele vai virar letra morta porque esse material tá todo sendo vendido, temos que pegar com os catadores, fazer chamada... quando cheguei no ministério me falaram “mas isso é pauta pra você colocar numa reunião nacional?”. Então assim [...] falaram que eu só ficava pensando nisso...então é assim mesmo, se dentro da casa a gente não fizer, como vamos querer que o país faça? Me falaram que parecia que eu ficava trabalhando apenas para um segmento. (Entrevista GP 1)

Com relação à produção de estudos, cabe destacar, a título de exemplo, a *Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para a Gestão de Resíduos Sólidos*, encomendada pelo MMA e publicada pelo Ipea em 2010. Com o intuito de subsidiar a elaboração da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU), a pesquisa apresentava estimativas dos benefícios atuais e potenciais –econômicos e ambientais – gerados pela reciclagem de resíduos sólidos urbanos no país e propunha uma série de possíveis esquemas de pagamento por serviços ambientais urbanos para os trabalhadores da catação (IPEA, 2010).⁵⁹ O pagamento por serviços prestados é uma reivindicação histórica do MNCR (MNCR, 2010). Ao longo dos anos, o movimento vinha estimulando discussões sobre possíveis modalidades de pagamento por serviços para atender às necessidades daqueles que sobrevivem da atividade da catação e que a realizam em condições precárias e sem

⁵⁹ O documento descreve “serviços ambientais urbanas” como “as atividades realizadas no meio urbano que gerem externalidades ambientais positivas, ou minimizem externalidades ambientais negativas, sob o ponto de vista da gestão dos recursos naturais, da redução de riscos ou da potencialização de serviços ecossistêmicos, e assim corrijam, mesmo que parcialmente, falhas do mercado relacionadas ao meio ambiente” (IPEA, 2010, p. 8).

reconhecimento. O movimento alegava que a demanda de pagamento era legítima devido à dívida social e histórica com esses trabalhadores, pois há décadas os catadores eram os principais fornecedores de matéria-prima para a indústria. Era também necessário porque os catadores não contavam com nenhum tipo de remuneração garantida (SANT'ANNA; METELLO, 2018, p. 25). Portanto, a ausência de qualquer mecanismo de regulação da cadeia da reciclagem acarretava a permanência de situações de alta vulnerabilidade. Os catadores continuavam à mercê da instabilidade do mercado da reciclagem e da suscetibilidade diante das variações econômicas.

O MNCR alegava que os catadores sempre se deparavam com forte resistência à proposta de implantação desse tipo de medida, sobretudo por conta de dificuldades relacionadas à quantificação, à valoração e fiscalização das atividades de catação (SANT'ANNA; METELLO, 2018). Nesse sentido, a publicação do Ipea poderia preencher essa lacuna à medida que apresentava opções para resolver essas dificuldades.

Embora o estudo do Ipea sobre a PSAU correspondesse a uma demanda salutar do movimento, o MNCR não deixou de ser crítico a ela, pois, logo em seguida, apresentou ao governo a própria proposta de modelos de PSAU. No *site* do movimento, eles reiteraram a crítica e afirmaram que, em virtude das inúmeras posições contrárias ao que havia sido acordado entre o MNCR e os técnicos responsáveis pelo estudo da PSAU, eles apresentavam uma nota pública com o posicionamento do movimento e uma proposta mais condizente com suas demandas (MNCR, 2010).⁶⁰ Apesar das críticas ao conteúdo da proposta da PSAU do Ipea, o próprio estudo é resultado da agenda combinada e sinalizava o seu avanço. Afinal, o governo assumia a tarefa de produzir estudos com base nas demandas do MNCR e mobilizava *expertises* para isso.

⁶⁰ Dentre as críticas quanto à proposta da PSAU do Ipea está a inexistência de previsão de que sua implementação fosse realizada em diálogo com a categoria, que seria diretamente atingida pela política. Nas palavras do movimento, “[...] o relatório [do Ipea] fornece dados que deixam claro os benefícios ambientais e econômicos do trabalho realizado pelos catadores. Ali consta, por exemplo, a estimativa de que os benefícios potenciais da reciclagem poderiam gerar em torno de 8 bilhões de reais sendo o aproveitamento hoje estimado de 1.411.633 reais. Enquanto esse potencial não é explorado, estima-se que 37% de materiais potencialmente recicláveis não têm uma destinação adequada. Isso se dá, principalmente, pela falta de apoio e incentivo para a realização da atividade da catação. Por outro lado, **precisamos ser críticos com relação a esses novos ganhos**. Não podemos deixar de debater questões como (i) **de que forma os diferentes setores da cadeia produtiva da reciclagem se beneficiarão com esse possível aumento**, (ii) **qual o papel das Prefeituras, cuja grande maioria não faz a coleta seletiva, ante as metas que começam a ser colocadas pelo próprio PSAU e por outros instrumentos, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em discussão no Congresso Nacional**” (MNCR, 2010, grifo nosso).

O respaldo técnico proveniente do governo contribuiu para que o movimento se reposicionasse na agenda e fizesse avançar suas pautas dentro da máquina pública. Se antes, os estudos que respaldavam demandas dependiam quase exclusivamente das parcerias do MNCR com atores da rede de defesa – tarefa que, naturalmente, dispndia grande esforço de construção conjunta –, agora, com o engajamento do governo na produção desses estudos, era viável aos catadores concentrar mais esforços na elaboração de políticas mais estruturantes.

Com efeito, o MNCR atuou na construção e/ou alteração de marcos legais de favorecimento à categoria, bem como nos processos de elaboração de projetos e programas para o segmento. É sobre a atuação do movimento em torno dos marcos legais e na construção de políticas que, justamente, veremos a seguir.

4.2.3 Instrumentos legais

4.2.3.1 Decreto da Coleta Seletiva Solidária

O decreto presidencial da coleta seletiva solidária (Decreto n. 5.940/2006) tornou obrigatória a doação de todo material reciclável dos órgãos da administração pública federal a associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Esse decreto é derivado de um projeto de mesma natureza que havia sido instituído no CIISC – por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS e MMA – através de convênio com a Cáritas Brasileira (2004-2006), cuja iniciativa havia instalado um sistema de separação de resíduos recicláveis descartados pelos ministérios para doação a organizações de catadores.

Com o sucesso do projeto-piloto, o decreto da coleta seletiva solidária ampliava a medida, pois tornava obrigatório que todos os órgãos da administração pública federal destinassem seu material reciclável a associações e cooperativas de catadores.

Com a garantia legal de receber materiais de aproximadamente 217 órgãos federais, distribuídos em cerca de 10 mil prédios públicos, em 1.400 municípios de todos os estados do país (ALENCAR, 2008), o decreto contribuía para o fortalecimento da articulação do MNCR, sobretudo porque o requisito para que grupos de catadores distribuídos nos municípios que possuíam órgãos públicos federais recebesse o material reciclável era condizente com o modelo organizativo do movimento, isto é, deveriam ser associações e cooperativas formadas exclusivamente por indivíduos cuja única fonte de renda provinha da atividade de catação. Além disso, essas organizações deveriam estar formalizadas, não possuir fins lucrativos, ter

infraestrutura para realizar a triagem e apresentar um sistema de rateio entre os cooperados (por sua vez resultante do compartilhamento da comercialização do material entre os membros).

4.2.3.2 Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB

Instituída pela Lei Federal n. 11.445,⁶¹ em 2007, a PNSB foi, em termos de legislação de caráter nacional, a primeira grande vitória política do MNCR. Aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula na primeira semana de seu segundo mandato, a lei autorizou as prefeituras municipais a contratar organizações de catadores para serviços de coleta seletiva sem necessidade de processo licitatório. Essa dispensa de licitação deu fim aos impedimentos legais de contratação de organizações de catadores e viabilizou, juridicamente, a elaboração de contratos de prestação de serviço entre o poder público municipal e organizações de catadores (WIRTH, 2016, p. 79). Essa conquista legal tem relação direta com o aprofundamento do entendimento das várias e complexas dimensões que envolvem o trabalho dos catadores e de sua situação social pelo MNCR. Ela é fruto do desenrolar do processo de mobilização que se inicia com a luta contra a proibição da atividade, de não serem criminalizados por isso e pela alegação de que continuar trabalhando nas ruas das cidades era um direito, e avança para a denúncia de que os catadores prestam um serviço público não remunerado. Portanto, da luta para continuarem realizando sua atividade, a reivindicação evoluiu para o reconhecimento pelo serviço público informalmente prestado para os municípios brasileiros.

Portanto, a aprovação da Lei de Saneamento chancela o deslocamento da centralidade da luta do movimento pelo direito do exercício da catação e da denúncia de sua criminalização para o postulado de reconhecimento pelo serviço público que prestam nos municípios brasileiros. A sanção da lei demonstra a materialização desse deslocamento, pois abriu a possibilidade institucional para a inclusão dos catadores no sistema formal de gerenciamento de resíduos.⁶² Logo, a lei é parte resultado do amadurecimento do MNCR, mas também é

⁶¹ Na Política Nacional de Saneamento Básico, o saneamento básico é definido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas.

⁶² Nesse ponto, é possível traçar um paralelo ao estudo de Rosaldo (2016) sobre o processo organizativo na Colômbia, especialmente no que tange à análise da relação entre luta por direitos positivos e luta por direitos negativos. Assim como no caso colombiano, o período de sanção da lei de saneamento, a luta pelos direitos positivos suplantou as demandas por direitos negativos, isto é, a possibilidade de inclusão no sistema formal de gerenciamento de resíduos ganhou centralidade diante das estratégias de resistência à criminalização do catador e da atividade de catação.

produto do papel que alguns atores da rede de defesa assumiram ao levarem para os espaços institucionais do governo federal as pautas que antes articulavam com os catadores no âmbito da sociedade civil e das gestões municipais, incluindo aí a demanda para que a categoria fosse reconhecida como prestadora de serviços. O envolvimento desses atores, sobretudo os vinculados ao FNLC, cumpriu um papel fundamental para que a pauta da prestação do serviço se tornasse, ao longo do tempo, uma reivindicação do movimento. E daí decorreu que a ida de alguns desses atores para os espaços governamentais alavancou expectativas em torno das possibilidades legais de sua inclusão.

Portanto, foi a partir da própria luta e do acúmulo de experiência do movimento, somados ao debate com a rede, que a proposta de contratação de organizações de catadores para executar parte do serviço público municipal de gestão de resíduos tornou-se factível e passível de reivindicação. Como afirmara uma liderança do movimento para Wirth e Oliveira (2016, p. 238) sobre a construção política e técnica da reivindicação de contratação formal e a consequente aprovação da lei, “esta possibilidade não era nem imaginada nos primeiros anos de mobilização”.

Já nas entrevistas que realizei, diversos atores de vários âmbitos afirmaram que inserir os catadores na Lei de Saneamento foi o resultado de amplas discussões do movimento no CIISC e que os atores egressos do FNLC drenavam essa demanda para o MMA, para o Ministério das Cidades, para o MDA, para o Ministério do Planejamento e para o MTE (Entrevistas LC1; LC 2; LC 4; LC; RD 3; RD 4; RD 5; RD 7; RD 9; RD 14; RD 15; GP 2; GP 3; GP 4; GP 6; GP 7).

Nesse sentido, por exemplo, um gestor do MDS que participou por longo tempo das reuniões no CIISC afirmou que o MNCR tinha ciência da oportunidade única aberta para eles pelo governo federal. Contudo, enfatizou, no período precedente à aprovação da PNSB, que a questão dos catadores “acontecia nos municípios, não no governo federal” (Entrevista GP 2) e que, por conta disso, era necessário criar mecanismos jurídicos capazes de abrir espaços para os municípios contratarem as organizações de catadores para a coleta seletiva. Isso porque mesmo aqueles municípios que, ao menos parcialmente, reconheciam que os catadores prestavam um serviço público não remunerado, alegavam que não havia possibilidades jurídicas para as prefeituras contratarem organizações de catadores.

Nessa lógica, o movimento argumentava junto ao governo federal que os catadores precisavam “ter privilégios” (Entrevista RD 10) diante da concorrência de empresas privadas

cujo objetivo sempre é o lucro. A possibilidade de contratação formal pelas prefeituras teria que se tornar uma alternativa com chances reais de ser levada a cabo, pois, evidentemente, os catadores não tinham condições materiais, tampouco formais, de disputar “de igual para igual” com tais empresas” (Entrevista RD 10). O movimento via a proposta de mudança da lei de licitações como um meio de amortizar tamanha assimetria.

Para uma liderança do MNCR entrevistada, apesar de a inclusão dos catadores na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei de Saneamento) ter sido um grande avanço em termos de políticas públicas, ela correspondia “apenas” aos primeiros passos do movimento. Segundo ela,

[...] isso aí foi um dos primeiros passos nossos... de entendimento... porque assim, num primeiro momento a gente só queria ser reconhecido pela nossa profissão de catador de material reciclável. Num segundo momento nós ficamos mais na história de fortalecimento da nossa infraestrutura, essa coisa de estrutura mesmo, galpão... aí quando você se organiza, você começa ter custos também... uma coisa é você ter uma carrocinha e levar pro ferro velho e já era né? Você não tem outro custo a não ser o roubo que o ferro velho faz na balança... agora quando você começa criar uma estrutura... é igual quando você tá solteiro e você casa, quando você casa você começa ter outra pegada. Mesma coisa nossa, nos acabamos meio que criando uma estrutura, ela repassa uma prefeitura pelo aluguel de um galpão ou ter que pagar uma água, luz... aí você começa ter caminhão, ter isso, ter aquilo, começa ter uma administração, uma burocracia, tem que pagar contador, pagar certidões etc., etc., cria um custo pra você que você não consegue pagar só com a venda de material, ou você paga esse custo, se você repassa isso para os catadores isso impacta muito na renda dos catadores. A partir daí a gente começou a fazer essa discussão da prestação de serviço porque nada mais que justo porque se é uma empresa privada ela recebe pelo serviço que ela faz, por que a gente não pode receber pela coleta que a gente faz, uma vez que tem uma economia pro município nesse processo? Aí entrou essa história, começou a discutir, ver essa possibilidade de colocar essa discussão por dentro da lei de saneamento, que ela tava quente na época e aí a gente conseguiu emplacar isso por dentro da lei de saneamento e isso foi um grande avanço pra gente do ponto de vista da política pública, porém na prática ainda não é tão simples. (Entrevista LC 1)

A trajetória da construção da política pública da catação fornece evidências de que, no período correspondente à data da entrevista (2016), o movimento considerava essa importante abertura legal como equivalente aos “primeiros passos”, visto que, por várias razões, o poder público deixou, no período subsequente, de ser o alvo principal da demanda do movimento, dado que, a partir da promulgação da PNRS, o movimento passou a considerar que essa nova lei trazia melhores oportunidades de ação para eles.

4.2.3.3 Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (2010)

Depois de vários anos em tramitação, em 2010, a PNRS finalmente foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, em 2 de agosto de 2010. Foram mais de vinte anos de tramitação desde a apresentação do projeto inicial, em 1981.

O principal motivo para tamanha morosidade deve-se à dificuldade de estabelecer acordos mínimos entre os múltiplos interesses implicados na elaboração de tópicos caros ao conteúdo da lei. Não à toa que as discordâncias entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil fizeram com que o projeto recebesse inúmeras emendas até se tornar lei (OLIVEIRA, 2016).

Segundo estudiosos que analisaram aspectos relacionados ao ambiente político e às negociações que culminaram na aprovação da lei, o fato de o Executivo apresentar seu próprio projeto foi decisivo para que a lei finalmente fosse aprovada (ARAÚJO, 2013; OLIVEIRA, 2016). Essa assertiva encontra equivalência com relatos de gestores públicos, de atores da rede de defesa e de lideranças do movimento que entrevistei, já que esses atores compartilham a avaliação de que a aprovação da lei se deu graças ao empenho do Executivo e seu engajamento nos debates legislativos e nas audiências públicas (Entrevistas LC 1; LC 2; LC 3; LC 4; LCR 5; RD 3; RD 5; RD 6; RD 7; RD 8; RD 9; RD 10; RD 11; RD 12; RD 13; RD 15; GP 1; GP 2; GP 3; GP 4; GP 5; GP 6; GP 7; GP 9).

Vale destacar que a construção desse projeto de lei deu-se por um processo intenso de trocas e diálogo com o MNCR e com atores da rede de defesa. Alguns entrevistados afirmam, inclusive, que foi iniciativa do MNCR propor ao Executivo a apresentação do projeto e que as lideranças do movimento participaram ativamente de sua elaboração junto com gestores públicos, técnicos e *expertises* do governo. *Grosso modo*, a proposta de apresentação do projeto de lei foi iniciativa do movimento, que enxergou que um projeto apresentado pelo Executivo era uma estratégia que poderia garantir legalmente a inclusão dos catadores em um marco normativo inédito e abrangente de manejo de resíduos (Entrevistas LC 1; LC 2; LC 4; RD 5; RD 9; RD 10; RD 11; RD 12; RD 15; GP 4; GP 6; GP 9).

Até então, os projetos de lei sobre resíduos que tramitavam no Legislativo eram proposições fragmentadas e desarticuladas.⁶³ A proposta do Executivo, por conseguinte,

⁶³ A lei n. 12.305/2010 teve origem na discussão do Projeto de Lei (PL) n. 2003/1991 apresentado inicialmente pelo senador Francisco Rollemberg (PMDB/SE), em 1989, e dispunha sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos dos serviços de saúde (ARAÚJO, 2013, p. 237). Para

deveria incluir e articular essas proposições e – o que mais interessava – incorporar vários sentidos às práticas de gestão, institucionalizando, em seu conteúdo, a participação dos catadores nos sistemas de manejo de resíduos. O projeto de lei assumiria um caráter amplo e generalista como estratégia para facilitar sua aprovação (Entrevistas LC 1; LC 4; RD 3; RD 5; RD 7; RD 9; RD 10; RD 11; GP 1; GP 2; PG 3; GP 4; GP 7; GP 9). Tudo indica que não foi difícil “convencer” o governo de que a Lei Nacional de Resíduos poderia ser o marco legal de garantia à inclusão dos catadores a curto, médio e longo prazo. Como mencionam alguns gestores, o governo e o movimento compartilharam a percepção de que a lei de resíduos seria “uma boa entrada normativa” e então o governo assumiu a tarefa de elaborar o projeto e se envolve diretamente nos espaços de tramitação da lei (Entrevista GP 8; GP 9).

Como veremos adiante, a lei aprovada sofreu várias modificações desde o projeto encaminhado pelo Executivo. Porém, tais alterações não chegaram a comprometer tópicos relacionados à inclusão dos catadores em seu conteúdo normativo. Portanto, a aprovação da lei demonstrava que a aliança do governo Lula com o movimento abria espaço para um legado jurídico de reconhecimento e de promoção dos direitos dos catadores. Ela dava continuidade ao compromisso do governo com a agenda da catação e seguia a lógica da agenda combinada entre o movimento e o governo federal.

Atores que há décadas acompanhavam os debates que intervinham nos espaços institucionais de tramitação chegaram a afirmar que a lei só foi aprovada por conta de um cenário político de sinergia entre atores da sociedade civil e o governo federal. Nesse sentido, segundo Campani (2016), a lei foi aprovada graças à forte “pressão da sociedade” e à “determinação do Executivo” ao atuar nos espaços institucionais para sua aprovação. Para o autor, essa sinergia foi tão notória que a lei foi sancionada no mesmo dia pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e pelo Plenário da Câmara.⁶⁴ A “pressão da sociedade” à qual Campani alude é resultante do acúmulo de aprendizado de atores da sociedade civil e do legado das trocas e experiências entre tais atores e os catadores. Essas trocas e experiências formaram *expertises* preparados para lidar com o complexo elo entre resíduos e a

descrição detalhada da tramitação de Lei de Resíduos, consultar a tese de doutorado de Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, intitulada Política Ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom (2013).

⁶⁴ Segundo o mesmo autor (2016), essa agilidade releva que, “quando se tem a devida decisão do governo em ter o projeto de lei aprovado, isto acontece rapidamente. Isso reforça argumentos à tese de que a aprovação não havia ocorrido antes por falta de um compromisso dos governos anteriores com a comunidade, que atuavam pela aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos” (CAMPANI, 2016, p. 15).

catação e colaboraram decisivamente para que catadores se qualificassem técnica e politicamente.

Os espaços de diálogo e troca capacitaram catadores e habilitaram o MNCR a representar politicamente a categoria. O movimento tornou-se desenvolvido para formular demandas factíveis ao governo – no sentido de ajustá-las para acomodarem-se à agenda de prioridades do governo – participando, inclusive, da construção da fundamentação técnica para o conteúdo do projeto de lei (Entrevista GP 9).

Além dos espaços de troca e aprendizado dos fóruns Lixo e Cidadania, das edições do Fórum Social Mundial e encontros e congressos de catadores – descritos no capítulo 2 desta tese –, experiências de outros níveis também deixaram um legado de aprendizagem e atuação política para os catadores que, igualmente, serviram de preparação para que catadores do MNCR e atores da rede de defesa participassem propositivamente das discussões que culminaram na PNRS.

Nesse sentido, a participação desses atores nas discussões sobre a Lei de Resíduos do estado de São Paulo (Lei n. 12.300, de 16 de março de 2006), aprovada em 2006, é um caso emblemático. A experiência de participar das discussões no estado preparou tanto catadores como atores da rede de defesa para as discussões da Política Nacional (BRANDÃO, 2019, p. 96).

Conforme assinala uma agente “histórica” da rede, que cumpriu papel central no FNLC, a Política Estadual de São Paulo preparou esses atores para atuarem no âmbito da discussão nacional. Segundo ela, as lideranças do movimento de catadores ganharam peso nos debates e adquiriram experiências que lhe permitiram “fazer costuras” para avançarem com seus interesses (Entrevista RD 5). No relato citado, menciona-se que

um dia o [fulano, nome da liderança] pediu pra eu fazer um evento pra eles entenderem o que era logística reversa. Então reunimos algumas lideranças do movimento aqui no [nome de sua instituição de origem] pra capacitá-los. Esse caldo foi construído [conjuntamente] [...] Lembro da última reunião que a gente fez [se referindo a sua instituição junto com lideranças do movimento] no gabinete do Paulo Teixeira, eu falava muito com a assessora do Paulo Teixeira... ela entendia muito. Tem uma assessoria que é militante, tantos nos gabinetes. Além do perfil do parlamentar tendo uma equipe de militantes é muito importante. (Entrevista RD 5)

Desse modo, a posição do governo no que concerne à inclusão dos catadores foi construída por meio do diálogo e o conhecimento mútuo nos planos societal e institucional que começaram já no primeiro ano do governo Lula, em 2003, em ocasião do evento do primeiro

Natal de Lula com o Catadores e a População de Rua, ao qual se somou, pouco tempo depois, a criação do CIISC.

Ainda que, ao longo dos anos, os eventos societários tenham cumprido uma função fundamental de reafirmação de compromissos políticos e sociais, foi sobretudo no CIISC que as discussões mais densas em torno da elaboração da proposta da lei ocorreram. Vários gestores que participaram dessa instância relatam que a posição de alinhamento do governo com o MNCR foi edificada no decorrer de longos debates e intensas discussões que tiveram lugar nas reuniões do Comitê (Entrevistas GP 2; GP 3; GP 4).

Essas discussões, mediante as quais a proposta tomou forma, ocorreram num ambiente colaborativo em que a parceria era estimulada e a construção conjunta era priorizada. Tanto o MNCR quanto o Gabinete da Presidência da República foram protagonistas na elaboração do projeto de lei que, concretamente, trazia propostas substitutivas para o relator da Comissão Especial que tratava do assunto no Legislativo (Entrevistas GP 2; GP 3; GP 4). Um dos gestores participantes menciona que o mero fato de o Executivo apresentar uma proposta construída conjuntamente com os catadores no CIISC servia já de prova concreta da influência que o MNCR tinha logrado para aprovar a lei (Entrevista GP 4).

No final, conforme observado, o texto da lei aprovada acabou sendo bem diferente da proposta original vinculada à “agenda combinada”. Mesmo assim, tanto para o governo como para o movimento, a aprovação não deixou de ser uma autêntica vitória.

Da parte do governo, o mais importante era “deixar um legado” jurídico que garantisse a inclusão dos catadores nos termos da lei.

Nas palavras de um ator da rede de defesa,

[...] quando o Lula disse “olha eu vou deixar isso [uma lei que atenda os catadores] legal, quero deixar um legado, ninguém teve coragem de fazer. Vou bancar”. Aí nessa o movimento teve um bom protagonismo e foi pra negociação, tira isso, bota aquilo...e daí foi mesmo da mobilização popular e muita coisa passou no CIISC. A lei foi um ponto de discussão importante. Já era resultado de muitas reflexões. (Entrevista RD 3)

Da parte do MNCR, e de vários atores da rede de defesa (principalmente os vinculados ao FNLC), a aprovação da PNRS representava o triunfo de uma luta histórica por instrumentos legais que deveriam se traduzir num escopo de oportunidades a serem aproveitadas de forma inédita pelos catadores. Afinal, tratava-se de uma das primeiras legislações públicas que, em vez de coibir a atuação dos catadores, incentivou os municípios a incorporar os catadores na gestão (WIRTH, 2016). A lei atribuía importância ao trabalho dos catadores e incentivava os

municípios a priorizar a coleta seletiva com inclusão desses trabalhadores, trazendo para eles a possibilidade de tornarem-se participantes formais dos sistemas de gestão integrada e da logística reversa, além de poder chegar a oferecer-lhes possibilidades de avanço na cadeia da reciclagem.

E, ainda mais especialmente para o MNCR, a aprovação da PNRS foi uma vitória porque representava seu fortalecimento como ator político. Os grandes esforços precedentes de organização da categoria nos territórios atingiram, com a lei, um novo patamar. O marco normativo favorecia sua expansão organizativa, enquanto o movimento se fortalecia e se consolidava nacionalmente ao cimentar uma relação tão próxima com aliados de peso, como eram Lula e a cúpula presidencial.

Dessa perspectiva, uma liderança relata que a abertura do Executivo para incorporar as demandas do movimento contrastava com qualquer outra experiência de governo ou de possibilidades reais de atuação e diálogo com outros poderes, em especial com a baixa efetividade de atuação nas discussões nas casas legislativas. Apelando a uma linguagem espontânea e direta, o entrevistado resume o processo do seguinte modo:

Na verdade, dentro do governo Lula [a participação do movimento na elaboração do projeto de lei de resíduos] foi total [...]. Eu particularmente participei das discussões da política, mas nunca tivemos a entrada que tivemos como dentro do governo Lula. Eu conheci a Política Nacional de Resíduos antes do governo Lula, porque ela ficou 20 anos sendo discutida. (Entrevista LC 1)

4.3 Políticas de entrega de bens e serviços: os programas associativos Cataforte e Pró-Catador

O Cataforte foi o primeiro programa estruturante de apoio às organizações dedicadas às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais recicláveis. As ações foram direcionadas à capacitação, formação, assessoria técnica e incubação de empreendimentos sociais solidários formados por catadores de materiais recicláveis.

As entrevistas e os diálogos informais que realizei com agentes governamentais, da sociedade civil e do próprio movimento indicam que o movimento cumpriu uma função crucial na concepção desse programa. O próprio modelo de organização social e produtiva de catadores eleito para pleitear o apoio do governo federal nesse programa, por exemplo, já correspondia ao modelo organizativo do MNCR.

O Cataforte se estruturou, basicamente, tendo três eixos de ação: 1. apoio à organização de novas associações e cooperativas; 2. fomento à infraestrutura dos empreendimentos; e 3. auxílio para a formação política e para a capacitação técnica.

Nesses três eixos, o MNCR teve uma atuação decisiva no desenho das três fases do programa (Cataforte 1, Cataforte 2 e Cataforte 3), ainda que na implementação tenham sido registradas variações que tenderam a deslocar sua centralidade.

Ao longo das três fases do Cataforte, o programa sofreu reconfigurações em seu arranjo institucional de implementação (PIRES; GOMIDE, 2015). No entanto, ele manteve o propósito central de articular as políticas públicas voltadas para o reconhecimento, o apoio e o fomento dos empreendimentos econômicos solidários formados por catadores de materiais recicláveis.

As mudanças nas fases sucessivas do programa expressam alterações no protagonismo do MNCR decorrentes dos tensionamentos no interior desse campo de política pública, com implicações concretas na configuração das políticas e na conformação do movimento.

Apesar dessas alterações, “foi um momento em que o movimento conseguia dar uma resposta concreta às bases” (Entrevista RD 8), entregando, por exemplo, “equipamento de infraestrutura de capital a fundo perdido”. Assim, as organizações de catadores se formalizaram e as associações e cooperativas adquiriram equipamentos básicos de funcionamento, tais como caminhões, balanças e prensas. Segundo um ator da rede de defesa, para o MNCR, “foi um momento importante, significativo, [pois] construiu um pouco de capitalização nessas cooperativas no Brasil todo” (Entrevista RD 8).

O início do Cataforte, de igual modo, possibilitou ganhos de caráter político, ao permitir que novos catadores pudessem “ir além” de suas próprias associações de cooperativas, tal como relata uma integrante da Coordenação Estadual do MNCR do Paraná que afirma que o Cataforte propiciou a ela a experiência de estabelecer contato com a realidade social de outros grupos de catadores. Nesse sentido, ela conta que essa experiência foi capaz de emocioná-la e, por isso, de consolidar seu engajamento com o MNCR (OLIVEIRA, 2016):

[...] foi no CATAFORTE I, que eu fui mobilizadora, como é que fala, educadora do CATAFORTE, até então eu conhecia só a minha base, que na época era referência aqui em Curitiba, com toda a estrutura, com apoio do município e tal... Aí eu fui... Eu fui num grupo bem precário de catadores daqui de Curitiba [...] Daí eles tiravam uns cem, cento e cinquenta reais por quinzena. Eles ficavam o dia todo sem comer... E tem alguns com problemas mentais, e muitas senhoras e bem analfabetos assim sabe. Se eu tivesse a oportunidade eu te levaria lá. Eles recebem a gente com um carinho tão grande e com uma felicidade tão grande de ver a gente, e confiam no trabalho da gente

enquanto movimento, da gente enquanto Instituto. E aí foi nessa hora que eu falei que era isso que eu queria pra mim [...] (*apud* OLIVEIRA, 2016)

A primeira fase do programa esteve focada na execução de ações de formação e assistência técnica para a estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de materiais recicláveis, a fim de conferir maior capacidade técnica e de gestão aos empreendimentos já existentes. Além disso, o intuito foi o de disponibilizar meios técnicos e financeiros para estimular a organização e a formalização de associações e cooperativas do segmento (BRASIL, 2007). Na prática, o Cataforte 1 se concentrou na formação profissional e política dos catadores através de cursos de capacitação promovidos por ONGs e entidades de apoio. Iniciado em 2009, foram repassados R\$ 20 milhões às entidades que implementaram o programa em 21 estados da federação.

Com a experiência bem-sucedida do Cataforte 1, o governo lançou o Cataforte 2, em 2010. Nele foi introduzida a primeira mudança no desenho do programa. Se, no anterior, o foco estava direcionado à formação e capacitação de catadores para o fortalecimento de sua organização coletiva, estimulando, portanto, a mobilização da categoria, o Cataforte 2 teve seus recursos investidos principalmente na logística dos empreendimentos, especialmente na aquisição de equipamentos de trabalho (prensa, esteira, equipamentos de segurança) e caminhões. Nesse segundo caso, o objetivo principal foi estimular a estruturação de redes de comercialização por meio da elaboração de planos de logística solidária visando ao uso compartilhado dos veículos pelos empreendimentos participantes das redes.

Nessa nova fase, alterou-se o vínculo contratual do programa. Se, no primeiro, os convênios eram firmados com ONGs e entidades de apoio, sendo, portanto, os catadores apenas beneficiários, nesta segunda etapa os contratos foram realizados diretamente com os empreendimentos de catadores, ou, mais especificamente, com as redes formais e informais de cooperação e comercialização de materiais. Paralelamente aos contratos estabelecidos com as redes, o governo firmou também convênios com ONGs e entidades de apoio para a capacitação e assessoria técnica das redes. Foram assim investidos mais R\$ 20 milhões que beneficiaram cerca de 250 empreendimentos organizados em 35 redes formais e informais de associações e cooperativas (BRASIL, 2013).

Iniciado em 2014, o Cataforte 3, por fim, concentrou-se no apoio à profissionalização dos empreendimentos. Com uma previsão orçamentária muito maior, de R\$ 200 milhões (SILVA, 2014), o objetivo dessa terceira fase era estruturar redes solidárias de cooperativas e associações de modo a possibilitar avanços na cadeia de valor e na inserção no mercado de

reciclagem de maneira mais competitiva. Visava também consolidar essas redes para que fossem capazes de habilitar-se como prestadoras de serviços de coleta seletiva de resíduos sólidos e de logística reversa (FBB, 2014). A intenção era de que essas redes pudessem assinar contratos com o poder público para a prestação de serviços de coleta seletiva, firmar parcerias com a indústria para serviços de logística reversa, praticar a comercialização conjunta e conseguir avançar na cadeia produtiva, por meio do beneficiamento e agregação de valor aos materiais recicláveis (BRASIL, 2013).

Nessa fase, os convênios foram feitos diretamente com as redes já formalmente constituídas. Contudo, uma alteração importante foi a possibilidade de as redes se habilitarem também para serem suas próprias “bases de apoio”. Mesmo assim, na prática, como a maioria não possuía capacidade técnica para exercer essa função, também houve a firmação de contratos com ONGs e outras entidades da sociedade civil na modalidade base de apoio. Nesta última etapa, em suma, 434 empreendimentos foram beneficiados (SILVA, 2014).

Segundo Pires e Gomide (2015), a atuação governamental em áreas e temas que não envolvem questões altamente institucionalizadas resulta em maior autonomia relativa ou capacidade de centralização das competências de formulação e tomada de decisão. Então, em detrimento das áreas inscritas em disposições constitucionais ou em marcos regulatórios próprios (por exemplo, a área da saúde, da educação, da assistência social ou do meio ambiente), as “novas” políticas dão maior margem de controle na definição e condução das políticas para o governo (PIRES; GOMIDES, 2015, p. 209).

O caráter inovador das políticas para catadores do Governo Federal demonstra esta última lógica, sobretudo se se olha para o arranjo institucional de implementação e para os instrumentos de políticas públicas, posto que ambos foram sendo alterados no processo de desenvolvimento das políticas. Expõe, igualmente, que o comando do governo sobre tais políticas não prescindia do engajamento do MNCR como ator político representante do sujeito catador, ainda que as possibilidades de sua inserção nas políticas sofressem variações no percurso da implementação, implicando, conseqüentemente, menores chances de o movimento prever os resultados de sua ação.

O Cataforte foi a primeira iniciativa estruturante do Governo Federal nas políticas relativas aos catadores. Como a primeira etapa tinha caráter de projeto, o governo executou-a diretamente com as ONGs e entidades de apoio. Ao contrário dos procedimentos de seleção via editais, que passam a vigorar a partir do Cataforte 2, nessa fase anterior a contratação foi

realizada por meio de carta-convite, o que, de certo modo, propiciou uma maior influência do movimento na escolha das entidades encarregadas da execução do programa nos estados.

Fruto de negociações com o governo e com a Fundação Banco do Brasil (FBB), o movimento conseguiu que certas organizações consideradas “orgânicas” – dado o papel desempenhado por elas nos processos organizativos iniciais –, ou alinhadas com o seu projeto político, fossem contempladas como executoras da política. Ainda que tenha logrado grande influência nessas escolhas, talvez o ponto mais alto nessa fase esteja ligado ao fato de que sua própria entidade jurídica, no caso a Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (Ancat), tenha sido designada para ser a executora em São Paulo.

Contudo, mesmo influenciando significativamente a escolha das executoras, o movimento expressava certo incômodo com relação à dependência das entidades de apoio na implementação do programa. Sob o pano de fundo das tensões e dos conflitos com essas entidades, já naquele momento reivindicava diante do governo que, de algum modo, os próprios catadores fossem os executores dos programas. Nesse intento, o objetivo era que a Ancat se tornasse a principal implementadora dos programas federais.

Como a Ancat não tinha condições de levar adiante o ensejo de ser a grande executora nacional, tampouco o MNCR possuía aliados orgânicos em todos os estados para tentar garantir uma implantação condizente com os moldes defendidos por ele, em alguns locais acabaram sendo selecionadas entidades sem muita conexão com o movimento.

A fala de um técnico de uma entidade escolhida para executar o programa que, pelo menos naquele momento, não possuía um histórico de relação com o movimento, sinaliza alguns elementos dessa tensão:

O MNCR tinha a metodologia “De catador para catador”, nós [entidade do entrevistado] tínhamos outra metodologia, a gente já tinha um corpo técnico formado. O MNCR criticava isso [...] A [menção à sua entidade] não organizava a categoria, organizava trabalhadores a partir de outros princípios [...]. O MNCR achava que a [entidade do entrevistado] queria organizar a categoria, mas para nós só estávamos organizando um segmento. (Entrevista a técnico de entidade de apoio 1)

De todo modo, apesar da tensão entre o movimento e as organizações que não seguiam seus princípios políticos e metodológicos, os bons resultados que se alcançaram com o Cataforte acabaram atraindo mais apoiadores, como a Petrobras e o BNDES, e motivaram novas negociações entre o MNCR, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE) e a FBB para a elaboração de uma segunda etapa do programa. Ao reivindicar o movimento que a fase 2 não deveria se restringir apenas a processos de formação e mobilização, o MNCR

defendia que o programa desse um passo adiante e investisse prioritariamente no fortalecimento dos empreendimentos por meio do incentivo à formação de redes de comercialização como forma de garantir maior protagonismo para a categoria. Seria possível, desse modo, assegurar esse protagonismo valendo-se de contratos diretos com as redes.

Atendendo a esse pedido, o governo contemplou o artifício da contratação direta das redes de empreendimentos, mas, no íterim das negociações do Cataforte 2, a Presidência da República lançou um decreto que restringia o repasse direto de recursos federais para a execução de programas e projetos sem necessidade de chamamento público. A partir desse momento, os convênios passaram a ser feitos apenas mediante editais. Mesmo que as redes pudessem concorrer ao edital, a invariável necessidade de assistência técnica não possibilitava a dispensa do expediente das assessorias. Consecutivamente, no desenho da política, o governo lançou os editais divididos em modalidades: a das executoras, isto é, das redes de empreendimentos de catadores; e a das entidades de formação e assessoria técnica. Também foi lançado um terceiro edital, dirigido à contratação de uma entidade que seria responsável por articular nacionalmente os planos de logística dos empreendimentos.

Ainda que o desenho da política tenha sido dividido em modalidades, o fato de os empreendimentos e das redes poderem, eles próprios, pleitear a implementação do Cataforte 2, foi uma vitória para o movimento. Entrevistas com lideranças revelam que, em algum grau, o repasse direto dos recursos federais proporcionou maior independência das associações e cooperativas diante das entidades de apoio. Nesse sentido, o recebimento de recursos diretos foi mais um passo em direção ao imperativo autonomista. Entretanto, como consequência, também acabou fomentando uma lógica concorrencial entre as organizações de catadores na disputa pela inclusão no programa. Estabeleceu-se certa competição entre os empreendimentos e, principalmente, entre aqueles que são base do movimento e os que não são. A fala de uma liderança do MNCR expressa essa tensão quando admite que:

[...] os três Cataforte foram difíceis de trabalhar. Cada entidade [se referindo a empreendimentos de catadores] tem sua linha de atuação e nem sempre ela se alinha ao movimento. Muito embora a articulação de tudo que há de política pública para catador foi iniciativa do movimento na relação com o governo federal, não podemos deixar de considerar que por ser uma política pública atende quem é do movimento e quem não é do movimento. Aí é que talvez está o grande conflito, onde acabam-se enxergando mais beneficiários que não estão ligados ao movimento do que os que estão ligados ao movimento. (Entrevista LC 3)

A concorrência entre os empreendimentos e as redes colocou em evidência novos conflitos na trama dessa política pública. Como, desde que atendendo a certos requisitos básicos

definidos pelos editais, qualquer agrupamento de catadores podia pleitear sua participação no Cataforte, apareceu uma disputa em torno da validade dos empreendimentos para receber recursos do governo. Esse conflito orbitava tanto em torno de questões atinentes aos requisitos e às modalidades de organização econômicas habilitadas para receber dinheiro público, quanto no que se referia às próprias diretrizes políticas internas.

De um lado, passaram a ser frequentes as queixas do MNCR de que algumas redes selecionadas pelo edital, além de não seguirem as orientações do movimento, eram, em realidade, falsas cooperativas – “coopergatos” ou organizações ligadas a atravessadores. Por essa razão, não tinham legitimidade para implantar a política. De outro lado, embora a disponibilidade de políticas para catadores tenha realmente encorajado o crescimento de falsas cooperativas surgidas para angariar recursos públicos, na visão do governo tratava-se de casos pontuais. Como resposta à questão da licitude para implementar a política, o governo alegava que o objetivo principal da política era fortalecer a categoria dos catadores por meio do apoio ao processo organizativo, desde que os empreendimentos seguissem os preceitos básicos da economia solidária, isto é, independentemente de estarem alinhados ou não às diretrizes do movimento.

Mesmo com essa tensão em torno da legitimidade para implementar a política, o movimento continuou tendo voz ativa com o governo na elaboração do desenho da terceira fase do Cataforte. Como o Cataforte 2 tinha sido concebido com foco em questões de logística (o que, na prática, correspondia, predominantemente, à aquisição de caminhões e ao planejamento de sua utilização pelas redes), a elaboração do Cataforte 3 pretendeu levar a política para catadores a outro patamar. O objetivo dessa terceira fase era a profissionalização da categoria para que os catadores pudessem, de fato, tornar-se prestadores de serviços públicos e privados de coleta seletiva.

Nesse momento, novos parceiros passaram a apoiar o programa, tais como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), direcionando recursos financeiros para a política. Junto com o ingresso desses órgãos, o programa foi totalmente reestruturado e redimensionado e seu desenho passou a ser muito mais complexo. O governo lançou três editais para essa terceira fase. Seguindo a lógica do repasse direto às organizações de catadores lograda no Cataforte 2, o primeiro edital mantinha o direcionamento de repasse de recursos direto para as redes de cooperação de empreendimentos econômicos solidários. No

entanto, para serem contempláveis, as redes teriam que estar formalmente constituídas, o que, na prática, impossibilitou que grupos informais ou em processo de formalização participassem.

Por sua vez, o segundo edital contemplava uma nova modalidade de execução denominada “base de serviço de apoio”. Tratava-se da contratação de uma equipe profissional, com a finalidade de prestar serviços de consultoria e assessoria técnica às redes. Se nesse quesito as habituais entidades de apoio podiam novamente concorrer ao edital, a novidade foi que se abriu a possibilidade inédita de as redes pleitearem e serem, elas mesmas, suas próprias bases de apoio. Na prática, isso se daria pela habilitação de um empreendimento em prestar suporte técnico a outros empreendimentos que compõem a rede selecionada.

Sem dúvida, a viabilidade de a rede ser, simultaneamente, beneficiária e executora da política foi também uma conquista que o MNCR conseguiu nos espaços de formulação do Cataforte 3, e condizia com sua batalha pelo sentido político da política pública e a reivindicação de protagonismo e autonomia da categoria. Entretanto, nos termos práticos da aplicação, o conjunto de requisitos burocráticos, técnicos e operacionais atrelava, mais uma vez, os catadores à dependência das entidades de apoio, dado que as exigências dificultavam que as redes beneficiárias estivessem habilitadas para serem suas próprias bases de serviço.

O desenho dessa nova fase também contemplou um terceiro edital, que tinha o intuito de ser um concurso de projetos com vistas à formalização de um escritório nacional do Cataforte, o qual seria responsável pela qualificação dos planos de negócios das redes, pelo suporte às redes selecionadas e pela elaboração de estudos, pesquisas e monitoramento das ações do projeto (FBB, 2014). No momento da concepção desse edital, o MNCR almejava novamente que sua entidade, a Ancat, pudesse concorrer para ser a executora do projeto nacional, contudo, o requisito do chamamento público exigia que só entidades que tivessem o selo de certificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) poderiam ser candidatar, impossibilitando a Ancat de concorrer.

Assim, os inúmeros entraves burocráticos que o movimento enfrentava para conseguir ser o principal executor do Cataforte, somados às recorrentes dificuldades de relacionamento com as entidades de apoio, fizeram, muitas vezes, que o MNCR acreditasse que as políticas, independentemente de sua intencionalidade, beneficiavam mais as entidades de apoio do que os próprios catadores. Referindo-se justamente à exigência de que apenas Oscips poderiam participar do edital do Cataforte 3, uma liderança do MNCR reforça aquele diagnóstico ao afirmar que “[...] a impressão que se tem é que esses editais são lançados, não diretamente, mas

indiretamente, para atender determinado segmento que está fora do alcance do movimento” (Entrevista LC 4).

O segundo programa do governo federal, o Pró-Catador, foi criado por decreto presidencial, em 2010, e consistia em apoiar ações de inclusão social e econômica dos catadores, de modo a articular as políticas setoriais que já vinham sendo implementadas por vários órgãos governamentais e entidades públicas.

O objetivo principal do programa foi promover e integrar as ações, principalmente aquelas relacionadas à capacitação, formação e assessoria técnica, à incubação de empreendimentos, à aquisição de equipamentos, à organização e ao apoio a redes de comercialização, ao desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais recicláveis, e à abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e ao fortalecimento de cooperativas e associações (BRASIL, 2010).

Ao contrário do Cataforte, cujo foco era o fortalecimento coletivo dos catadores previamente organizados ou em processo organizativo, o Pró-Catador direcionava mais recursos e investimentos à população catadora que ainda não estava adequadamente organizada em empreendimentos econômicos solidários e que ainda realizava o trabalho em “lixões” ou nas ruas, de forma precária, individual e desarticulada (Edital Senaes/MTE, 004/2011).

Ainda que o Pró-Catador previsse contratos com instituições privadas, inclusive centrais e redes de associações e cooperativas de catadores, o programa permaneceu centrado no conveniamento com governos municipais, ONGs e entidades de apoio. O programa também estabeleceu um convênio com uma entidade da sociedade civil que ficou responsável por elaborar um projeto nacional de articulação e integração de todos os executores do programa nas unidades da federação.

Considerados conjuntamente, o Cataforte e o Pró-Catador foram programas sistemáticos de apoio a pessoas e organizações dedicadas às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais recicláveis. Em particular, o Pró-Catador nasceu no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011, cujas ações eram focadas em “organizar os desorganizados”, mas articulando-os com iniciativas de fortalecimento dos já organizados. Fruto de uma parceria entre a Senaes/MTE, a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sua concepção acabaria se materializando no interior das ações de combate à

pobreza do governo Dilma. A partir de então, os catadores em situação de rua e em “lixões” se tornaram os públicos prioritários da política.

O Pró-Catador era, em realidade, a junção de uma multiplicidade de ações que vinham sendo realizadas por diversos órgãos do governo em torno de questões como o fechamento de “lixões”, a implantação de aterros sanitários e o estabelecimento de coleta seletiva, com inclusão de catadores. A ideia básica era, assim, de que ele se tornasse uma espécie de programa “guarda-chuva”, agregando e coordenando todas essas iniciativas.

No contexto do programa, o governo lançou dois editais de chamamento. O primeiro permitia que tanto órgãos e entidades da administração pública de governos municipais, quanto instituições de ensino superior e educação técnica, fundações e instituições privadas sem fins lucrativos – inclusive centrais e redes de associações e cooperativas de catadores –, participassem da seleção. O segundo, por sua vez, estava direcionado exclusivamente para a contratação de uma entidade responsável pela integração e suporte nacional da política.

A abrangência do primeiro chamamento fez com que uma variedade de agentes se habilitasse a participar do programa. Em alguns locais, foram as próprias prefeituras que passaram a implementar; em outros, as universidades, ONGs e entidades de apoio. Em paralelo, com relação ao segundo edital, o MNCR tinha intenções de comandar o projeto de articulação nacional do Pró-Catador, mas, novamente, o nível de exigências e de qualificação técnica e profissional do chamamento dificultou que a Ancat conseguisse participar da seleção.

Com efeito, ainda que a Ancat tivesse sido fundada antes que o MNCR, foi só a partir de 2007, ano que coincide com o início do primeiro Cataforte, que ela passou a focar sua ação no apoio à organização socioeconômica dos catadores, almejando tornar-se captadora de recursos e executora das políticas públicas de âmbito nacional. Contudo, se o projeto de se tornar a principal executora das políticas não parecia amadurecido nem sequer no lançamento do edital, pelo menos naquele momento o MNCR iniciou negociações tentando lograr mais controle sobre o programa. Desse modo, ao buscar garantir um lugar aos catadores no comitê gestor de implementação do Pró-Catador, o movimento conseguiu, ao menos, fazer com que 50% dos assentos fossem reservados a catadores e membros do movimento.

Neste capítulo vimos como a dinâmica da agenda combinada se desenvolveu durante o ciclo petista na presidência da República (2003-2016), bem como o papel que o MNCR cumpriu na elaboração e implementação de ações, projetos e políticas públicas de entrega de bens e serviços e da construção de legislações que incluíram a categoria em marcos legais. No próximo

capítulo, apresentarei um balanço (parcial) da agenda combinada relacionando-a ao fenômeno do lulismo para mostrar alguns limites e contradições das próprias políticas, e como reverberaram no próprio MNCR. Dou atenção especial a alguns aspectos da PNRS, o principal marco normativo de inclusão dos catadores no âmbito nacional.

CAPÍTULO 5. AGENDA COMBINADA: UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SEUS EFEITOS SOBRE O MNCR

Quando o MNCR promoveu a VI Expocatadores, em 2015, o acordo setorial de embalagens havia sido firmado há pouco mais de um mês. Previsto como instrumentos de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), o acordo resultava de um processo de negociação desgastante para o MNCR. Divergências em torno da anuência ao acordo se refletiram em uma atmosfera um pouco tensa naquela edição do evento. Mesmo assim, nessa Expocatadores, lideranças do movimento e assessores técnicos da Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (Ancat), em conjunto com diretores do Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre), da Coca-Cola e da Nestlé, apresentaram o acordo, uma conquista lograda pelo MNCR para o conjunto dos catadores brasileiros (BRANDÃO, 2018, p. 131).

Parte dos atores da rede de defesa – sobretudo os vinculados a organizações como a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) e os fóruns Lixo e Cidadania (BRANDÃO, 2018, p. 131) presentes no evento –, junto com algumas lideranças de catadores, entretanto, não escondiam o descontentamento com o documento e expressavam críticas ao conteúdo do acordo.

O movimento parecia dividido internamente. De um lado, havia lideranças e atores aliados que celebravam a participação do MNCR no acordo. Apartados, outras lideranças e outros atores criticavam o fato de o movimento ter aceitado o documento encabeçado pelo Cempre. Brandão (2018), que estava presente na VI Expocatadores, lembra ainda que aquela era a primeira edição do evento anual que não contava com a participação da presidência da República.

O acordo setorial de embalagens é um instrumento de implementação da PNRS controverso e, já naquele momento, gerava objeções dentro do MNCR, o que, como veremos, repercutirá no repertório de ação do movimento.

No capítulo 4, vimos que, assim como outras ações e políticas públicas, a PNRS se insere nos limites da agenda combinada entre o MNCR e o governo federal no contexto político do ciclo petista na presidência da República (2003-2016). Agora, centraremos a atenção nos resultados da agenda combinada sobre a dinâmica do MNCR, por meio da análise da PNRS.

Vou detalhar seus limites para efetivar a participação dos catadores nessa política pública e mostrar que a lei é uma expressão dos sinais contraditórios do lulismo, cujo resultado reverbera no repertório de ação do MNCR.

Atenção à PNRS nesta parte do trabalho deve-se ao fato de ela ser a principal realização da agenda combinada e também por desapontar como marco jurídico mais elementar (e de abrangência nacional) de inclusão dos catadores, garantindo-lhes possibilidades concretas de reivindicar direitos e participar de políticas públicas estruturantes (Entrevistas LC 1; LC 2; LC 3; LC 4; LC 5; RD2; RD 5; RD 8; RD 9; RD 10; RD 11; RD 12; RD 14; RD 19; GP 1; GP 2; GP 3; GP 4; GP 5; GP 6; GP 7; GP 8).

Além disso, durante a pesquisa, tornou-se evidente que, no âmbito da agenda combinada, o conjunto das iniciativas – tanto as ações pontuais como os projetos e programas de maior abrangência –, no período anterior à aprovação da lei, de modo geral, continha a perspectiva (subjacente ou não) de preparar os catadores para assumirem a implementação caso fosse aprovada e, depois, a estarem habilitados a tomar lugar na implementação.⁶⁵ O capítulo está dividido em duas seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresento ao leitor o conteúdo da PNRS referente aos catadores e o interpreto a fim de demonstrar que certos aspectos dessa política pública expressam dinâmicas do lulismo cujo mote é determinado pela conciliação de interesses e pela lógica de postergar conflitos para serem dirimidos em outras arenas, com outros instrumentos.

Para demonstrar que a PNRS jogou conflitos para serem resolvidos em arenas subsequentes à lei, na segunda seção, apresento dois aspectos da lei que tocam diretamente os interesses dos catadores. O primeiro é o Acordo Setorial de Embalagens – um instrumento de implementação da política pública –, e o segundo é a brecha para a incineração que o texto da PNRS possui. A intenção é mostrar que ambos os aspectos exprimem e põem em tensão ambiguidades e contradições dos governos petistas cujo resultado reverberou na dinâmica do MNCR e no seu repertório de ação.

5.1. Política Nacional de Resíduos Sólidos e os catadores

A PNRS (2010) emergiu como um marco regulatório que preconiza uma nova forma de gestão e gerenciamento do conjunto amplo de resíduos do ambiente urbano e rural do país. Essa

⁶⁵ O Programa Cataforte, abordado no capítulo 4, pode ser considerado a principal política pública para a implementação da PNRS.

nova forma de gestão pode ser sintetizada especialmente pelo conceito de “gestão integrada dos resíduos sólidos”, definida pela lei como um conjunto de ações articuladas entre si, que, sob as premissas do desenvolvimento sustentável e do controle social, visam trazer soluções para os resíduos de modo a atender às dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social (BRASIL, 2010a).

Nos termos da lei, segundo o artigo 6º, item VIII, com a gestão integrada, os resíduos deixam de ser tratados predominantemente como externalidades e convertem-se potencialmente em “bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010b). Com efeito, o que era tratado anteriormente como “lixo” transforma-se em possível insumo para diversas cadeias produtivas (OLIVEIRA, 2016, p.108).⁶⁶ Herdeira do experimentalismo de um conjunto de atores que, desde o final da década de 1990 construíram experiências participativas, propostas inclusivas e soluções inovadoras que combinaram a resolução de problemas ambientais com a redução das desigualdades, a gestão integrada materializa a visão ampliada sobre os resíduos, ao mesmo tempo que reconhece o trabalho dos catadores e redimensiona o papel atribuído a eles na gestão e na reciclagem.⁶⁷ Como mecanismos de controle social dos serviços de resíduos urbanos, a lei prevê instrumentos de participação, como os conselhos de meio ambiente e órgãos colegiados municipais e, igualmente, introduz instrumentos de planejamento público em nível nacional, estadual e municipal a fim de assegurar o controle social na formulação, na implementação e na operacionalização do manejo de resíduos (BRASIL, 2010a; WIRTH, 2016).⁶⁸ Até ser aprovada,

⁶⁶ Antes da PNRS, os marcos normativos e as práticas que buscavam mitigar o problema dos resíduos, a principal preocupação era com a destinação final. A lei de resíduos introduz uma visão mais abrangente do problema, cuja prioridade se inicia, primeiro, pela não geração; segundo pela redução; terceiro pelo reaproveitamento; quarto pela reciclagem; quinto pelo tratamento e, por último, pela destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010a, art. 9º). Como consequência, a lei exige uma abordagem sistêmica e requer “tornar os rejeitos visíveis, pois eles revelam os erros de projeto dos desenhos industriais. Aquilo que não pode ser reaproveitado, reciclado ou compostado não deveria ter sido produzido pelas indústrias” (CONNET, 2013; OLIVEIRA, 2016, p. 66; WIRTH, 2016, p. 126). De igual modo, essa ordem não é aleatória e sim uma prioridade que deve ser levada em consideração quando da realização dos planos de gestão de resíduos pelos órgãos públicos e privados (CAMPANI, 2016).

⁶⁷ Como salienta Wirth (2016), o debate público em torno da coleta seletiva e da reciclagem promovido por esse conjunto de atores contribuiu para evidenciar as contradições que permeiam a coleta seletiva e a reciclagem, possibilitando, assim, que, pela primeira vez, a atividade de catação deixasse de ser marginal no manejo dos resíduos (p.125) e fosse incorporada no conteúdo de uma lei abrangente.

⁶⁸ A PNRS também redefiniu papéis e responsabilidades na gestão de resíduo, além de ter estabelecido metas e prazos com o intuito de modificar o cenário de resíduos sólidos no país (METELLO; SANT’ANNA, 2016). Vale destacar, por exemplo, a obrigatoriedade de elaboração de planos de gestão de resíduos a serem formulados e implementados pelas diferentes esferas de governos; a listagem de empreendedores sujeitos a realizar planos de gerenciamento de resíduos; as regras sobre responsabilidade pós-consumo; a obrigatoriedade de implementação da coleta seletiva e os prazos para a extinção de lixões (BRASIL, 2010a).

em 2010, a lei de resíduos permaneceu por quase vinte anos em tramitação no Legislativo. Durante esse tempo, os projetos de lei apresentados eram fragmentados e a diversidade de interesses implicados entre os setores público e privado (OLIVEIRA, 2016) contribuiu para a morosidade de aprovação. Desde o projeto inicial, em 1989, a proposta recebeu diversas emendas ao longo dos anos.⁶⁹ Durante a maior parte do trâmite do PL n. 203/1991, os textos produzidos como alternativas para a futura lei procuravam contemplar regras específicas para cada categoria de resíduos. Não havia uma visão sistêmica dos resíduos e os textos sequer mencionavam o trabalho dos catadores. Há um entendimento compartilhado entre os atores da agenda combinada (sobretudo os atores historicamente envolvidos com a pauta dos catadores, mas também gestores públicos) de que o envolvimento do Executivo federal – apresentando seu próprio projeto de lei – cumpriu papel importante para que a lei finalmente fosse aprovada e seu conteúdo trouxesse inovações do experimentalismo praticado anteriormente.⁷⁰ Logo, com isso, conceitos como o da gestão integrada tornaram-se parte de uma abordagem sistêmica e inclusiva dos trabalhadores da catação (Entrevistas LC 1; LC 2; LC 4; LC 5; RD 3; RD 7; RD 8; RD 9; RD 10; GP 1; GP 2; GP 3; GP 4; GP 5; GP 6; GP 7; GP 8). Em dois tópicos a PNRS dá destaque à participação dos catadores na gestão integrada. Trata-se da participação da categoria nos (i) serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e nas (ii) ações da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Primeiro, nos serviços de limpeza urbana (i), a lei prevê a participação dos catadores na implantação da coleta seletiva municipal. Especificamente, determina que, na elaboração dos planos municipais de gestão de resíduos, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana implemente a coleta seletiva (que passa a ser obrigatória nos municípios), priorizando a contratação de cooperativas e associações de catadores (artigo 36, parágrafo).⁷¹ Nas ações de

⁶⁹ Projeto inicial apresentado pelo senador Francisco Rollemberg (PMDB/SE), em 27 de outubro de 1989.

⁷⁰ O envolvimento do Executivo também cumpriu papel importante para, no âmbito do pacto federativo, conduzir a reorientação de poderes. Antes de sua aprovação, o problema dos resíduos permanecia circunscrito, predominantemente, sob incumbência dos municípios. Com a lei, além dos estados, o governo federal assume igualmente responsabilidades pelos resíduos (TEODÓSIO et al., 2016).

⁷¹ Wirth (2016) afirma que a gestão integrada com a participação dos catadores poderia impulsionar o desenvolvimento de uma nova lógica de funcionamento dos saberes cujo resultado redistribui renda. Nessa nova lógica, a atividade da catação e a experiência do trabalho associado dos catadores constituem dinâmicas que alteram (ou podem alterar) a forma como esse serviço esteve historicamente configurado. Antes secundários, a coleta seletiva e a reciclagem se tornam aspectos centrais da gestão de resíduos (WIRTH, 2016, p. 127). Anteriormente, na visão da empresa privada, a coleta seletiva apresentava-se como um empecilho para sua dinâmica produtiva, pois resultava em menor volume coletado, transportado e aterrado. Já para as associações e cooperativas de catadores, consiste em etapa fundamental de seu processo produtivo. Quanto melhor for realizada, mais favoráveis serão seu posterior processo de triagem, prensagem e o resultado final da venda do material (WIRTH, 2016, p. 127).

responsabilidade compartilhada (ii), por sua vez, a lei prevê a participação dos catadores nos sistemas de logística reversa. Particularmente, define que o setor empresarial – responsável por estruturar e implementar sistemas de logística reversa mediante o retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, o façam em parceria com cooperativas e associações de catadores e incentiva, de igual modo, que os grandes geradores de resíduos –, sujeito à elaboração de planos de gerenciamento de resíduos, elabore seus planos em parceria com organizações de catadores.

Para efetivar a participação dos catadores na gestão integrada, a PNRS reitera que o poder público fomenta o desenvolvimento de organizações de catadores com vista a atender prioritariamente as iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para o trabalho (artigo 42).

Nesse sentido, portanto, a PNRS estrutura a relação do poder público com os empreendimentos de catadores, garantindo oportunidades institucionais de participação dos trabalhadores nos sistemas de gestão e gerenciamento de resíduos. E, igualmente, a lei traz a possibilidade de o erário público fortalecer o modelo de organização coletiva de trabalho preconizado pelo MNCR, ou seja, as associações e cooperativas de catadores – e não outro formato de organização.

Por definir os catadores como executores prioritários da coleta seletiva e partícipes da implantação dos sistemas de logística reversa, a gestão integrada foi um ganho institucional importante da luta que os catadores vinham travando desde a década de 1990 no país. Logo, a PNRS traz a perspectiva de reparar a dívida histórica que o poder público mantém com esses trabalhadores e a possibilidade de redistribuição de renda. O MNCR anuncia esse ganho quando afirma que,

elegeu entre seus objetivos prioritários a construção de políticas públicas de gestão integrada de resíduos sólidos com inclusão social dos catadores de materiais recicláveis [...]. Outras entidades e movimentos defendiam o mesmo, no entanto o MNCR buscava imprimir nesta nova política um caráter social que atendessem às ansiedades dos trabalhadores que desde sempre fizeram a destinação correta dos resíduos sólidos, gratuitamente, em condições precárias e, em muitas situações, sendo marginalizadas pelo poder público por realizar esse serviço ambiental. (MNCR, 2012, p. 416)

Se, no âmbito da agenda combinada, anteriormente os catadores haviam conquistado a possibilidade de participação no sistema formal de gestão de resíduos por meio da Política

Nacional de Saneamento Básico (PNSB), a PNRS, em 2010, representa um avanço institucional que sucede outras conquistas legais no período iniciado em 2003. Nesses termos, uma liderança do MNCR confirma que a lei está de acordo com a construção da agenda combinada, afirmando que,

[...] fundamentalmente eu digo que a legislação é, talvez, a grande conquista da inclusão dos catadores. Não só a PNRS, mas, por exemplo, se a gente pega a Política Nacional de Saneamento Básico. Essas são duas leis fundamentais que estruturam a relação do poder público com empreendimento de catadores [...] O movimento teve uma participação muito atuante na PNRS. Muito embora a lei de saneamento já dava essa possibilidade de contratação [de cooperativas e associações de catadores para a coleta seletiva municipal sem a necessidade de processo licitatório], ela é de janeiro de 2007, mas não existia uma política nacional específica para a gestão de resíduos. Existia no Congresso esse projeto de lei para essa finalidade. Nós enxergamos na PNRS uma oportunidade de ampliar nossos direitos, tanto de reconhecimento como de fomento para os empreendimentos. Com toda essa articulação que o movimento fez com o governo federal se possibilitou que o governo federal encampasse junto com o Congresso Nacional o enfrentamento de fazer com que a lei fosse aprovada. (Entrevista LC 2)

Sobre a conquista da PNRS, um gestor público envolvido com a agenda combinada afirma que,

[...] o movimento sempre teve uma postura de muita cobrança, de muita incisividade. O movimento sempre foi muito aguerrido. Agora, o que posso te dizer na minha experiência, porque trabalhei com o movimento de catadores e com praticamente todos os outros movimentos sociais no Brasil, o movimento de catadores é disparado, é um dos mais organizados [...] superousado no sentido do que eles propõem em termos de política pública e do que eles conseguem entregar na ponta como base para uma política pública voltada a uma população excluída. Então isso também que fez florescer muito das iniciativas [...] de um lado eles tinham uma cobrança muito forte, mas de outro, tinha uma entrega [...] tinha muita gente empenhada em responder as demandas que o governo apresentava ou mesmo em pensar soluções que o governo propunha ou pra enfrentar soluções de uma política pública: a escala, o orçamento público, a questão de quanto vai ter de orçamento, aplicar esse orçamento na melhor alternativa. Todas essas discussões tiveram participação intensa do movimento. Não foi uma participação meramente reivindicatória. Do lado do movimento saíram soluções muito sofisticadas pra resolver os problemas que a gente tinha [...] Agora tem muito limite. É muito difícil fazer política social [...] com estrutura burocrática, normas administrativas, preconceito muito enraizado na gestão pública de atender o pobre, excluído. Então essas barreiras para superar [...] são muito difíceis. Mas eu acho que do ponto de vista das políticas dos catadores foi um dos lugares que isso se deu de maneira melhor. (Entrevista GP 4)

Em que pese as conquistas da agenda combinada, entretanto, a PNRS contém lacunas e falhas que na prática não asseguram ou dificultam a participação dos catadores na gestão de

resíduos. A seguir listo algumas falhas/lacunas com o intuito de mostrar seus impactos negativos na dinâmica de ação do MNCR.

Primeiramente, ao passo que a PNRS obriga os municípios a implantar coleta seletiva e determina que a União dará preferência ao repasse de recursos destinados para os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação dos catadores (art. 18), nem ela nem o decreto regulamentador da lei (Decreto Presidencial n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010) definem a forma como deve ser efetivada; tampouco preveem a criação de instâncias participativas em que os catadores (e demais atores da sociedade civil) possam participar formalmente das etapas de planejamento e de implementação da coleta seletiva.

Na prática, o que acabou ocorrendo após a aprovação da lei é que, em municípios onde há fóruns municipais Lixo e Cidadania ou em que os conselhos de Meio Ambiente cumprem a função de arena participativa e há histórico de mobilização de catadores, os catadores conseguem certa abertura institucional para debater a coleta seletiva e pressionar o governo local a implementá-las (WIRTH, 2016, p. 128).

Em contraste, em locais onde não existem espaços participativos ou onde eles são débeis e frágeis, os catadores enfrentam dificuldade para pressionar o poder local para fazer valer a lei, resultando que a maioria dos trabalhadores acaba permanecendo em situação de muita miséria e exploração.⁷² Outro aspecto problemático é a definição no texto da lei do conceito de “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”.⁷³ O conceito – um constructo novo trazido pela lei (ARAÚJO, 2013) – atribui obrigações que vão além da responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, de modo que, além dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos são igualmente responsabilizados pelos resíduos gerados pelo descarte

⁷² Entre as (poucas) cidades que instituíram formalmente espaços de participação dos catadores, está o município de Ourinhos, no estado de São Paulo. Criado em 2011 por meio de decreto municipal, o Conselho Gestor da Coleta Seletiva com Inclusão Social e Econômica dos Catadores é composto por 14 membros, sendo três indicados pela prefeitura, dois pelo MNCR, dois pela Universidade Estadual Paulista, dois pela Cáritas Diocesana e cinco pelas cooperativas e associações do município. Cabe ao Conselho aprovar o plano de trabalho de coleta seletiva e deliberar sobre a área de atuação de cada uma das cooperativas, definir a integração no sistema de logística reversa e fiscalizar a utilização dos recursos repassados (WIRTH, 2016, p. 128-9).

⁷³ A lei define a responsabilidade compartilhada como um “conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei” (BRASIL, 2010a).

de embalagens ou do próprio produto.⁷⁴ A responsabilidade compartilhada, entretanto, contrapõe regras rigorosas que centralizam a responsabilidade dos produtos no fabricante (como é o caso, por exemplo, da legislação alemã). No lugar da “responsabilidade pelo produto”, ou da “responsabilidade sobre os fabricantes”, a PNRS distribui encargos. O conceito é, portanto, um ajuste flexibilizante que colide com a responsabilização rigorosa dos grandes geradores de resíduos (ARAÚJO, 2013).

Interessa aos catadores, nesse aspecto, que, para efetivar a responsabilidade compartilhada, a PNRS transfere a disputa dos encargos entre o setor público, sociedade civil e setor empresarial para serem negociados nos espaços de formulação dos planos de gestão e dos acordos setoriais. O problema é que as negociações proteladas para os planos de gestão e os acordos setoriais vão ocorrer entre atores como poderes muito assimétricos e em espaços em que a capacidade de participação é frágil ou inviabilizada.

Outro ponto relevante é que, ao mesmo tempo que a PNRS determina a reciclagem como forma prioritária de destinação dos resíduos sólidos urbanos e incentiva o crescimento da reciclagem – tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados (art. 7º.) –, ela não estabelece critérios de prioridade para que instituições financeiras federais criem linhas de financiamento especiais, fazendo com que, ao menos no nível formal, empreendimentos de catadores, indústria da reciclagem e projetos de inovação em gerenciamento de resíduos sólidos concorram entre si pela mesma fonte de recursos (art. 81 do Decreto). Isto é, não há distinção entre atores que visivelmente possuem recursos e poderes bastante assimétricos.

De todo modo, a lei traz incentivos ao crescimento da reciclagem, porém o incentivo não vem acompanhado da previsão de mecanismos de regulação do mercado da reciclagem ou de planejamento para a expansão do setor que deem conta de superar a participação desigual e desprotegida dos catadores em seu trabalho de fornecimento de matéria-prima para a indústria (WIRTH, 2016, p. 77). Nesse sentido, a PNRS deixa a regulação de trabalho dos catadores à

⁷⁴ O conceito parte do pressuposto de que um produto passa por diversas mãos antes de se transformar em resíduos (ou rejeitos) e que todos são responsáveis pela sua gestão. Cada um com responsabilidade sobre a etapa que lhe compete. Cabe ao setor industrial e ao comércio, a responsabilidade pelo fechamento do ciclo de vida, garantindo o retorno ao processo produtivo dos materiais que podem ser recicláveis ou dar a destinação final ambientalmente adequada para o que não tiver como ser reintroduzido no processo produtivo (rejeitos). Cabe ao consumidor, por sua vez, separar na fonte os resíduos e entregá-los nos locais designados. Cabe aos órgãos públicos, através de Planos de Gestão, por fim, organizar a estrutura necessária para execução da gestão compartilhada (CAMPANI, 2016).

deriva ou consente que ela ocorra via mercado.⁷⁵ Por fim – e também fundamental – cabe enfatizar que há fragmentos no texto da PNRS que contradizem seus próprios princípios e objetivos. Isso porque, ao mesmo tempo que a lei baliza uma abordagem simultaneamente ambiental, econômica e social dos resíduos e estabelece como ordem de prioridades a “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos” (artigo 7º), ela não proíbe a incineração, uma tecnologia controversa, com altos custos de operação e que caminha na contramão da sustentabilidade ambiental e social.

A incineração é uma tecnologia de destinação final de resíduos em que se realiza a queima total de resíduos (residenciais, comerciais, industriais e agropecuários). A tecnologia foi bastante utilizada na Europa e nos Estados Unidos, sobretudo até a década de 1980, quando surgiram vários estudos demonstrando que a incineração traz sérios riscos à saúde humana, que compromete a qualidade do ar, da água e dos solos. Diante da comprovação desses efeitos negativos, ao longo dos anos, os países do norte global passaram gradualmente a restringir o uso dessa tecnologia, criando leis ambientais rigorosas e proibitivas.

Com o rigor das leis ambientais na Europa e nos Estados Unidos, as empresas incineradoras intensificaram a prospecção em países do sul global, a fim de expandir seus negócios e transferir plantas incineradoras para esses locais.

A PNRS não proibiu a incineração, mas determinou-lhe um lugar restrito. De acordo com o artigo 9º da lei, o uso da tecnologia está submetido à ordem de prioridade de gestão dos resíduos, segundo a qual é a última alternativa, após esgotadas todas as possibilidades de reaproveitamento e reciclagem (BRASIL, 2010). O lugar restrito na lei, entretanto, não foi suficiente para barrar *lobby* de empresas multinacionais que, diante da brecha da lei brasileira, viram a oportunidade de expansão dos negócios.

⁷⁵ Para aprofundamento sobre iniciativas indicadoras do fortalecimento da regulação do trabalho dos catadores via mercado, consultar Wirth (2016), Bosi (2010), Demajorovic (2013). A tese de Wirth (2016) destaca que diferentes empresas ligadas ao Cempre instituíram práticas de apoio a algumas cooperativas de catadores ao longo do tempo. Fundado em 1992, o Cempre é mantido por empresas de diversos setores e produz materiais, realiza pesquisa e promove programas de reciclagem. Trata-se de uma entidade articuladora do setor privado e que tem como uma de suas atribuições fomentar acordos entre diferentes empresas e organizações de catadores (p. 80). Segundo a autora, diferentes projetos empresariais, como os que são articulados pelo Cempre, confirmam o surgimento de um capitalismo empreendedor com uma roupagem que contribua para a justiça social. Parafraseando Boltanski e Chiapello (2002), a autora afirma que esses projetos empresariais são “ingredientes de um novo espírito do capitalismo, que incorpora ideias que lhe são alheias para realizar seu interesse próprio” (p. 81).

O MNCR e a rede de defesa dos catadores bem tentaram impedir que o texto da PNRS fosse aprovado com essa brecha. O MNCR chegou a enviar carta ao presidente Lula solicitando o veto à brecha, alertando para os impactos negativos da queima de resíduos e para fatos que as empresas não admitem, isto é, que a incineração agrava o problema das mudanças climáticas e contribui com o esgotamento dos recursos naturais, já que a tecnologia queima cerca de 90% de resíduos que poderiam ser reciclados e reintroduzidos ao ciclo de produção. Logo, apelaram pelo veto presidencial denunciando que a incineração se opõe à reciclagem e coloca em risco o trabalho dos catadores.

A pressão não foi suficiente e a brecha mostra que a PNRS comporta operações divergentes (WIRTH, s.d., p. 8). Além disso, a expansão da incineração confronta a luta histórica dos catadores e ameaça desmontar a cadeia da reciclagem cuja base são os catadores – que fornecem cerca de 90% da matéria-prima (NUNES; CARDOSO; FORTES, 2019).

Além disso, a adoção de tecnologias de destruição de resíduos é útil aos interesses de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes que ficam isentos de suas responsabilidades pós-consumo.

Esses aspectos demonstram, em conjunto, falhas e lacunas na lei em assegurar a participação dos catadores na gestão integrada. Para mitigar esses problemas, entretanto, após a aprovação da PNRS, o MNCR rapidamente tratou de ocupar (o máximo que pôde) os espaços de participação nas arenas de implementação da lei, tanto no âmbito federal, como nos estaduais e municipais, e de criar novas articulações para barrar iniciativas que colidem com os interesses dos catadores e inviabilizam a concretização do conjunto de objetivos propostos pela PNRS.

Antes de abordarmos a dinâmica do MNCR no contexto da implementação da PNRS, cabe salientar que não é difícil notar que, onde há conflito de interesses com o poder econômico, o texto da PNRS apresenta dispositivos vagos cuja lógica prevalecente é a de jogar conflitos adiante, para serem dirimidos em outras arenas e com outros instrumentos.

A responsabilidade compartilhada mencionada, por exemplo, demonstra essa lógica. O compartilhamento de encargos resulta do processo de aprendizado de vários atores que, nas discussões da lei passaram ao longo do tempo a modificar suas posições iniciais e assimilar novas ideias. Se por um lado tanto o MNCR como os atores da rede de defesa ligados ao experimentalismo defendiam a responsabilização rigorosa e centralizada no fabricante; por outro lado, entidades representativas do setor empresarial, como o Cempre, durante anos

manifestavam posicionamento contrário à responsabilização sobre o fabricante e faziam *lobby* e pressão para que compromissos fossem assumidos de forma voluntária (ARAÚJO, 2013).

Nesse sentido, o compartilhamento apresenta-se como uma solução “meio-termo” de responsabilização. Agora, a negociação em prol dos dispositivos de inclusão dos catadores na responsabilidade compartilhada e na logística reversa⁷⁶ não só foi defendida pelo MNCR e pela rede de defesa, como também pelo próprio Cempre. Nesse sentido, Araújo (2013) afirma que As regras sobre os catadores foram apoiadas explicitamente pelo empresariado. Nesse caminho, o apoio a cooperativas de catadores, como o desenvolvido historicamente pelo Cempre, ganha destaque. O problema é que esse tipo de esforço do empresariado não supre as obrigações nesse campo requeridas pela lei número 12.305/2010. Há falas codificadas de representantes de organizações como a Fiesp que caminham nesse sentido. Na aplicação da lei deve-se cuidar para que os catadores não sejam usados tendo em vista esvaziar as responsabilidades das empresas, quanto à logística reversa principalmente (ARAÚJO, 2013, p. 363).

Para os sistemas de logística reversa, chama a atenção que a previsão para os procedimentos para sua implantação fosse feita por acordos setoriais, cujas iniciativas poderiam ser lançadas tanto pelo poder público como pelo setor empresarial (art. 20 do decreto). A primeira, por meio de editais públicos de chamamento, e a segunda, através de apresentação de proposta formal pelos interessados diretamente ao Ministério do Meio Ambiente.

No sistema reverso de embalagens (papel, plástico, alumínio, vidro etc.), o decreto regulamentador da PNRS previu que a implantação da logística reversa seria feita por meio de acordo setorial entre representantes do poder público e do setor empresarial e que “poderiam” participar cooperativas e associações de catadores. Além disso, previu que o requisito era conter “a possibilidade” de contratação de entidades, cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis para a execução das ações no sistema a ser implantado (item IV, do art. 23 do decreto).

Esse tom evasivo e contido da previsão do acordo setorial de embalagens é analisado por Araújo (2013), que enfatiza o caráter generalista da PNRS e demonstra que instrumentos

⁷⁶ O conceito de logística reversa foi introduzido pela lei de modo a instituir a operacionalização de cada tipo de resíduos. Anteriormente existente apenas na Lei dos Agrotóxicos (Lei n. 9.974/2000), a logística reversa está prevista para ser fixada, pelo governo, por instrumentos específicos: por acordos setoriais, decretos ou resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Tais instrumentos devem estabelecer como os produtos, após seu ciclo de vida se esgotar, deveriam retornar para o reaproveitamento e a reciclagem (CAMPANI, 2016).

de implementação pouco responsivos são reflexos da estratégia deliberada por um conjunto heterogêneo de atores para que a lei de resíduos finalmente fosse aprovada (ARAÚJO, 2013).

Para autora, a PNRS materializa um “pacto possível” no jogo de disputa entre os diversos interesses – econômicos e sociais – em torno da lei. Nesse sentido, tanto a diluição de encargos – atualizada pelo conceito de gestão compartilhada – como a brecha para o “reaproveitamento energético”, por exemplo, revelam o peso dos grandes interesses na disputa da lei.

Nessa direção, podemos complementar a análise da autora afirmando que tanto a responsabilidade compartilhada como a brecha para incineração demonstram que, em conjunto, o que emergiu do quadro específico da PNRS é uma formatação institucional caracterizada pela incorporação, pela participação e pela representação de demandas sociais que visam conciliar interesses em conflito. Logo, a PNRS expressa dinâmicas contraditórias do lulismo e exprime tensões inerentes à relação entre os governos lulistas e a organização de grupos da sociedade.

Assim, o “pacto possível” da PNRS se insere na lógica lulista, e as dinâmicas contraditórias que se ligaram a ele – e que particularmente nos interessa nesta tese – reverberaram no movimento de catadores. Entretanto, de igual modo, são produtos de uma lógica que lança os conflitos adiante, para serem resolvidos com instrumentos específicos em outras arenas, sobretudo para períodos posteriores à aprovação da lei, especialmente para os planos de gestão de resíduos e para os acordos setoriais.

Desse modo, ainda que a PNRS tenha deixado um legado jurídico de inclusão para os catadores, em determinados aspectos, o generalismo e/ou a lógica da lei de jogar conflitos adiante fragilizaram a capacidade de incidência e protagonismo que o MNCR havia conquistado no âmbito da agenda combinada no período anterior à aprovação da lei. Em decorrência, a participação e influência do MNCR ficaram à mercê de contextos menos favoráveis nos anos pós-2010.

Desse modo, no pós-2010, o MNCR tratará de ocupar os espaços institucionais de participação e implementação da lei, mas também se verá compelido a intensificar estratégias de atuação extrainstitucional – mobilizando e fortalecendo suas bases e aprofundando articulações com outros atores da sociedade civil para barrar iniciativas que ameaçam o trabalho e os direitos dos catadores. Trata-se de esforços que visam cobrar o cumprimento das diretrizes principais da PNRS e, ao mesmo tempo, buscam impedir que dispositivos da lei sejam usados

em benefício dos interesses do setor privado. Portanto, um desafio que atravessa uma linha tênue entre defender a lei e barrar sua instrumentalização pelos setores dominantes.

Dito isso, no subitem a seguir abordo o uso de dois dispositivos conflitivos da PNRS que em conjunto moldaram as estratégias de ação do MNCR: o Acordo Setorial de Embalagens, um instrumento de implementação da PNRS; e a brecha para a incineração.

5.2. Conflitos jogados adiante

5.2.1 Acordo Setorial de Embalagens e os catadores

Após a aprovação da PNRS, o governo federal, através do MMA, tomou por prioridade a estruturação dos sistemas de logística reversa por meio de acordos setoriais, lançando editais públicos de convocação de setores interessados a apresentar propostas por tipo de produtos.

O Acordo Setorial de Embalagens (BRASIL, 2015), cujo processo de tramitação e consulta pública durou cerca de três anos e foi sancionado pelo governo em novembro de 2015, foi proposto por uma coalizão constituída por vinte associações de empresas; por representantes das indústrias dos principais setores de embalagens (alumínio, papel e plástico) e da indústria de alimentos, supermercados, bebidas, cosméticos e produtos de limpeza.

Tratou-se, pois, de uma coalizão ampla e representativa das empresas que ocupam o topo da cadeia produtiva da reciclagem, junto a setores importantes do comércio (WIRTH, 2016, p. 82). Coordenado pelo Cempre, a proposta apresentou uma lista de organizações anuentes e contou com a assinatura da associação representativa dos catadores e braço jurídico do MNCR, a Ancat.

A instituição da logística reversa de embalagens da proposta aprovada previu dois canais principais de recebimento, i. Pontos de Entrega Voluntária; ii. cooperativas e associações de catadores e unidades de triagem. Já o plano de ações do acordo apresenta o número de cooperativas participantes e propõe metas de aumento de sua capacidade produtiva, tanto pelo aumento de número de cooperativas como de aumento de sua eficiência. O resultado seria medido pelo aumento do volume de materiais recicláveis triado pelas organizações de catadores. Entretanto, o primeiro ponto a ser destacado é que o responsável por fornecer esse dado é a própria indústria da reciclagem.

Para aumentar o volume de insumo de recicláveis, o setor empresarial comprometeu-se a realizar investimentos produtivos, viabilizar a aquisição de equipamentos e fornecer capacidade técnica para as cooperativas e redes de comercialização, de modo direto ou via

Ancat (WIRTH, 2016, p. 83). O montante a ser investido, entretanto, não apareceu definido, já que o documento manifesta apenas essa intenção.

Como afirma Wirth (2016), o acordo setorial de embalagens não apresentou qualquer sinalização de comprometimento com o ciclo de vida do produto ou metas que indicassem a redução do resíduo. Em suas palavras,

[o acordo setorial] intenciona tocar apenas na superfície desse problema, aliando-se estrategicamente com o elo mais frágil da cadeia produtiva. Trata-se de uma estratégia de incentivo da reciclagem que prioriza a aliança entre o setor empresarial e o cooperativo, sem descartar, entretanto, o comércio atacadista de recicláveis. Ela pode ser lida como a ampliação das ações que o empresariado já mantém com as organizações de catadores. Em relação aos possíveis investimentos a ser realizados no elo mais frágil dessa cadeia, não há qualquer valor garantido e ressalta-se a necessidade de viabilidade de mercado para cada um deles. O acordo setorial não é de forma alguma limitador da ação das empresas, pois a cada uma delas é assegurada a liberdade de investir da forma que entenda mais adequada dentro de sua estratégia de negócios. Para os trabalhadores cooperativados, de outro lado, não há qualquer garantia de constância ou efetividade do financiamento. Em relação à remuneração da força de trabalho dos catadores, o setor empresarial não assume qualquer responsabilidade e admite formalmente que esta possa ficar abaixo do salário mínimo nacional. (WIRTH, 2016, p. 84-5)

Ainda nessa linha, a autora salienta que, mesmo que a proposta pudesse melhorar a condição de trabalho de algumas cooperativas, essa melhoria seria um efeito colateral. O compromisso assumido é única e exclusivamente com o aumento da produtividade, e o acordo celebra um “[...] tipo de aliança entre capital e trabalho nos marcos de uma política pública, o que não surpreende, uma vez que o governo se eximiu de regulamentar a responsabilização do setor empresarial pela geração de resíduos”, já que a PNRS determina que o próprio setor produtivo apresente as propostas (WIRTH, 2016, p. 85, grifo nosso).

Como mencionando na introdução deste capítulo, o fato de o MNCR ter assinado o Acordo Setorial de Embalagens gerou conflitos e mesmo algumas rupturas no movimento (Entrevistas LC 3; C1; LC 4; LC 5; RD 5; RD 8). Na Expocatadores de 2015 era possível perceber o tensionamento sobretudo pela falta de previsões concretas de investimentos em organizações de catadores e pelas metas tímidas de recuperação de embalagens da proposta da coalização.

Internamente, o MNCR estava dividido entre aqueles que, junto com o Cempre, celebravam a possibilidade de executar a PNRS sem a intermediação dos municípios e os críticos do alcance do acordo em termos da quantidade de organizações de catadores que participariam da implementação, das possibilidades de melhorias concretas das condições de

trabalho das cooperativas e associações de catadores contempladas, das metas tímidas de aumento de volume de materiais recicláveis triados pelas organizações e pela falta de imparcialidade do responsável por fornecer os dados anuais do volume de reciclagem (já que, como dito, a indústria da reciclagem é que ficou responsável por fornecer esses dados públicos).

O relato de Alexandre Cardoso, liderança do MNCR, a Wirth (2016) sintetiza essa lógica e deixa nítido o tipo de relação que as indústrias de embalagens buscam manter com a base da cadeia produtiva. Em suas palavras,

A linha da logística reversa ela é, como eu posso dizer, ela é perversa, porque ela coloca o produtor de resíduos para dizer como ele vai fazer pra organizar o sistema, e ele coloca os valores que ele quer pagar, ele coloca os prazos, coloca as formas [...] (WIRTH, 2016, p. 82)

Sobre a logística reversa, Alexandre Cardoso afirma que

a logística reversa é perversa, é injusta, porque ela coloca os predadores como os que vão cuidar daquilo que eles mesmo comem. E aqueles que protegem ficam à revelia do processo, entendeu? Os que fazem o trabalho mais pesado, os que organizam o sistema, os que criam a consciência de educação ambiental nas pessoas, esses que fazem o trabalho, não são eles que decidem e tampouco os recebedores do processo. Porque as empresas acabam criando um processo delas produzirem e elas mesmas ganharem, de esse recurso virar recurso próprio. Então essa é a questão que tem. O que essa coalizão criou foi um sistema de poder financiar em parte alguns equipamentos pros catadores, para nós, para que a gente consiga gerar dados. Então é um processo que a gente tá trabalhando internamente de primeiro conseguir juntar e coletar esses dados e segundo é organizar internamente pra poder ir pra um processo de luta, porque a logística reversa, pra ela ser uma logística reversa solidária, nós precisamos lutar pra que ela seja solidária. (WIRTH, 2016, p. 85)

Sobre a falta de previsão de transparência do acordo setorial e a anuência do movimento, um catador afirma que: “Acho que todo movimento quer ter muito mais militantes [...] O acordo setorial beneficia as empresas, porque elas continuam a poluir sem ter o mínimo de responsabilidade em recolher os 22% que estão lá. Primeiramente, como é que você mede a diminuição do que você produziu se diminuiu o lixo nos aterros sanitários?” (Entrevista L3).

Sobre a participação do MNCR no acordo setorial, uma liderança é categórica ao afirmar que o MNCR bem que tentou disputar o sentido da logística reversa de embalagens, porém sem sucesso (já que os canais de participação pareciam fechados). Em suas palavras,

[...] MMA lançou o edital, atendendo esse edital 5 organizações de empresas apresentaram projetos para implementação e aí vale citar que o MNCR também apresentou seu projeto para execução da logística reversa, porém nos foi negado com a alegação de nós não somos (sic) produtores de embalagens, não comercializamos embalagens [...] a execução da logística reversa é, segundo o MMA, único e exclusivo das empresas e do comércio e nisso também vale ressaltar que dos 5 projetos apresentados ao MMA o único que apresentou um projeto dialogando com a gente foi a Coalizão, representado

pelo Cempre. Foi o único que dialogou com o movimento e acenou para a possibilidade de o movimento estar presente na execução da logística reversa. Daí o porquê hoje essa relação entre o Movimento, a Ancat e os empresários estar mais forte. Grupos empresariais mesmo estando dentro da coalizão não executam a política reversa em parceria com a Ancat, como, por exemplo, é o caso da Abipec, Tetra Pak e outras entidades e empresas que cumprem a logística reversa ao seu modo, sem passar pela Ancat. Hoje, a estimativa é de que a nossa participação em volume na execução da logística reversa está em torno de 4 ou 5% do que seria o valor da política no Brasil. Muitas entidades fazem por conta própria essa execução da logística reversa. (Entrevista LC 2)

O acordo setorial de embalagens nos remete à discussão dos resultados da ação dos movimentos sociais. Parafraseando Tarrow (2009), Wirth (2016) lembra que, muitas vezes, os principais desafiantes não são aqueles que colhem os frutos da ação coletiva, favorecendo alguns aliados ou grupos de interesse convencionais mais propícios a acordos com opositores (WIRTH, 2016, p. 86). Desse modo, o movimento decidiu participar do processo de negociação do acordo setorial, em vez de se retirar, pois, naquele momento, era a única via de efetivação da logística reversa. Se optasse por deixar vago esse lugar facilmente seria ocupado por outro grupo com pouco ou nenhum vínculo com o movimento e com a construção de suas demandas e reivindicações (WIRTH, 2016, p. 86).

5.2.2 *Abertura legal à incineração*

Como a pressão do MNCR e da rede de defesa para que o governo vetasse a brecha para a incineração⁷⁷ não foi suficiente para retirá-la do texto da PNRS, desde o início do processo de implementação da lei, o repertório de ação do MNCR tem se valido de táticas e ações que visam barrar essa possibilidade. O movimento concentra-se em mostrar os malefícios da incineração, denunciando que ela não só é contraditória com os princípios da lei como inviabiliza suas diretrizes e ameaça o futuro da reciclagem. Entretanto, as táticas e denúncias do MNCR, por sua vez, ocorrem em terreno arenoso e marcado pelo *lobby* da indústria internacional especializada na queima de resíduos. A brecha da legislação brasileira fez essas empresas enxergarem o Brasil como uma oportunidade e um nicho de mercado importante para a expansão de seus negócios, sobretudo diante das restrições cada vez mais severas das legislações ambientais dos países do norte global que desestimulam ou a proíbem.

⁷⁷ O MNCR lançou uma carta aberta ao presidente Lula (em 29 de julho de 2010) solicitando que vetasse a incineração no momento da sanção da PNRS. Disponível em: <<http://www.mnccr.org.br/artigos/mnccr-pede-veto-aincineracao-na-politica-nacional-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Segundo Wirth (2016), são frequentes relatos de prefeitos brasileiros convidados a conhecer modernas instalações de incineradores na Europa com as despesas de viagem pagas pelas empresas interessadas em implantar a tecnologia no país (p.15). Além disso, há registros de empresas de incineração que utilizam o poder econômico para construir alianças políticas e que, até recentemente, financiavam campanhas eleitorais para prefeituras e governos de estados no Brasil.

Diante dessa situação, o MNCR foi compelido a intensificar sua atuação para conter o avanço da incineração. Nesse sentido, um dos principais desafios do movimento é manter suas bases mobilizadas e, ao mesmo tempo, atuar nos três níveis de governo. Para isso, necessita ocupar espaços nas instâncias participativas municipais, estaduais e federais, além de marcar presença nos debates legislativos, nas audiências públicas e fortalecer articulações diretas com vereadores, deputados estaduais e federais para aprovação de projetos de leis que proíbam a prática da queima de resíduos.

No âmbito nacional, por exemplo, durante a 4ª Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA), cujo tema central foi resíduos sólidos, o MNCR teve uma participação de destaque ao denunciar os riscos de perdas e retrocessos que a prática da queima de resíduos representa para os avanços sociais e ambientais logrados nas últimas décadas em termos de políticas públicas e reivindicar a proibição da incineração em território nacional (Entrevistas RD 5; RD 9; RD 11). Com efeito, uma das propostas mais votadas durante a 4ª CNMA foi justamente a revisão do 1º parágrafo do artigo 9º da PNRS que propõe que seja vedada a adoção dessa tecnologia no país⁷⁸ (resultado final da 4ª CNMA, 2013). Ainda que esteja cientificamente comprovado que a incineração como destinação final dos resíduos caminha na contramão da sustentabilidade e do equilíbrio climático e que ela representa um retrocesso grave no desenvolvimento da agenda ambiental nacional, as tratativas de avanço do capital em um contexto de fragilização da participação torna ainda mais difícil para os movimentos sociais vencerem disputas.

Os representantes do poder econômico raramente se dispõem a participar das esferas públicas de discussão e nos espaços formais para esse fim – pois costumam ser derrotados – e

⁷⁸ [...] Criar lei federal e/ou mudança na redação da Lei 12.305/2010, que proíba toda e qualquer incineração de resíduos sólidos, desde a incineração de resíduos domésticos até a incineração para geração de energia (termoelétrica), e todo e qualquer tipo de tratamento térmico, incentivando a implementação de tecnologias limpas para tratamento dos resíduos sólidos e geração de novos produtos, como a biodigestão (energia limpa) e compostagem para resíduos orgânicos (RESULTADO FINAL 4ª CNMA, 2013).

utilizam estratégias que usam filtros institucionais que obstruem os avanços das pautas da sociedade civil organizada, operando manobras jurídicas que visam alargar a brecha da incineração (WIRTH, s/d, p. 18).

De todo modo, existem casos importantes em que a articulação do MNCR com outros setores da sociedade civil e parlamentares logrou que o setor privado perdesse disputa, seja porque conseguiu aprovar leis estaduais e municipais que proíbem a implantação de plantas incineradoras nos territórios, seja porque cobrou ações do Ministério Público, denunciando irregularidades nos contratos públicos com as prefeituras e os governos de estados.

Serve de exemplo o caso de Minas Gerais, que, no ano de 2014, tornou-se o primeiro estado brasileiro a proibir a incineração em seu território. Como vimos no capítulo 2, Minas Gerais tem uma experiência histórica de organização dos catadores e o estado tornou-se uma célula de referência do MNCR em termos de conquistas de direitos e de políticas públicas.

Logo após a aprovação da PNRS, a regional do MNCR no estado manteve-se mobilizada na estratégia de proibir a incineração, realizando manifestações e passeatas, participando de audiências públicas e pressionando deputados e o Executivo do estado para aprovar o projeto de lei estadual de proibição da incineração.

A proposição que deu origem à Lei estadual n. 22.337/2014 é fruto da luta e mobilização do MNCR, que, junto com o então deputado estadual André Quintão (PT), deu início a projeto de lei que proibia as tecnologias de incineração no processo de destinação final de resíduos no estado de Minas Gerais (PL n. 4.051/2013). Segundo o MNCR, o projeto de lei surgiu porque a Assembleia Legislativa do estado (ALMG) havia aberto discussão pública sobre uma proposta de Parceria Público Privada (PPP) que destinaria a gestão dos resíduos sólidos do estado à iniciativa privada.

Contrários à proposta, os catadores foram às ruas manifestar o descontentamento e mostrar aos gestores públicos que a incineração é contrária às diretrizes da PNRS e é desfavorável aos catadores que têm nessa função a base de seu sustento. A partir daí, o MNCR fortaleceu a articulação com lideranças políticas para evitar que a proposta da PPP fosse aprovada em plenário. Após aprovação na ALMG, em junho de 2014, a PL n. 22.337 seguiu para o Executivo, em que sofreu o veto do então governador Alberto Pinto Coelho. Após o veto, a PL seguiu de volta para a ALMG e, contando com forte mobilização dos catadores, o veto foi derrubado. Com a nova lei, Minas Gerais tornou-se o primeiro estado brasileiro a proibir a

incineração (ALENCAR; UIP, 2021).⁷⁹ No nível local, por sua vez, o MNCR se articula com organizações comunitárias, com ONGs locais e com especialistas em resíduos para impedir que grupos empresariais e tecnocratas consigam o apoio de governos municipais para a instalação de plantas incineradoras.⁸⁰ Nesse sentido, uma disputa ferrenha vem ocorrendo nos últimos anos, por exemplo, na região metropolitana de São Paulo em torno da implantação da URE (Unidade de Recuperação Energética) pela empresa Lara Tratamento de Resíduos, no município de Mauá. A empresa, que já possui um aterro sanitário na cidade e contrato de coleta de lixo municipal, pretende ampliar seus negócios, planejando instalar uma planta incineradora para queimar os resíduos de um conjunto de cidades da região metropolitana de São Paulo e do litoral paulista (MNCR, 2019).

A base local do MNCR na região vem organizando manifestações, produzindo abaixo-assinados contra a implementação da planta incineradora e participando de audiências públicas para denunciar a ilegalidade do empreendimento, alertando que a queima produz sérios riscos à saúde humana e denunciando que a implantação da incineração descumpra a hierarquia de tratamento da Lei n. 12.305/2010, que inviabiliza a coleta seletiva e a reciclagem na região. Mesmo assim, o licenciamento ambiental da URE foi aprovado pela Cetesb, órgão responsável no estado de São Paulo.

Junto com ambientalistas, o MNCR conseguiu mobilizar o Ministério Público de Mauá para questionar a validade dos trâmites do licenciamento ambiental da URE da Lara. Assim, em julho de 2020, o MP instaurou inquérito civil para coletar informações sobre o EIA/Rima (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) apresentado à Cetesb, que aprovou o licenciamento ambiental da obra e também solicitou que a Prefeitura de Mauá apresentasse cópia do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (MELO, 2020).

Combinado a ações como as mencionadas anteriormente, nos últimos anos o MNCR vem reforçando articulações nacionais e internacionais, de modo a intensificar seu engajamento na luta global contra a incineração. Nesse sentido, por exemplo, o movimento fortaleceu vínculos com a Aliança Global por Alternativas à Incineração (rede GAIA), uma coalizão internacional de mais de 300 organizações e movimentos sociais dos cinco continentes do

⁷⁹ Mais recentemente, no dia 30 de março de 2021, foi sancionado também o projeto de lei que proíbe a incineração no Distrito Federal (Lei n. 6.819/2021 do Distrito Federal).

⁸⁰ Exemplo do Movimento em Defesa da Vida do Grande ABC e da Aliança Resíduo Zero Brasil.

planeta (GAIA, 2021). Essa Aliança participa ativamente da coalização nacional contra a incineração do lixo, promovendo uma série de campanhas, manifestações e ações diretas contra essa atuação no país. Nesse sentido, no âmbito nacional, em setembro de 2019, em parceria com a Aliança

Resíduo Zero Brasil e a Rede GAIA, o MNCR lançou o Manifesto Contra a Destruição dos Resíduos Sólidos Urbanos por Desperdício Zero, que alerta sobre os riscos que o Brasil corre de tecnologias que destroem os resíduos recicláveis, como a incineração e o coprocessamento, se apresentarem equivocadamente como alternativas de gerenciamento.

Além de elencar os impactos dos incineradores na saúde pública, na qualidade do ar, nas mudanças climáticas, nos investimentos de dinheiro público, o Manifesto reivindica que, em detrimento da incineração, cimenteiras e outras formas de tratamento térmico, o governo tome medidas efetivas que priorizem os programas de coleta seletiva das frações orgânicas e recicláveis – separadamente dos rejeitos –, de modo a integrar amplamente os catadores em atendimento ao preconizado na PNRS e na Política Nacional sobre Mudanças do Clima (2009) (RESÍDUO ZERO, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese ofereceu um registro histórico do processo do movimento de catadores no país. Para enfrentar a extrema exclusão e lutar para serem reconhecidos como trabalhadores, nas últimas décadas os catadores brasileiros se articularam, o que lhes rendeu conquistas sociais e direitos. Atualmente, com cerca de vinte anos de existência, o MNCR consolidou-se como o primeiro movimento social que reivindicou direitos dos catadores e que organizou a categoria para demandar políticas públicas para fazer cumprir os direitos conquistados.

Neste trabalho, apresentei uma reconstrução histórica da organização do movimento anterior e posteriormente à sua fundação. O objetivo foi demonstrar que, de dinâmicas locais de articulação e mobilização, a consolidação do movimento nacionalizado de catadores tem conexão com a experiência do Partido dos Trabalhadores no governo federal (2003-2016). Busquei demonstrar que, ao longo dessa experiência de governo, o MNCR se desenvolveu como ator político de maneira atrelada ao Estado pelo lulismo.

Anteriormente à fundação do MNCR, demonstrei que o processo organizativo dos catadores se constituiu com base em múltiplas relações com atores da sociedade e do Estado. Denominei essas múltiplas relações de “forças dinamizadoras” do processo organizativo dos catadores a fim de situar os agentes e as instituições que cumpriram papel importante nesse processo inicial (1980-1990). A ideia de forças dinamizadoras me ajudou a mostrar que esses atores deixaram “marcas” na organização dos catadores e que, mais adiante, a nacionalização do movimento (a partir de 2001), se relaciona com a estratégia de o novo movimento tornar-se representante legítimo da categoria e tornar a luta dos catadores mais autônoma e independente de outros atores.

Para representar os catadores, o MNCR elaborou leituras contextuais amplas em que a atividade da catação ocorre; definiu interesses comuns entre os sujeitos; colocou em marcha um processo de identidade coletiva e criou um sistema de ação que visa publicizar conflitos e tensionamentos sociais em torno da questão social em que estão envolvidos, ou seja, a questão social da reciclagem. Esse sistema de ação, ao mesmo tempo que se dispôs a organizar a categoria para o trabalho cotidiano coletivo (conformando associações e cooperativas de trabalho), reivindica direitos e encaminha demandas de políticas públicas.

De modo a conter um projeto de protagonismo do encaminhamento da questão social da reciclagem, esse sistema de ação encontrou um Estado permeável com o PT no governo federal. Daí, esse encontro pôs em prática uma agenda inédita que inseriu o catador no centro

de uma política pública. Edificada com o objetivo de construir políticas públicas de atendimento às reivindicações dos catadores, essa agenda fortaleceu o próprio movimento.

Denominei essa agenda de “agenda combinada” (2003-2016), a fim de mostrar que, para edificá-la, o MNCR concentrou esforços em Brasília e, desse esforço, irromperam proposições e políticas públicas compatíveis com demandas para o conjunto amplo dos catadores. Dos resultados da agenda combinada, sem dúvida, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi a principal conquista do MNCR, já que ela abriga várias de suas reivindicações e, enquanto marco legal, tornou-se o principal instrumento de garantia de direitos da categoria.

A PNRS abriu um campo de possibilidades para o trabalho dos catadores. Entretanto, a lei aprovada traz consigo uma lógica subjacente que joga aspectos conflitivos adiante, para serem dirimidos em outras instâncias, com outros instrumentos. Nesta tese, essa lógica foi lida como reflexo do lulismo e das dinâmicas contraditórias que se ligam a ele, cujo resultado reverberou no repertório de ação do MNCR. Além disso, o contexto de implementação – logo após a aprovação da PNRS (2010) – difere-se do contexto anterior de abertura do Estado, impactando, igualmente, a dinâmica do movimento.

Antes de prosseguir com esse ponto, gostaria de fazer uma consideração mais abrangente - e alerta que, um tanto digressiva - sobre o processo analisado, pois avalio que ela complementa a abordagem analítica da tese.

O desfecho abrupto do ciclo petista no governo federal com o *impeachment* de Dilma, em 2016, conduziu a literatura brasileira sobre participação e movimentos sociais a realizar reflexões e balanços sobre o alcance das experiências participativas nos últimos trinta anos no país.

Nesse caminho, o golpe contribuiu para que fossem realizadas leituras mais contextuais capazes de acrescentar novas dimensões à interpretação da relação dos movimentos sociais com os governos do PT, sobretudo no que tange aos dilemas enfrentados pelos movimentos nessa experiência e, dessa ótica, o quanto pressioná-los para lograr suas reivindicações e o quanto apoiá-los, especialmente nos momentos de cerco que sofreram.

Nesse sentido, verifica-se empenhos para estabelecer novos diálogos, trazer novos conceitos e referenciais para a análise da relação dos movimentos sociais com o Estado durante o ciclo petista na presidência da República. Nesse caminho, junto com o “lulismo”, o “neodesenvolvimentismo”, por exemplo, ganhou força enquanto recurso analítico que vincula

a relação dos governos com os movimentos sociais e os efeitos do modelo de desenvolvimento posto em prática sobre a dinâmica dos movimentos.

Nessa ótica, Tatagiba (2018) afirma que o lulismo trouxe um legado contraditório para a sociedade civil, pois, ao mesmo tempo que promoveu inovações em políticas públicas, principalmente por meio de políticas sociais e de empoderamento de grupos historicamente marginalizados, como mulheres, indígenas, jovens negros, entre outros, acirrou tensões entre a participação social e o desenvolvimento, com resultados claramente prejudiciais à participação.

A afirmação de Tatagiba dialoga com reflexões mais abrangentes de Evelina Dagnino sobre o conjunto de países latino-americanos que nas últimas décadas foram governados por partidos de esquerda. Dagnino se propôs a explorar o caráter do Estado neodesenvolvimentista em países governados por partidos de esquerda e o tipo de aliança entre Estado e sociedade que eles representaram (DAGNINO, 2018).

Segundo ela, o neodesenvolvimentismo foi relativamente bem-sucedido ao implantar um modelo alternativo de combate às desigualdades e à pobreza. Entretanto, o encerramento do ciclo dos governos de esquerda deixou evidente que tal modelo era incompatível com as expectativas mais inclusivas da democracia participativa (DAGNINO, 2018, p. 160; TATAGIBA, 2018). Ao recorrerem ao antigo receituário de um Estado forte e autossuficiente, os governos de esquerda acabaram praticando políticas centralizadoras do velho desenvolvimentismo. Em decorrência, tais práticas provocaram sérios danos às expectativas construídas em torno do projeto participativo-popular.

No caso brasileiro, a autora salienta que, no país, historicamente o projeto participativopopular havia sido edificado, a duras penas, pelos movimentos sociais e pelo próprio PT. Então, a opção dos governos do PT pelo modelo neodesenvolvimentista, embora tenha impactado positivamente na desigualdade e reduzido consideravelmente a pobreza, comprometeu o projeto participativo-popular e restringiu a participação da sociedade nas decisões do Estado (DAGNINO, 2018).

Nesse mesmo marco de análise, observando diferentes setores de políticas públicas, Tatagiba e Teixeira (2021) diferenciam os momentos da relação entre Estado e movimentos sociais durante os 13 anos do PT à frente do governo federal. Em consonância com o diagnóstico de Dagnino, as autoras concluem que a participação sofreu impactos decorrentes do neodesenvolvimentismo. A escolha do modelo de desenvolvimento do partido gerou

variações na própria trajetória da relação entre Estados e movimentos sociais nas políticas públicas (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021).

Para as autoras, *grosso modo*, a relação entre Estado e setores populares organizados pode ser dividida em três fases: gestão Lula 1, gestão Lula 2 e gestão Dilma 1. Com características particulares, a participação dos movimentos nas políticas diferiu em intensidade em cada uma dessas fases. Níveis de participação variáveis marcaram a trajetória da relação e impactaram as políticas públicas.

Pois bem, o primeiro mandato de Lula coincide com a primeira fase (gestão Lula 1). É o período de expansão das oportunidades participativas dos movimentos sociais nas políticas públicas. No Estado, novos ministérios e secretarias abrigam ativistas institucionais comprometidos com a causa dos movimentos sociais, fortalecendo a articulação entre movimentos sociais e burocracia pública (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA; 2015; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021). É o momento em que também surgem novos conselhos, conferências, audiências públicas e mesas de diálogo, criando “nichos dentro do Estado” (p. 35), possibilitando que novos temas, atores e conflitos adentrassem em seu interior. Essa fase, ao mesmo tempo, possibilitou um adensamento das redes no âmbito da sociedade civil. Ainda que não houvesse uma ação coordenada, o “encontro entre um governo de esquerda e movimentos sociais com capacidade de pressão institucional e extrainstitucional favoreceu a experimentação e inovação nas políticas públicas” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, p. 37).⁸¹

A segunda fase (gestão Lula 2), por sua vez, se inicia em 2007, no contexto do desdobramento político e econômico da crise do mensalão em 2005. Esse momento desferiu “novos contornos à relação entre Estado e setores organizados, restringindo um pouco mais a ‘fresta’ para influência dos movimentos sociais na política pública (p. 36). Essa é a fase em que a opção pelo neodesenvolvimentismo ganha contornos mais nítidos dentro da “fórmula lulista” (SINGER, 2012, p. 146; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, p. 36), enfraquecendo, por consequência, a luta por direitos e restringindo o espaço de manobra dos movimentos em detrimento do lugar que setores do grande capital ocuparam (sobretudo a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) dentro do arranjo lulismoneodesenvolvimentismo.

81 Segundo as autoras, é nesse contexto que os programas associativos surgem e, conseqüentemente, há o fortalecimento da organização coletiva dos públicos-alvo desses programas (TATAGIBA; TEIXEIRA, no prelo, p. 35).

Por fim, a terceira fase, no início com o governo Dilma, corresponde ao que Singer (2016) denomina de “ensaio desenvolvimentista”. É o período em que o governo buscou avançar o modelo abrindo frentes importantes de confronto com poderosas frações de classe, especialmente do setor financeiro (SINGER, 2016). Mesmo que a terceira fase tenha buscado confrontar interesses de poderosas frações de classe (e provável que custado, inclusive, o próprio golpe parlamentar que retirou Dilma da presidência da República), o arranjo lulistaneodesenvolvimentista, regido pela concepção de Estado forte e mantido pelo lugar privilegiado que setores do grande capital desempenharam nele (principalmente a partir do lançamento do PAC, em janeiro de 2007), colidiu com os interesses dos setores populares organizados, empurrando, conseqüentemente, as organizações de movimentos sociais ainda mais às margens dos subsistemas (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021; DAGNINO, 2018).

O resultado dessa opção restringiu ainda mais o espaço de participação dos movimentos nas políticas públicas, provocando flancos e acirrando conflitos com movimentos do campo e da cidade (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021).

Pois bem, Tatagiba e Teixeira (2021) destacam os impactos negativos dessas mudanças no ambiente político na trajetória dos programas associativos, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Cultura Viva. Nesta tese, por sua vez, concluímos que essas mudanças produziram efeitos na agenda combinada e impactaram a dinâmica do MNCR.

Tomando novamente a PNRS. Fruto da abertura do Estado aos movimentos sociais a partir de 2003 (portanto, no período Lula 1), essa política pública é inclusiva e garantidora dos direitos dos catadores. Entretanto, por refletir a dinâmica lulista de conciliação de interesses, a sua lógica de lançar conflitos adiante, para serem dirimidos em outras instâncias, com outros instrumentos, encontra um contexto de implementação cuja participação se fragilizava (Dilma 2). Logo, a fase de implementação exige que o movimento intensifique vínculos com redes locais e ocupe as instâncias de participação dessa política pública ao mesmo tempo que se volte fortemente para consolidar as organizações de trabalho coletivo, isto é, as associações e cooperativas, já que são esses formatos reconhecidos pela legislação.

Ao passo que são apenas as associações e cooperativas que são reconhecidas pela legislação e que as políticas públicas que as respaldam são focais, ocorre um distanciamento dos catadores associados e dos catadores que não estão organizados. Nesse aspecto, o desafio

do movimento é manter ativo o vínculo de solidariedade entre todos os catadores (WIRTH, 2016).

Nos espaços de participação, o MNCR precisa defender o cumprimento da PNRS e ao mesmo tempo lutar contra a instrumentalização da política pelo poder econômico que busca utilizar dispositivos vagos e generalistas da lei para obter lucro.

Embora os catadores tenham logrado papel de destaque na PNRS, a aplicação da legislação pouco avançou nos termos das diretrizes que visam transformar o resíduo sólido reutilizável e reciclável em bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania para os principais trabalhadores da reciclagem, os catadores.

Em 2020, completou dez anos da Lei n. 12.305 que instituiu a PNRS. Em termos gerais, não só há pouco cumprimento das metas estabelecidas pela PNRS de não geração, redução, reutilização e reciclagem como, sob o governo Bolsonaro, institucionalizou-se uma política de desmonte da agenda ambiental e da agenda social – além das tratativas de esvaziamento e extinção dos espaços participativos garantidos pela lei para a implementação dessa política pública.

O contexto atual mostra riscos de perda das conquistas alcançadas pelas lutas históricas dos catadores e de retrocessos em relação ao pacto nacional firmado por meio da PNRS em torno dos resíduos, bem como o conjunto das políticas públicas que preveem a inserção socioproductiva dos catadores para fazer cumprir a lei.

Nesse sentido, em 2019, o governo Bolsonaro lançou o Programa Lixão Zero, um Programa que não só descaracteriza os princípios e objetivos da PNRS, como exclui os catadores nas ações que envolvem a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e nas previsões de apoio à inclusão socioproductiva dos catadores no processo de eliminação dos lixões.

Desde o lançamento, o MNCR vem denunciando a ilegalidade do Programa, alegando que, como determina a lei, o processo de encerramento dos lixões deve obrigatoriamente conter planos de ação que visem à inclusão social e emancipação econômica dos catadores, bem como a preparação dos catadores para a transição para o trabalho na coleta seletiva nos municípios. Nesse sentido, o MNCR defende que só é possível falar em encerramento dos lixões após a

efetiva inclusão socioproductiva até o “último catador” que exerce a catação em cada lixão e com a implantação (e aperfeiçoamento) do sistema de coleta seletiva (MNCR, 2019).

Em divergência com a PNRS, o Programa Lixão Zero estimula a “recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos”, o que, em realidade, é encorajador do avanço da instalação de plantas incineradoras que realizam a queima de resíduos que poderiam ser recicláveis. Logo, também coloca em risco o trabalho de milhares de catadores que se veem coagidos a intensificar a luta contra incineração, denunciando que a prática da queima caminha na contramão dos objetivos da PNRS e que, como o MNCR afirma, necessitam manter-se mobilizados para que a “Política Nacional de Resíduos Sólidos não se torne a política nacional da queima”, como se manifestou uma importante liderança do MNCR recentemente.⁸²

No que se refere ao acordo setorial de logística reversa de embalagens, podemos concluir que, de modo geral, o acordo não contribuiu para garantir e ampliar os direitos dos catadores. Pelo fato de a PNRS não ter previsto mecanismos de regulação do mercado da reciclagem, obviamente que a própria indústria continua organizando esse setor, do qual – vale destacar – cerca de 90% dos trabalhadores são catadores que permanecem na informalidade. Ao organizar o setor informal, as empresas continuam não se responsabilizando pela manutenção dessa força de trabalho e se utilizam de um pequeno número de catadores para publicizar projetos de responsabilidade social de modo que a situação de miséria e as condições precárias de trabalho que a ampla maioria dos catadores enfrenta continua sustentando o aumento dos índices de reciclagem.

Em 2020 completou cinco anos que o acordo setorial de embalagens foi firmado e, em breve, ele entrará em sua segunda fase. Recentemente, o MNRC lançou uma campanha na qual reivindica ações estruturantes para essa segunda fase, de modo que a capacidade de absorver trabalhadores da catação seja ampliada e aumente a capacidade de reciclagem.

Em um cenário de crise e de sérios riscos de perda e retrocessos, parece que o desafio do movimento nesse aspecto é “defender o acordo que se tem” e aprimorá-lo, já que – apesar das muitas falhas e lacunas – ele é um instrumento da PNRS em que os catadores estão incorporados – ainda que de maneira residual e numericamente pouco significativa. Ao mesmo tempo, deve-se reivindicar metas mais ambiciosas no sistema, de modo a atrair mais empresas

⁸² Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. Deus recicla, o diabo incinera. Live realizado no dia 23 de junho de 2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FsaHvvh3Gxg>. Acesso: 20 de janeiro de 2021.

para incorporarem-se a ele e que, sobretudo, os recursos da logística reversa retornem para a massa de trabalhadores, de modo que os catadores recebam pelo pagamento dos serviços prestados.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N.; Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, v. 2, n. 61, 2018.

_____.; BULOW, Marisa V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, 2011.

_____.; SERAFIM, Lizandra.; TATAGIBA, Luciana; Repertório de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014.

_____.; SILVA, Marcelo K; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 105, 2018.

_____.; ALBUQUERQUE, Maria C.; CARLOS, Euzineia; DOWBOR, Monika; ROMAO, W; SILVA, Marcelo K.; TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana C. Introdução. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana C. (Orgs.) **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. Editora Unesp, São Paulo, 2021.

ABREU, Maria F. Do lixo à cidadania: estratégias para a ação. Manual. Caixa Econômica Federal e UNICEF, 2001.

ALENCAR, Ana.; UIP, Edna. Minas Gerais diz NÃO à incineração. **Ambiente Legal**. Disponível em: <http://www.ambientelegal.com.br/minas-gerais-diz-nao-a-incineracao/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ALENCAR, Bertrand S. Novos protagonistas no espaço urbano: origem, estrutura e emergência da organização dos catadores no Brasil. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Nanpur. **Anais [...]**, Belém, 2007. Trabalho apresentado. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1317>. Acesso em 06 maio 2021.

_____. Emergência de novos atores no desenvolvimento sustentável: a contribuição dos catadores de materiais recicláveis no Brasil, 2008. 263 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

ALENCAR, Tatiane S.; ROCHA, João, P.; SILVA, Rebeca. V. Política Nacional de Resíduos Sólidos e os catadores de materiais recicláveis: estudos de caso de cooperativas nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 03, n. 20, 2015.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.76, 2009.

ALVES, Adriana. S. Formação “de catador para catador”: o movimento nacional dos catadores na construção de sua autonomia político pedagógica. 2016. 139 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2016.

ANCAT; PRAGMA SOLUÇÕES SUSTENTÁVEIS. **Anuário da Reciclagem**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: < <http://anuariodareciclagem.eco.br>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

ANDRADE, Marconi T. O programa Cataforte e o trabalho dos catadores de recicláveis: as ambivalências da economia solidária no limiar da precarização, 2017. 200 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

ANTUNES, Ricardo. A gênese do lulismo. **Jornal do Brasil**, Outras opiniões, 16 fev. 2006.

ARAÚJO, Suely M. V. G. Política Ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom, 2013. 458 p. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

AVINA, Fundação. Reciclagem sustentável e solidária. Informativo 2008. Disponível em: < <https://www.avina.net/pt/reciclagem-inclusiva/>>.

AVRITZER, Leonardo. Um paradigma para os movimentos sociais no Brasil. Resenha do livro “A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70” de Ana Maria Doimo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.

BAIOCCHI, Gianpaolo; BRAATHEN, Einar.; TEIXEIRA, Ana C.C. Transformation institutionalized? Making sense of participatory democracy in the Lula Era. In: Kristian Stokke e Olle Tornquist (eds). **Democratization in the Global South: the importance of transformative politics**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013.

BANDEIRA, Manuel. O bicho. In: _____, **Estrela da vida inteira**. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1993.

BAPTISTA, Rozalia.D.G.S. El trabajo reciclado: la institucionalización de la actividad de los cartoneros en Brasil como estrategia de legitimación y de inclusión social. In: IV Encontro da Associação Latino-Americana de Sociologia do Trabalho. **Anais [...]**, Havana, Cuba, 2003.

BESEN, Gina R. Coleta Seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade, 2011, 275 p. Tese. (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BETHELL, Leslie. Populism, neopopulism, and the Left in Brazil: from Getúlio to Lula. In: Carlos de la Torre e Cynthia J. Arnson (eds.). **Latin American populismo in the Twenty-First Century**. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 179-202, 2013.

BITELMAN, Marina F. A disseminação das Políticas Públicas Locais de Economia Solidária no Brasil: os casos de São Paulo e Osasco, 2008, 190 p. Dissertação (Mestrado em

Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

BLIKSTAD, Karin D. Movimentos Sociais de Pessoas Pobres: entre as urgências e o direito, 2017, 266 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2018.

BORTOLI, Mari A. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12 n. 1 p. 105-114. 2009.

_____. Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 248-257, 2013.

BOSI, Antônio P. A organização capitalista do trabalho informal: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, 2008.

_____. A Indústria da Reciclagem: a organização capitalista do trabalho dos catadores. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 19, n. 45, p. 175-191, 2010.

BOULOS, Guilherme; Simões, Guilherme. Outra governabilidade era possível. A relação contraditória com o movimento social. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Editora Boitempo, 2017. p. 7174.

BRANDÃO, Igor D.M.R. Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos, 2018, 245 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária, Senaes/MTE. Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: Formação para a Autogestão, Assistência Técnica e Mobilização. Termo de Referência, 2007.

_____. Secretaria Nacional de Economia Solidária, Senaes/MTE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, MDS, Edital de Chamada Pública no. 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.

_____. Decreto 7.405 de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR). Edital de Seleção Pública de Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários para a ação de “Estruturação de Negócios Sustentáveis em Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores de Materiais Recicláveis”, no. 001/2013.

_____. Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, Ministério do Meio Ambiente, 2015.

BURGOS, Rosalina. Periferias Urbanas da Metrópole de São Paulo. Territórios da base da indústria da reciclagem no urbano periférico. 2008, 252 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CAMPANI, Darci B. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a sustentabilidade de nossa sociedade. In: AMARO, Aurélio Bandeira & VERDUM, Roberto (orgs). **Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas interfaces com o espaço geográfico: entre conquistas e desafios**. Porto Alegre. Editora Letra1, 2016, p. 13-21.

CAMPOS, Heliana Kátia Tavares. Resíduos Sólidos e Sustentabilidade: o papel das instalações de recuperação. 2013, 235 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. **Interseções**, v. 17, n. 1, p. 15-53, 2015.

CARMO, Maria S.R. A Problematização do Lixo e dos Catadores: estudos de caso múltiplo sobre políticas públicas sob uma perspectiva foucaultiana. 2008, 249 p. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO Ana. M. R. Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Assis – COOCASSIS: espaço de trabalho e de sociabilidade e seus desdobramentos na consciência. 2008, 310 p. Tese (Doutorado em Psicologia) - Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CARVALHO, Keila L. Economia solidária como estratégia de desenvolvimento. Uma análise crítica a partir das contribuições de Paul Singer e José Ricardo Tauile In: I CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 2011, Brasília. **Anais**. IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo21.pdf>. Acesso em: 05 maio. 2021.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAYRES, Domitila C. Ativismo Institucional no coração da Secretaria Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014), 2015, 211 p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

COELHO, Fabiano. *A Prática da Mística e a Luta Pela Terra no MST*. 2010, 283 p. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

CONNET, Paul. **The zero waste solution** - untrashing the planet one community at a time. Vermont, Chelsea Green Publishing, 2013.

CUNHA, Gabriela C. *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Sociais. Departamento de Sociologia. Brasília, 2012.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. In: _____. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____.; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

D'ARAUJO, Maria C. S. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Cpdoc/Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Nota Técnica sobre o Programa Lixão Zero, 8 maio 2019. Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br/artigos/nota-tecnica-programa-lixao-zero-do-ministerio-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 1º maio 2021.

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. **Social Movements: an introduction**. Blackwell Publishing, 2006.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores**. São Paulo: Senac, Sesc, 2013.

DIANI, Mario. Revisando el concepto de movimiento social. Encrucijadas. **Revista Crítica de Ciencias Sociales**, n. 9, Espanha, 2015.

DIAS, Sônia. M. *Construindo a cidadania: avanços e limites do projeto de coleta seletiva em parceria com a Asmare, 2002*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociência da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

_____. *Coleta seletiva e inserção cidadã: a parceria Poder Público/ASMARE em Belo Horizonte*. In: JACOBI, Pedro. **Gestão Compartilhada dos Resíduos Sólidos: Inovação com Inclusão Social**. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa*. 2009, 391 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____ ; MATOS, M. Fórum Lixo e Cidadania – Inovação institucional na formulação de políticas públicas de resíduos sólidos. In: KEMP, Valéria H e CRIVELLARI, Helena M. T. (Orgs). **Catadores na cena urbana**: construção de políticas socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

DOIMO, Ana M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70, São Paulo: Relume, 1995.

DOMINGUES JR. Paulo, L. Estado, Políticas Públicas e Cooperativismo. **Libertas** Revista da Faculdade de Serviço Social da UFJR. Juiz de Fora, v. 4 , n.1/2, 2004.

DOWBOR, Mônica. A Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012, 295 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2012.

DOWBOR, Mônica.; CARLOS, Euzinéia.; ALBUQUERQUE, Maria do C. As origens movimentistas de políticas públicas: proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 105, 2018.

FARIAS, Damião Duque de. Crise e renovação católica na cidade de São Paulo: impasses do progressismo e permanências do conservadorismo (1945/1975). 2002. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

FAUSTO, Sérgio. A outra face do lulo-petismo. **Folha de São Paulo**, 26 set. de 2010. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/il2609201007.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

FELTRAN, Gabriel. **Desvelar a política na periferia: história de movimentos sociais em São Paulo**. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2005.

FERRO, Maria C. T. Desafíos de la participación social: alcances y limites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Sociologia) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires, 2012.

FISHER, Romi. R. Catadores de Materiais Recicláveis: Superando a Pobreza através do Diálogo s/d.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL; PETROBRÁS; BNDES; MTE-SENAES. Edital de Chamamento Público No. 003/2011. Modalidades “A, B e C”, 2011.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Edital de Seleção Pública de Propostas para Contratação de Bases de Serviço de Apoio às Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários Constituídos por Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis no Âmbito do Projeto Cataforte – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, no. 2014/013

_____. Edital de Concurso de Projetos no. 2014/016 a serem apresentados por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – com vistas à formalização de termo de parceria para o desenvolvimento do escritório nacional do Cataforte.

GADEA, Carlos A. Os movimentos sociais e o lulismo (entrevista). **Revista On-Line** Instituto Humanitas Unisinos. 2011. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/38748-osmovimentos-sociais-e-o-lulismo-entrevista-especial-com-carlos-a-gadea>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

GAIA, Rede. Destinação final de resíduos. S/d. Disponível em: <<https://acpo.org.br/arquivos/paginanossa-luta/campanhas/gaia/texto/gaia.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

GAIGER, Luiz, I. A economia solidária e o valor das relações sociais vinculantes. **Revista Katálysis**, v. 11, Florianópolis, n. 1, 2008.

GOLDSTONE, Jack A. (Ed.) **States, parties, and social movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GONÇALVES, Marcelino A. O movimento nacional dos Catadores de Resíduos Recicláveis. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 6, n. 2, 2005.

_____. O trabalho no lixo. 2006, 303 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

GONÇALVES-DIAS, Sylmara L. F. Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem. 2009, 296 p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GRIMBERG, Elisabeth. Estudo sobre a Coopamare Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis de São Paulo. Instituto Pólis. Projeto Desenvolvido para o Programa Gestão Urbana –PGU-ONU (1994) e Ampliado para o Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento Social – UNRISD-ONU. S/d.

_____. Coleta seletiva com inclusão dos catadores: Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. Experiências e desafios. Instituto Pólis, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/coleta-seletiva-com-inclusao-dos-catadores-forum-lixo-e-cidadania-da-cidade-de-sao-paulo-experiencia-e-desafios/>>. Acesso em: 11 set. 2018.

GUTIERREZ, Kellen. A. Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o Partido e o Estado. 2015, 231 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo. Ed. Loyola, 2006.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham, NC: Duke University Press, 2007.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

IASI, Mauro L. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. Editora Expressão Popular, São Paulo, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Pagamento por Serviços Ambientais, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7968>> . Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável - Brasil, 2013a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacao_aosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em 22 nov. 2019.

_____. Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável - Região Sudeste, 2013b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/130910_relatorio_situacao_aosocial_mat_reciclavel_regiaosudeste.pdf>. Acesso em 10 dez. 2019.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco A. A criação do capital social: o caso da ASMARE- Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.2, n. 2, 1997.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. 9. ed. São Paulo: Ática, 2007.

LAVILLE, Jean. L. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: EDUFRGS/EDUFBA, 2004.

LECHAT, Noëlle M.P. As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil. Palestra proferida na Unicamp por ocasião do II Seminário de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. Campinas, 20 mar.2002. Disponível em: <https://base.socioeco.org/docs/raizes_histor.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2018.

LEUBOLT, Bernhard; ROMAO Wagner., NOVY Andreas. Recycling, collective selfmanagement and social inclusion: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis São Paulo, ImPRovE Case Study N°11/20. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp, 2016.

LIMA, Jacob L. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 56, 2004.

LIXO E CIDADANIA. Editorial. **Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania**. Ano 1, n. 1, março de 2001.

_____. Um caminho, muitas formas de caminhar. **Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania**. Ano 1, n.2, junho de 2001.

_____. Editorial. **Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania**. Ano 2, n. 3, fevereiro de 2002.

MAGERA, Marcio C. **Os Empresários do Lixo: um paradoxo da modernidade: uma análise interdisciplinar da questão das cooperativas de reciclagem de lixo**. Campinas: Átomo, 2003.

MARTINS, Clítia H.C. **Trabalhadores na reciclagem do lixo: dinâmicas econômicas, sócio-ambientais e políticas na perspectiva de empoderamento**, 2003, 211 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

MARUBAYASHI, Iara M.E. **Da Margem ao centro dos holofotes: o arcabouço legal dos(as) catadores(as) de material recicláveis e reutilizável**. 2015, 71 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

MEDINA, Martin. **Waste picker cooperatives in developing countries. Membership-Based Organizations of the Poor**, v. 105, 2007.

MELO, Aline. **MP e órgãos ambientalistas questionam usina em Mauá. Diário do Grande ABC**, 2 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.dgabc.com.br/Noticia/3510905/mp-e-orgaosambientalistas-questionam-usina-em-maua>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MELO, Tomás H. A. G. **Política dos “improváveis”: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)**. 2017, 340 p. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

MENEGUELLO, Raquel. **PT: a Formação de um partido (1979-1982)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MENEZES, Thiago. M.; PALERMO, Vicente. **Gobierno de Lula y lulismo: examinando algunas hipótesis sobre las condiciones de posibilidad y la naturaleza del lulismo. Temas y Debates**, n. 23, ano 12, 2012.

MICHELOTTI, Fernando. C. **Catadores de “Lixo que não é mais lixo”: Um estudo da dimensão do reconhecimento social a partir de sua experiência de organização coletiva no Rio Grande do Sul**. 2006, 192 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Carta de Brasília**, 2001. Disponível em: <<http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. **Cartilha de Formação**, 2005. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/biblioteca/formacao-e-conjuntura/cartilha-de-formacao-nacional-do-mnncr-2005>>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. Relatório do Encontro dos 700 do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, 2006. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/sua-historia/RelatriodoEncontrodos700.pdf/view>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. Projeto Direitos Humanos dos Catadores de Materiais Recicláveis. **Cartilha de Formação**, 2008. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/biblioteca/formacao-e-conjuntura/cartilha-de-direitos-humanos-e-catadores>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. Carta de Caxias do Sul, 2008. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. O que é o Movimento? 2008. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/o-que-e-o-movimento>>. Acesso em: 24 set. 2019.

_____. Organização interna, 2008. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/estruturas-regionais>>. Acesso em: 28 set. 2019

_____. Caminhar é resistir. **Cartilha de Formação**, nível 1, 2009.

_____. GRUPO DE ESTUDOS DE RELAÇÕES INTERSETORIAIS (GERI-UFBA). Análise do Custo de Geração de Postos de Trabalho na Economia Urbana para o Segmento dos Catadores de Materiais Recicláveis. Relatório Técnico Final, 2006.

_____. Nota Pública: Programas de Pagamento de Serviços Ambientais, 2010. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/artigos/nota-publica-psau-programa-de-pagamentos-de-servicos-ambientais-urbanos>> . Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Nossa História, 2011. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/sua-historia>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. Educação para a Emancipação Social, In: PINHEL, J. F. (Org). **Do Lixo à Cidadania**. Guia de Formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis. Instituto de Projetos e Pesquisas Socioambientais, São Paulo, Editora Petrópolis, 2013.

_____. Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José V. (Orgs) **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri, SP. Manole, 2012.

_____. O que é a Reciclagem Popular? 2014. Disponível em: <<http://www.mnncr.org.br/noticias/noticias-regionais/o-que-e-a-reciclagem-popular>>. Acesso em: 02 maio 2019.

_____. Programa Nacional de Investimento na Reciclagem Popular. Documento preliminar, 2014.

_____. Olhares sobre os Avanços e Desafios da Implementação e Monitoramento da PNRS Visão das(os) Catadoras(es). Apresentação de Roberto Rocha. Seminário Nacional Política Nacional de Resíduos Sólidos: Avanços e Desafios de Implementação e Monitoramento de Resíduos Urbanos. Apresentação: Olhares sobre os Avanços e Desafios da Implementação e Monitoramento da PNRS. Instituto de Energia e Ambiente da USP, São Paulo, 2017.

_____. Catadores vão à luta contra incinerador em Mauá, São Paulo. 13 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/catadores-vaio-a-luta-contraincinerador-em-maua-2013-sp>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA, **Cartilha de formação**. Instituto Pólis, 2010.

MUNCK, Gerardo L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n.1, 1997.

MUÑOZ, Jorge V. O catador de papel e o mundo do trabalho. **Cadernos de Educação Popular**, Rio de Janeiro, Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, , n. 25, 2000.

NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2010.

NUNES, Zé; CARDOSO, Alex.; FORTES, Demilson. A incineração não é a melhor forma de tratar resíduos sólidos. Sul21, 28 set. 2019. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2019/09/a-incineracao-nao-e-a-melhor-forma-detratar-residuos-solidos-por-ze-nunes-alex-cardoso-e-demilson-fortes/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

OLANDIM, A. Um povo em movimento. **Boletim do Fórum Nacional Lixo e Cidadania**. Ano 1, n. 2, junho de 2001.

OLIVEIRA, Cristiano B. A questão social da reciclagem: um estudo sobre reflexividade, desigualdade e articulação de redes sociopolíticas no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

_____. A Dimensão Instituinte da Questão Social da Reciclagem. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

OLIVEIRA, Gerson L. 2016, 170 p. A mudança de escala na mobilização dos atingidos por barragens. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

PAOLI, Maria C.P.M. Movimentos Sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: Movimentos sociais e democracia no Brasil. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PARRA, Federico. Reciclaje popular y políticas públicas sobre manejo de resíduos en Bogotá (Colombia). In: SCHAMBER, Pablo J.; SUÁREZ, Francisco M. **Recicloscopio**: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de America Latina. Buenos Aires. Ed. Prometeo Libros, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo Lula Presidente, 2002.

PEREIRA, Maria. C. G. 2011, 124 p. Luta por reconhecimento e desigualdade social: uma análise da experiência dos catadores da Asmare em Belo Horizonte (MG). Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

_____.; TEIXEIRA, Marco A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. FGV. **Cadernos. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 2011.

PINHEL, J.R. **Do Lixo à Cidadania. Guia para a Formação de Cooperativas de Materiais Recicláveis**. Ipesa. Editora Petrópolis, 2013.

PIRES Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n.2, 2015.

RESÍDUO ZERO. Brasil contra a incineração do lixo. Disponível em: <<http://manifesto.residuozero.org.br>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

RICCI, Rudá. **Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

ROCHA, Camila. Petismo e lulismo na periferia de São Paulo: uma abordagem qualitativa. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 1, 2018.

ROMÃO, Wagner M. O que é o lulismo? Roteiro de uma controvérsia. In: 42º. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. **Anais [...]**, Caxambu, 2018.

ROSALDO, Manuel. Revolution in the garbage dump: The political and economic foundation of the Colombian recycler movement, 1986-2011. v. 63. **Social Problems**. University of California, Berkeley, 2016

RUTKOWSKI, Jacqueline E.; OLIVEIRA, Francisco P.A. Aprimoramento da gestão de resíduos sólidos urbanos por meio do incentivo à reciclagem: uma metodologia para cidades mais sustentáveis. In: III Conferência Internacional de Gestão de Resíduos na América Latina. **Anais [...]**, São Paulo, 2013.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Experiências, falas e lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Editora Paz e Terra, 1988.

SANT'ANA Diogo; METELLO, Daniela. Reciclagem e Inclusão Social no Brasil: balanços e desafios. In: PEREIRA, Bruna C.J.; GOES, Fernanda L.(Orgs.) **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SANTOS, Rodrigo S. P. O Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político (resenha do livro de Sidney Tarrow). **Sociologia & Antropologia**. Rio de Janeiro, v.2, n.3, p. 309-315, 2012

SERAFIM, Lizandra. 2013, 202 p. Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, Marcelo K., De volta aos movimentos sociais? - Reflexões a partir da literatura brasileira recente. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, v. 46.n. 1, 2010.

_____.; OLIVEIRA, Gerson.L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, v.13, n. 28, 2011.

SILVA, Pedro H. I. 2015, 226 p. O que fazemos do que fazem de nós: trajetórias sociais e militância entre os catadores de materiais recicláveis no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SILVA, Rosemeire B.; O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis: atores, governação, regulação e questões emergentes no cenário brasileiro. **Interthesis**, Florianópolis, v. 3, n. 2, 2006.

SILVA, Ronalda. B. 2014. Balanço das ações do programa Cataforte, com dados sobre as atividades realizadas e os empreendimentos econômicos solidários apoiados e não selecionados. Projeto de Cooperação Técnica Internacional. Relatório de pesquisa.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 88, 2010.

_____.**Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

_____.; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo, Editora Boitempo, 2016.

SINGER, Paul. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P; SOUZA, A.R. **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta do desemprego**, Editora Contexto. São Paulo, 2000.

_____. Economia solidária versus economia capitalista. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 16, n.1-2, 2001.

_____. **Introdução à Economia Solidária**. 1º. Edição. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2002a.

_____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: Boaventura de Souza Santos (org.) *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2002b.

SOUZA, Amaury de. The politics of personality in Brazil. **Journal of Democracy**, v.22, n. 2, 2011.

_____. Prefácio. In: SOUZA, André R. **Os laços entre Igreja, Governo e Economia Solidária**. São Carlos: Edufscar. 2013.

SOUZA, André R. **Os laços entre Igreja, Governo e Economia Solidária**. São Carlos: Edufscar. 2013.

SOUZA, Marcelo A.; FUSS, Maryegli; VARELLA, Cinthia V.S.; LIMA, Francisco P.A. Lixo Zero: Por uma rota tecnológica alinhada às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: PEREIRA, Bruna C.J. & GOES, Fernanda L. **Catadores de Materiais Recicláveis: um encontro nacional**. IPEA, 2016.

STELLA, Érica A. Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014. 2018, 189 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, 2018.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

_____.; ROMÃO, Wagner. Movimentos sociais e implementação de políticas públicas em perspectiva comparada. Projeto de pesquisa. Unicamp, 2014.

_____.; TEIXEIRA, A C.; Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 24, n. 58, 2016.

_____.; ABERS, Rebecca & SILVA, Marcelo k.; Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto.; LOTTA, Gabriela.; OLIVEIRA, Vanessa. (Orgs): **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAP, 2018.

_____.; GALVÃO, Andréia. Os protestos no Brasil em tempo de crise (2011-2016). **Opinião Pública**. Campinas, v. 25, n.1, 2019.

_____.; TEIXEIRA, Ana C.; 2020. Movimentos sociais e implementação de políticas públicas. A controversa novidade dos programas associativos. In: ____ (Orgs.) **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. Editora Unesp, 2021.

TARROW, Sidney. **El poder en movimiento**. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

_____. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Ana C.C. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

_____.; BLIKSTAD, Karin; PISMEL, Adriana; TATAGIBA, Luciana. A participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas. A novidade dos “programas associativos”. In: 40º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. **Anais [...]**, Caxambu. 2016.

TELLES, Vera S. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, Lucio F.F. (org.) **Lutas sociais e a cidade: São Paulo: passado e presente**. Rio de Janeiro: editora Paz e Terra, 1988.

TEODÓSIO, Armindo S.S; DIAS, Sylmara F.L.G.; SANTOS, Maria. C. L. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, v.68, n. 4, 2016.

TILLY, Charles, **From Mobilization to Revolution**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.

_____. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: Traugott, Mark (org.) **Repertoires and cycles of collective action**. Durham, NC: Duke University Press, 1995, p. 15-42.

TOURAINE, Alain. **The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

TRINDADE, T. A. Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo, 2014, 228 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

VERONESE, Marília V.; GAIGER, Luís I.; VIEIRA, Adriane. F.; Sobre a diversidade de formatos de atores sociais no campo da economia solidária. **Caderno CRH**, v. 30, n. 79. Salvador, 2017.

WIEGO. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. SAMSON, M. (Ed.). **Refusing to be Cast Aside: Waste Pickers Organizing Around the World**. Cambridge, MA, USA; Wiego, 2009.

WIRTH, Ioli. G. Movimento de Catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos: a experiência do Rio Grande do Sul. 2016, 254 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

_____.; MOYA, Rafael. Coleta Seletiva Solidária. **Jornal Correio Popular**, Campinas, 10 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/artigos/coleta-seletivasolidaria>>. Acesso em: 30 out. 2020).

APÊNDICES

Apêndice A. Lista de entrevistados e vinculação⁸³

| | Instituição | Função | Vinculação com catadores/MNCR | Tipo de entrevista |
|-------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Liderança de catadores 1 (L1) | MNCR | Liderança nacional | É catador histórico. Participou dos primeiros processos mobilizatórios organizados pela OAF em São Paulo. | Formal, com gravador |
| Liderança de catadores 2 (L2) | MNCR | Liderança nacional | É catador e tem uma atuação forte no Sul do país. | Formal, com gravador |
| Liderança de catadores 3 (L3) | Ex-liderança do MNCR | Ex-liderança nacional | Catador histórico. Atuou no Sudeste do país. Rompeu com o MNCR. | Formal, com gravador |
| Liderança de catadores 4 (L4) | MNCR | Liderança regional do DF | | Formal, com gravador |
| Liderança de catadores 5 (L5) | MNCR | Liderança regional de São Paulo | É catador histórico. Presidente de uma cooperativa em São Paulo. | Informal, sem gravador |
| Catador 1 (C1) | MNCR | Ex-liderança regional de São Paulo | Catador histórico. Rompeu com MNCR. | Informal, sem gravador |
| Rede de Defesa 1 (RD1) | OAF | | Participou dos primeiros trabalhos de organização dos catadores em São Paulo. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 2 (RD 2) | OAF | | Participou ativamente da organização dos primeiros encontros municipais, regionais e nacional de catadores enquanto colaboradora da OAF e depois foi funcionária do primeiro escritório nacional do MNCR. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 3 (RD 3) | Insea | Assessor | Foi uma das primeiras integrantes da entidade que passa a realizar um trabalho técnico de organização dos catadores em BH, antes restrito ao trabalho pastoral. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 4 (RD 4) | ONG Água e Vida – estudos de saneamento ambiental | Foi secretária executiva do FNLC | | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 5 (RD 5) | Instituto Pólis | Especialista em resíduos sólidos | Militante histórica pelo processo de inclusão dos catadores na gestão de resíduos sólidos, sobretudo no estado de São Paulo. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 6 (RD 6) | Nova Pesquisa e Assessoria em Educação Popular | | Por meio dessa ONG, teve atuação na mobilização inicial dos catadores no estado do Rio de Janeiro. | Formal, com gravador |

⁸³ Os nomes dos entrevistados foram subtraídos a fim de manter o anonimato dos depoimentos.

| | | | | |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Rede de Defesa 7 (RD 7) | Fundação Avina | Gestora de reciclagem no Brasil | Nos últimos anos auxiliou a formatação de modelos de negócio do associativismo dos catadores. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 8 (RD 8) | Pangea | Diretor | Importante articulador das lideranças do MNCR no âmbito nacional. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 9 (RD 9) | Departamento Saneamento e Ambiente da Unicamp | Professora | Parceira histórica do MNCR. Presta suporte técnico e político ao MNCR. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 10 (RD 10) | Senaes e Ancat | Trabalhou como assessor de políticas públicas | Histórico de militância em Economia Solidária e também com os catadores. Atualmente, é assessor técnico da Ancat. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 11 (RD 11) | MNCR | Assessor de imprensa | Militava no movimento estudantil do município de Arujá (SP) e logo na formação do MNCR foi convidado a ocupar o cargo. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 12 (RD 12) | MNCR | Assessor técnico | Assessora a implementação do Cataforte e do Pró-Catador no estado de São Paulo e auxilia tecnicamente a rede Catasampa. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 13 (RD 13) | Insea | Assessora | Foi uma das primeiras integrantes da entidade que passa a realizar um trabalho técnico de organização dos catadores em BH, antes restrito ao trabalho pastoral. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 14 (RD 14) | Secretaria de Limpeza Urbana de Belo Horizonte e FNLC | Assessora e articuladora | Foi uma das pioneiras em introduzir a questão dos catadores nas discussões técnicas sobre gestão de resíduos sólidos. | Informal, sem gravador |
| Rede de Defesa 15 (RD 15) | Observatório da Reciclagem Inclusiva e Solidária (ORIS) | Engenheira, pesquisadora e militante da Economia Solidária | Possui um histórico de suporte técnico e político aos catadores e ao MNCR. Inicialmente em Minas Gerais, mas depois também atuando no governo federal. | Informal, sem gravador |
| Rede de Defesa 16 (RD 16) | Unitrabalho | Assessora | Trabalhou com tecnologia social junto à Fundação Banco do Brasil (FBB). Acompanhou desenvolvimento do Cataforte. | Informal, sem gravador |
| Rede de Defesa 17 (RD 17) | Unitrabalho | Assessora | Atuou na implementação do Cataforte e Pró-Catador. | Informal, sem gravador |
| Rede de Defesa 18 (RD 18) | Unisol – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários | Assessor | Tem um histórico de articulação entre o MNCR e a Unisol. | Informal, sem gravador |
| Rede de Defesa 19 (RD 19) | Fórum Nacional Lixo e Cidadania | Articuladora | Parceria histórica do MNCR. | Formal, com gravador |
| Rede de Defesa 20 (RD 20) | Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) | Professor e pesquisador | Parceiro histórico do MNCR. | Informal, sem gravador |

| | | | | |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Gestor Público 1 (GP 1) | Secretaria de Limpeza Urbana de Belo Horizonte (SLU-BH), UNICEF, MDS | Superintendente da SLU-BH; oficial de projetos do UNICEF, assessora do MDS | Possui um histórico consolidado de militância institucional pela inclusão dos catadores em sistemas públicos de limpeza urbana e gerenciamento de resíduos sólidos. Uma das idealizadoras da campanha Criança no Lixo Nunca Mais. | Formal, com gravador |
| Gestor Público 2 (GP 2) | Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República | Servidor Público Federal | Trabalhou no CIISC. Dialogou diretamente com o MNCR dentro desse espaço. | Formal, com gravador |
| Gestor Público 3 (GP 3) | Senaes | Servidora Pública. Gestora de Políticas Públicas | Foi coordenadora do CIISC. Também coordenou a política de catadores dentro da Senaes. | Formal, com gravador |
| Gestor Público 4 (GP 4) | Gabinete de Presidência da República | Cargo Comissionado no governo federal | Foi designado pelo então chefe de Gabinete do Presidente Lula, Gilberto Carvalho, responsável pelo tema dos catadores nesse órgão. | Formal, com gravador |
| Gestor Público 5 (GP 5) | Secretaria Geral da Presidência da República | Cargo Comissionado, trabalhou na Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) responsável pelo diálogo com os movimentos sociais | Na SNAS realizava diálogos com o MNCR. | Formal, com gravador |
| Gestor Público 6 (GP 6) | Gabinete da Presidência da República | Chefe de Gabinete da Presidência da República | Possui um vínculo histórico com os movimentos sociais. Foi um importante agente de diálogo com os catadores e ponte entre estes e o presidente Lula. | Informal, sem gravador |
| Gestor Público 7 (GP 7) | Caixa Econômica Federal/FNLC | Trabalhou no MDS na gestão do ministro Patrus Ananias e foi secretária executiva do CIISC | Possui um histórico consolidado de militância institucional pela inclusão dos catadores em sistemas públicos de limpeza urbana e gerenciamento de resíduos sólidos. | Formal, com gravador |

| | | | | |
|-------------------------|--------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Gestor Público 8 (GP 8) | Senaes | Cargo comissionado no governo federal | Militante histórico da Economia Solidária no país. Compôs a equipe de trabalho na Senaes. Era um dos responsáveis pela implementação das políticas de catadores nessa secretaria. | Formal, com gravador |
|-------------------------|--------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|

Apêndice B. Discurso do presidente Lula na inauguração da Casa Cor de Rua.



Presidência da República
Secretaria de Imprensa e Divulgação
Discurso do Presidente da República

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na inauguração da Casa Cor da Rua e lançamento do selo “Amigo do Catador”

São Paulo - SP, 23 de dezembro de 2003

Meu querido Júlio Lancelloti,
Nosso querido Dom Cláudio Humes, nosso bispo da Diocese de São Paulo,
Minha querida companheira Marta Suplicy,
Marisa, minha esposa,
Marinho, presidente da CUT, que está aqui preocupado com o emprego como ninguém,
Nosso querido senador Suplicy,
Meu companheiro Luiz Favre,
Aldair Desposati,
Meu companheiro Antônio. O Antônio é o italiano, acho, mais conhecido aqui, no Brasil; pelo menos junto aos catadores, aqui, ele é muito conhecido.

Primeiro, eu quero dizer que fiquei emocionado com o que ouvi lá dentro da Casa Cor da Rua. Segundo, eu fiquei emocionado com os discursos dos companheiros, que são catadores nas ruas desse Brasil afora. Terceiro, eu compreendo perfeitamente bem a situação que vive o povo brasileiro, hoje, e, certamente, a grande maioria das pessoas que, hoje, saem de um Estado qualquer para virem para um grande centro urbano, não têm as mesmas condições que nós tivemos há 50 anos, porque a situação era totalmente outra.

Mas é importante saber que também o mundo do trabalho mudou muito. E eu acho extraordinário vocês começarem dando passos para transformar a função de catador de qualquer coisa, na rua, em uma profissão digna, como



Presidência da República
Secretaria de Imprensa e Divulgação
Discurso do Presidente da República

qualquer outra profissão que tem neste mundo.

Muitas vezes, o preconceito se volta contra um catador quando ele agacha, numas dessas avenidas chiques, para pegar uma latinha de cerveja que está jogada no chão quando, na verdade, o preconceito deveria ser contra aquele que estava no carro e jogou a latinha no meio da rua e não contra o catador.

Eu tive a oportunidade de visitar um lixão, já faz uns 15 anos, na Baixada Fluminense, em Nova Iguaçu. E foi o primeiro choque que eu tive, de ver uma criança disputando as coisas com os urubus, no meio do lixão.

Depois, tive contato, pela segunda vez, em Guaratinguetá, quando eu vinha da caravana, em que um prefeito mandou soterrar o lixão, para eu não ver o lixão. Mesmo assim, estavam lá homens, mulheres e crianças.

Depois que eu ganhei as eleições, uma televisão fez uma propaganda, uma matéria em que aparecia um catador de lixo, no Rio de Janeiro, comendo um pedaço de melancia que ele catou no lixo. E ele dizia para o repórter: "Talvez seja esse o último pedaço de melancia do lixo que eu vou comer, porque o Lula foi eleito Presidente da República e vai ajudar a resolver esse problema".

Eu lembro que eu disse aos meus companheiros do governo que era preciso a gente começar a tomar uma atitude para que as pessoas que vivessem de catar o lixo, no lixão, pudessem se organizar em cooperativas, que a gente pudesse formá-los, que a gente pudesse reeducá-los e fazer com que elas ganhassem, condignamente, a sua vida, sem passar nenhum constrangimento.

Mas as coisas nunca acontecem no tempo e na rapidez que a gente precisa que as coisas aconteçam. Às vezes as coisas demoram muito mais do que a vontade, apenas de você determinar que faça.

Em setembro, criamos o Comitê Interministerial, que envolve seis ministros, envolve a Caixa Econômica Federal, envolve, inclusive, o BNDES,



Presidência da República
Secretaria de Imprensa e Divulgação
Discurso do Presidente da República

para que a gente possa discutir uma solução, dar dignidade às pessoas que vivem nessa situação. Porque é verdade o que o Érico falou lá dentro, ou seja, a verdade nua e crua é que ninguém, ninguém na face da Terra gosta de viver de favores de quem quer que seja. Todo ser humano, nasceu para viver às custas do seu trabalho. Ele tem o maior orgulho quando trabalha e recebe no final do mês um salário, e com aquele salário pode levar as coisas para a sua casa. Não tem nada que dê mais orgulho para um ser humano do que isso. As pessoas podem até aceitar um favor hoje, outro amanhã, ganhar uma cesta básica, ganhar alguma coisa, mas isto tem limite, isto tem muito limite.

Queremos dizer para vocês que, juntos, nós vamos encontrar uma solução para tomar a vida de vocês uma vida digna, uma vida respeitada, e que a sociedade compreenda que a função de vocês é uma função altamente digna e uma função que faz um bem muito grande para o nosso país e para a nossa sociedade. As pessoas precisam compreender isto.

Eu estava dizendo para o companheiro Marinho: nós vamos ter que transformar o ano que vem num ano em que a gente vai envolver a sociedade brasileira, o que tiver de especialistas, neste país, para a gente discutir a geração de empregos no Brasil. Não basta a economia crescer, porque com os avanços tecnológicos, no mundo de hoje, muitas vezes uma empresa aumenta a sua produtividade, aumenta a sua rentabilidade e não gera um posto de trabalho, às vezes manda embora ainda mais trabalhadores. Nós vamos ter que envolver o movimento sindical, vamos ter que envolver os especialistas deste país, vamos ter que envolver vocês, que mais do que ninguém precisam de uma solução definitiva. E nós vamos começar, o ano que vem, a fazer com que a gente gere os empregos que este país tanto precisa.

Eu disse, no começo do meu governo, que o emprego seria uma obsessão. Em 2004 não só a economia vai crescer, mas nós vamos ter que procurar outras formas de geração de empregos. E vocês estão dando o exemplo de como é possível pegar um grupo de catadores, organizá-lo em



Presidência da República
Secretaria de Imprensa e Divulgação
Discurso do Presidente da República

cooperativas, dar um mínimo de formação, dar as condições para que essas pessoas possam, inclusive, industrializar aquilo que recolheram e ganhar dinheiro, e ainda pagar até um salário para um companheiro que está em situação pior do que a gente.

E eu acho, Júlio, que é uma coisa que nós não podemos esquecer. Eu vou visitar, agora, um abrigo que a Marta tem aqui, em São Paulo, já era para eu ter visitado há uns seis meses, não foi possível. Eu tinha assumido um compromisso com o Júlio que viria aqui; era para eu ter vindo ontem, mas não deu para eu vir, então eu estou hoje, aqui. E eu quero, já, assumir o compromisso – o Gilberto Carvalho, que está aí, papelzinho e caneta –, e que, anotem, no dia 23 de dezembro do próximo ano, eu estarei aqui outra vez com vocês. E por que eu quero vir aqui? É para que a gente comece a acompanhar as coisas que a gente diz que vai fazer. Porque a gente coloca as coisas num papel, aprova a lei, aprova aquilo, mas até a coisa começar a funcionar demora muito.

Então, eu acho que a gente tem que vir aqui, para saber que vai ter que fazer as coisas que já estão previstas para ser feitas, na Comissão Interministerial. E a gente tem que chegar aqui, o ano que vem, e a coisa estar bem avançada, já funcionando corretamente.

Eu queria dizer para vocês da gratidão de estar aqui com vocês. Gratidão, porque eu não acredito que um governante seja capaz de governar um país apenas se a sua cabeça funcionar como uma calculadora. O ser humano é motivado por emoções, e eu acho que a gente tem que vir aqui para sentir, na pele, como é que vive uma boa parte do povo brasileiro, que quer ser respeitada, que quer ter dignidade, que quer que o governo faça o melhor para ela.

Eu quero dizer para vocês que foi um presente de Natal esse convite que vocês me fizeram, para vir aqui. Eu estou realizado. Posso dizer para vocês que um Presidente da República ganha muitos presentes. Engraçado,



Presidência da República
Secretaria de Imprensa e Divulgação
Discurso do Presidente da República

não é? O primeiro presente que eu ganhei, na vida, foi com 18 anos de idade. Aos 18 anos, eu tinha vontade de ganhar uma bicicleta, não ganhei; ganhei uma bola daquelas que não eram de câmara, mas de borracha.

Hoje, um Presidente da República ganha muito presente. Mas eu quero dizer para vocês, meu caro Júlio, meus companheiros Roberto, Erik, meus companheiros da Comissão, meus companheiros catadores que, se eu tivesse que escolher qual o presente que me deu mais alegria, eu diria para vocês: "Foi a visita que eu fiz aos catadores, no Glicério, aqui em São Paulo".

Que Deus abençoe cada um de vocês. Meu companheiro Júlio Lancelloti, pode contar que nós seremos parceiros nessa empreitada. A Comissão Nacional não pode "dar moleza", tem que cobrar do governo, porque, se não cobrar, a gente vai deixando para lá, vai deixando para lá... precisa cobrar, para que a gente possa fazer aquilo que é o sonho e a grande reivindicação de vocês.

Muito obrigado e que Deus abençoe a cada um de vocês.

/mcprou/vpm